



Подготовке данного издания содействовали:

Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина
Александр Леонидович Мамут

А также:

Анатолий Борисович Чубайс и РАО «ЕЭС России»

Андрей Александрович Клишас

Сергей Николаевич Попельнюхов

Александр Евгеньевич Лебедев

Юридическая компания «Пепеляев, Гольцблат и партнеры»

Кирилл Вадимович Янков

Андрей Федорович Дунаев

ФОНД КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ

К 15-летию Конституции Российской Федерации

Из истории создания Конституции Российской Федерации

Конституционная комиссия:

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

Том 3: 1992 год

Книга третья

(Строительство конституционной Федерации)

Под общей редакцией кандидата юридических наук
О.Г. Румянцева



Wolters Kluwer

Москва
2008

УДК 342.4(470+571)(091)(093.2)"1992"
ББК 63.3(2)634-3я45+67.400.11-1(2)"1992"я45
И32

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

В подготовке данной книги также участвовали: В.В. Бровина, И.И. Бакулина, О.М. Земнухова, А.В. Зуйков, И.А. Бусыгина, 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. 3 : 1992 год. Книга третья (Строительство новой Федерации) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1112 с. : ил. — ISBN 978-5-466-00355-0 (в пер.).

Агентство СІР РГБ

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

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

В Книгу третью Тома 3 включены относящиеся к 1992 г. нормативные акты, документы и материалы по вопросам нового федерализма в Российской Федерации (в т.ч. создания Федеративного договора, предложений и замечаний к проекту Конституции Российской Федерации по вопросам федеративного устройства, конституционных реформ в субъектах Федерации) и мнения членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, других государственных деятелей и специалистов по вопросам реформы федеративных отношений в России. Кроме того, в том 3/3 включены мнения по общим вопросам конституционного процесса в РФ и материалы международного сотрудничества, датируемые 1992 годом.

Издание снабжено иллюстрациями — фотокопиями некоторых документов и материалов.

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

**УДК 342.4(470+571)(091)(093.2)"1992"
ББК 63.3(2)634-3я45+67.400.11-1(2)"1992"я45**

ISBN 978-5-466-00355-0 (в пер.)

© Фонд конституционных реформ, 2008
© Волтерс Клувер, 2008

ОТ РЕДАКЦИИ

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

В 2007 г. вышли том 1 «1990 год» и том 2 «1991 год». В течение 2008 года выходят книги тома 3 «1992 год», тома 4 «1993 год», том 5 «Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации» и книги тома 6 «Воспоминания. Дополнительные материалы. Справочно-поисковый аппарат».

Издание посвящено 15-летию принятия Конституции Российской Федерации.

При подготовке к изданию тома 3 Фонд конституционных реформ и Редакционный совет сборника обнаружили большое количество имеющих историческую ценность документов и материалов за 1992 год, сохранившихся в различных архивах (прежде всего, в архиве Фонда конституционных реформ, личных архивах и фондах членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, других государственных деятелей и специалистов, а также в Государственном архиве Российской Федерации, Архиве Президента Российской Федерации). Дело не только в удачном повороте судьбы, сохранившей для исследователя материалы именно этого года, но и в том, что год был весьма плодотворным.

Поэтому было принято решение издавать том 3 «1992 год» в трех книгах. В первые две книги тома 3 были включены документы и материалы, связанные с проведением конституционной реформы и подготовкой проекта Конституции РФ, соответственно, в первом и втором полугодиях 1992 года.

В книгу третью «Строительство конституционной Федерации» тома 3 «1992 год» включены нормативные акты, документы и материалы по вопросам нового федерализма в Российской Федерации (в т.ч. создания Федеративного договора, предложений и замечаний к проекту Конституции Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и конституционных реформ в субъектах Федерации), а также статьи членов, экспертов, сотрудников Конституционной комиссии, других авторов по вопросам федерализма, относящиеся к 1992 г. Кроме того, в данной книге помещены традиционные

для всего издания рубрики «Мнения» (позиции государственных деятелей, специалистов по вопросам конституционной реформы в России) и «Международное сотрудничество», с материалами, датированными 1992 годом.

Документы книги размещены, как правило, в хронологическом порядке. Материалы публикуются в соответствии с современными требованиями русского языка, без учета археографических требований.

Ссылки на источник, а также примечания редакторов расположены в сносках в конце соответствующей страницы. В случае ссылки на Архив ФКР источник приводится без указания на конкретное дело архива Фонда конституционных реформ в связи с незавершенностью его формирования.

Ядро архива ФКР составили личный фонд О.Г. Румянцева и сохраненная им часть материалов Конституционной комиссии. Ряд документов и материалов, представленных в томе, переданы в архив ФКР В.Л. Шейнисом, М.А. Митюковым, Е.А. Даниловым, Г.А. Гаджиевым, А.М. Оболенским, И.Г. Шаблинским, Н.В. Витруком и другими непосредственными участниками работы над проектом Конституции Российской Федерации в 1992 году.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Вступительная статья	31
	<i>О.Г. Румянцев</i>	
	К истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.). Часть пятая: 1992 год: Строительство конституционной Федерации	33
II.	Материалы по Федеративному договору (январь—ноябрь 1992 г.)	55
	Пояснительная записка от 4 января 1992 г. к проекту Соглашения о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов. Материал Рабочей группы Конституционной комиссии	57
	Аналитическая записка эксперта Конституционной комиссии Е.А. Данилова «Современные тенденции развития национально- государственного устройства в РСФСР»	60
	Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 20 января 1992 г. № 2217-1 «О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»	69
	<i>Из материалов пленарного заседания Конституционной комиссии от 20 января 1992 г.</i>	
	Проект от 20 января 1992 г. Соглашения о разграничении предметов ведения	

Содержание

и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.....	70
Распоряжение Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 31 января 1992 г. № 2257рп-1 «О рабочей группе по обобщению предложений и замечаний к проекту Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»	78
Из стенограммы совещания руководителей республиканских, краевых, областных, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга Советов народных депутатов от 15 февраля 1992 г. «О развитии федеративных отношений в современной России»	80
Информация Организационного отдела Аппарата Верховного Совета Российской Федерации от 18 февраля 1992 г. о работе по рассмотрению проекта Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.....	85
<i>Из материалов обсуждения вопроса о Федеративном договоре на заседаниях палат Верховного Совета Российской Федерации (февраль—март 1992 года)</i>	
Из стенограммы заседания Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 19 февраля 1992 г. Обсуждение вопроса о ходе выполнения Постановления третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов	

Содержание

Российской Федерации «Об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (о Федеративном договоре)».....	87
Постановление Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 19 февраля 1992 г. № 2375-1 «О ходе выполнения Постановления третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)».....	119
Из стенограммы заседания Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации от 19 февраля 1992 г. Обсуждение вопроса о предварительных итогах рассмотрения в регионах проекта Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеративными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.....	120
Из стенограммы заседания Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации от 4 марта 1992 г. Обсуждение вопроса о проекте Постановления «О дальнейшей работе по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»	145

Содержание

Постановление Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 4 марта 1992 г. «О дальнейшей работе по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»	151
Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 4 марта 1992 г. «О составе рабочей группы для согласования Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации»	152
Предложения и замечания республик, поступившие к парафированному Федеративному договору	154
<i>Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г., и протоколы к нему</i>	
Стенограмма подписания Федеративного договора от 31 марта 1992 г.....	163
Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации.....	175
Протокол к Федеративному договору о представительстве субъектов Федерации в высшем законодательном органе Российской Федерации.....	182
Приложение к Федеративному договору от Республики Башкортостан.....	184
Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации....	185

Содержание

Протокол 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)	190
Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.....	193
<i>Из материалов шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации</i>	
Из стенограммы заседания шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина. Принятие Постановления «О Федеративном договоре»	199
Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре»	201
Материал Рабочей группы Конституционной комиссии «Конституция и Федеративный договор»	202
Заявление группы народных депутатов Российской Федерации от 15 апреля 1992 г. по поводу голосования Съезда о включении содержания федеративных договоров в Конституцию (Основной Закон) РСФСР	204
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 2790-1 «О плане работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора, ставшего составной частью Конституции Российской Федерации».....	206

Закон Российской Федерации от 3 июля 1992 г. № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации»	207
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 г. № 3353/1-1 «О плане работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»	209
Письмо руководителя Аналитической группы, народного депутата Российской Федерации В.А. Ачалова Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 23 ноября 1992 г.	216
Приложение. Аналитическая записка «О механизме реализации положений Федеративного договора»	216

**III. Из предложений и замечаний по вопросам
федеративного устройства к проекту
Конституции Российской Федерации
(апрель—декабрь 1992 г.)..... 219**

О представительстве субъектов Федерации в Верховном Совете Российской Федерации. Комментарий членов и экспертов Рабочей группы Конституционной комиссии от 13 апреля 1992 г. к вопросу о формировании Федерального Собрания	221
---	-----

Содержание

Материал к проекту новой Конституции Российской Федерации О представительстве субъектов Федерации в Верховном Совете Российской Федерации. Письмо Председателя Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации Р.Г. Абдулатипова и координатора фракции «Суверенитет и равенство» У.Е. Темирова	222
Пояснительная записка к проекту закона Российской Федерации «Основы правового положения автономных округов в Российской Федерации»	223
Предложения и дополнения депутатской фракции «Суверенитет и равенство» и подкомиссии по проблемам развития республик Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям к тексту проекта Конституции Российской Федерации, доработанного в соответствии с Постановлением VII Съезда народных депутатов и одобренного в основном Конституционной комиссией	226
Постановление Верховного Совета Республики Коми от 20 октября 1992 г. «О проекте Конституции Российской Федерации»	256
Приложение. Замечания и предложения, внесенные Верховным Советом Республики Коми к проекту Конституции Российской Федерации ..	256
Заявление депутатской фракции «Суверенитет и равенство» от 3 декабря 1992 г. «О проекте новой Конституции Российской Федерации»	264
Заявление глав республик «О проекте новой Конституции Российской Федерации»	266

Седьмому Съезду народных депутатов Российской Федерации. К новой Конституции для Российской Федерации, а не конфедерации. (Ответ членов Конституционной комиссии от 4 декабря 1992 г. на заявление фракции «Суверенитет и равенство» и глав республик в составе Российской Федерации о проекте новой Конституции Российской Федерации)	269
IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах Российской Федерации	273
Сопроводительное письмо заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С.М. Шахрая в Верховный Совет Российской Федерации О.Г. Румянцеву от 30 января 1992 г.	275
Письмо Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 30 декабря 1991 г.	276
Информация от 6 февраля 1992 г. для членов Рабочей группы о ходе работы по выполнению Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 11 ноября 1991 г. по Чечено-Ингушской Республике	277
Приложение. Проекты писем Ю.Ф. Ярова Х.С.А. Ахмадову	278
<i>Из материалов дела о проверке конституционности ряда нормативно-правовых актов Республики Татарстан в Конституционном Суде Российской Федерации</i>	
Заключение начальника отдела Прокуратуры РСФСР В.И. Киракозова от 13 февраля 1992 г. по Закону ТССР о референдуме ТССР и о проекте Конституции Татарстана	279
Ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации.....	280

Содержание

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2453-1 «Об обращении Верховного Совета Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации»	286
Письмо Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 6 марта 1992 г. (с резолюцией Р.И. Хасбулатова).....	288
Из стенограммы заседания Конституционного Суда РСФСР от 12 марта 1992 г. Выступление представителя Верховного Совета Российской Федерации, Председателя Комитета по законодательству М.А. Митюкова.....	289
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»	299
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э.М. Аметистова	309
Заключение Государственно-правового управления Президента Российской Федерации по проекту Конституции Республики Татарстан	312

Содержание

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 19 марта 1992 г. № 2543-1 «О представлении Конституционного Суда РСФСР в связи с постановлением Верховного Совета Республики Татарстан «О разъяснении формулировки вопроса референдума Республики Татарстан, назначенного на 21 марта 1992 года».....	313
Из стенограммы выездного совещания «Проблема устройства государственной власти в крае, области: вопросы конституционно-правового регулирования на примере Иркутской области» в г. Иркутске от 31 июля – 2 августа 1992 г. Вступительное слово председателя Иркутского областного Совета народных депутатов В.В. Игнатенко. Вступительный доклад ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева	315
Экспертное заключение Отдела политико-правовых исследований Парламентского центра Российской Федерации «О соответствии Конституции Республики Саха (Якутия) Конституции Российской Федерации и Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»	326
Из стенограммы Всероссийского совещания руководителей республик, краев, областей и автономий в составе Российской Федерации от 11 сентября 1992 г. «Проблема взаимоотношений представительных и исполнительных органов власти всех уровней». Выступление Президента Российской Федерации, Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина	330
Тезисы выступления ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева на сессии Верховного Совета Республики Тува 16 сентября 1992 г.	337
Решение Иркутского областного Совета народных депутатов от 17 сентября 1992 г. «О нарушении конституционных прав Иркутской области в вопросах разграничения государственной собственности»	344

Содержание

Заключение Конституционной комиссии «О правовой базе взаимодействия российской Конституционной комиссии с республиками, краями, областями, автономными образованиями Российской Федерации»	346
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 28 сентября 1992 г. № 3560-1 «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации»	348
Проект от 13 октября 1992 г. программы совещания- семинара «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации»	350
Постановление Конституционной комиссии от 19 октября 1992 г. № 21-427 «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации»	352
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Президенту Республики Башкортостан М.Г. Рахимову от 23 октября 1992 г.	353
Распоряжение Президента Российской Федерации от 23 октября 1992 г. № 603-рп «Об образовании Совета глав республик»	356
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Президенту Российской Федерации, Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину от 17 ноября 1992 г. «О совещании по вопросам конституций республик в составе Российской Федерации»	360
Из стенограммы заседания Комиссии Совета Национальностей по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям с участием членов Рабочей группы Конституционной комиссии и представителей переговорного процесса от 23 ноября 1992 г. по вопросу «О Конституции Республики Татарстан»	363

Содержание

Письмо председателя Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по транспорту, связи, информатике и космосу А.Н. Адрова в Конституционную комиссию от 25 ноября 1992 г. о необходимости обсуждения вопроса о государственном единстве Российской Федерации	427
Письмо Председателя Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР по вопросам социального и экономического развития автономных республик, автономных областей, автономных округов и малочисленных народов З.А. Корниловой от 26 ноября 1992 г. в Конституционную комиссию	428
Закон Республики Татарстан от 30 ноября 1992 г. «О порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан».....	429
Закон Российской Федерации от 10 декабря 1992 г. № 4071-1 «О внесении изменений в статью 71 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России».....	430
Обращение Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 декабря 1992 г. № 4074-1 «К народу, органам власти и управления Чеченской Республики».....	431
Федеративный договор и конституции республик в составе Российской Федерации. Сравнительно- аналитический материал, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации ...	432

Содержание

*Из материалов, представленных 23 декабря 1992 г.
Конституционной комиссией в Верховный Совет
Российской Федерации для рассмотрения вопроса о ходе
конституционной реформы в республиках в составе
Российской Федерации*

Перечень материалов от 23 декабря 1992 г. к вопросу о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации	440
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации»	442
Пояснительная записка к материалам о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации.....	445
Справка от 21 декабря 1992 г. о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации	447
Заключение по вопросу соответствия Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) Конституции (Основному Закону) Российской Федерации – России	450
Заключение эксперта Е.А. Данилова от 21 декабря 1992 г. «О конституционном развитии Республики Башкортостан на современном этапе (правовой анализ)»	456
Решение Комиссии по национально- государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 23 ноября 1992 г. «О Конституции Республики Татарстан»	462

Содержание

Письмо Председателя Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально- государственному устройству и межнациональным отношениям Н.П. Медведева первому заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации С.А. Филатову от 23 декабря 1992 г.	463
Приложение. Дополнительная информация о ходе подготовки конституций в республиках в составе Российской Федерации.....	463
Заявление парламентских фракций Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. о проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации».....	471
Из стенограммы заседания Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. Обсуждение вопроса о конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации	472
Выписка из протокола № 59 заседания Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. «О проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации „О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации“».....	515
Письмо Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 25 декабря 1992 г.	516

V. Мнения по вопросу о федеративных отношениях в Российской Федерации (1992 год)	519
<i>Р.Г. Абдулатипов</i>	
Предисловие к сборнику «Федеративный договор: Документы»	521
Интервью с <i>С.Н. Бабуриным, В.К. Варовым, В.Н. Подопригорой, И.П. Рыбкиным</i> Каким быть федеративному устройству России.....	529
<i>Ю.Ю. Болдырев</i>	
Единство государственной власти в условиях обновления Российской Федерации	534
<i>Л.Ф. Болтенкова</i>	
К истории и содержанию Федеративного договора.....	539
<i>С.Н. Булдаев</i>	
О конституционном процессе в республиках в составе Российской Федерации.....	545
<i>Ю.Д. Васильев</i>	
О полномочиях и предметах ведения органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.....	547
Вокруг проблемы суверенитета: казанские интервью.....	555
<i>Е.А. Данилов</i>	
Проблемы конституционно-правового регулирования предметов ведения и полномочий государственной власти в краях и областях Российской Федерации	560
<i>Е.А. Данилов, О.Г. Румянцев</i>	
О проекте Конституции Республики Тува.....	572
<i>В.В. Игнатенко</i>	
О концепции Устава Иркутской области	577
<i>А.П. Илларионов</i>	
Федеративный договор как правовая основа Конституции Российской Федерации	582
<i>И.И. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева</i>	
Федеративный договор и правовая система Российской Федерации	587

Содержание

<i>В.А. Кикоть, О.Г. Румянцев</i> О новой Конституции Республики Татарстан.....	595
<i>В.Н. Лихачев</i> О новой Конституции Республики Татарстан.....	600
<i>Л.С. Мамут</i> Заметки о проекте Конституции (Основного Закона) Якутской-Саха Республики	608
<i>М.А. Митюков</i> Выступление на конференции «Сравнительное законоведение республик: опыт, тенденции, методология», организованной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации и Комитетом по законодательству Верховного Совета Российской Федерации	612
<i>В.В. Михайлов, И.Т. Султанов, А.В. Новиков</i> Татарстан. Референдум. Национальное согласие.....	619
<i>Ч-Д.Б. Ондар</i> Новая Конституция Республики Тува: выход из тупика.....	626
<i>С.С. Перуанский</i> Некоторые замечания о национально-государственном устройстве Российской Федерации.....	630
<i>Ю.А. Решетов</i> Государственность Татарстана: состояние и перспективы	634
<i>О.Г. Румянцев</i> Россия избежит союзного «сценария распада»	638
Интервью с <i>А.В. Руцким</i> «Я – за расширение прав бывших автономий, но до той черты, за которой начинается распад России...»	643
<i>М.Г. Сабиров</i> О равновесии в многонациональном государственном образовании.....	650
<i>В.Г. Сыроватко</i> О новом подходе к федеративным отношениям: первые итоги	652

<i>И.В. Федосеев</i> С уважением к гражданину, с любовью к России	657
<i>Ф.В. Цанн-кай-си</i> Уточнить содержание самого принципа федерализма.....	661
<i>В.Л. Шейнис</i> Мы должны извлечь уроки из распада Союза	662
<i>А.С. Шишков</i> Разграничение полномочий и предметов ведения федеральных органов власти Российской Федерации и органов власти в краях, областях в вопросах внешнеэкономической деятельности	666
<i>В.К. Яковенко</i> О полномочиях и предметах ведения органов государственной власти Иркутской области в свете положений Конституции Российской Федерации и Федеративного договора.....	673
<i>К.В. Янков</i> Из кого составлять Федерацию?	685
VI. Мнения о проекте Конституции Российской Федерации и конституционном процессе в России (1992 год)	689
<i>С.С. Алексеев, А.А. Собчак</i> Конституция и судьба России	691
<i>А.Л. Алюшин</i> Конституционная реформа: цели, задачи, проблемы	706
<i>И.Н. Андрушкевич</i> Конституция: взгляд «почвенника»	709
Интервью с <i>Ф.Ш. Арслановой</i> «Сегодня Съезд является гарантом равновесия между законодательной и исполнительной властями...»	714
<i>В.В. Бабкин</i> О необходимости двухступенчатой формы власти.....	716

Содержание

<i>А.А. Гольцблат</i>	
Чтобы принять новый Основной Закон	718
<i>Г.М. Даниленко</i>	
Международно-правовые аспекты новой Конституции России.....	724
Интервью с <i>Е.А. Даниловым</i> и <i>В.И. Лафитским</i>	
Благородный политик думает о долге. Низкий — о выгоде.....	735
<i>В.Д. Зорькин</i>	
Конституционный Суд и российская демократия	741
Интервью с <i>В.Д. Зорькиным</i>	
Третья власть предлагает «круглый стол»	746
<i>В.Т. Кабышев</i>	
Исторический опыт свидетельствует... ..	753
Интервью с <i>В.А. Кикотем</i>	
Новая Конституция для новой России	755
Интервью с <i>А.Ф. Ковлягиным</i>	
«Мы имеем не альтернативные варианты, а политическую интригу»	770
<i>К.Д. Лубенченко, В.Ю. Вьюницкий, А.В. Иванченко</i>	
О разделении властей и проблемах российской государственности	772
<i>Л.С. Мамут, В.М. Савицкий</i>	
Многословие или необходимая детализация?	785
Интервью с <i>М.А. Митюковым</i>	
«Это была разведка боем!..»	788
Интервью с <i>Ф.М. Мухаметшиным,</i> <i>М.Г. Рахимовым, Э.А. Кубаревым</i>	
Казань и Уфа — против референдума в апреле, Чебоксары — за.....	793
<i>А.М. Оболенский</i>	
Шестой Съезд народных депутатов СССР (взгляд очевидца) ...	796
<i>С.Б. Пархоменко</i>	
Предсъездовская борьба на конституционном фронте.....	804
<i>Б.М. Пугачев</i>	
Какая Конституция нужна России	811
Интервью с <i>О.Г. Румянцевым</i>	
Конституция новой России.....	816

<i>О.Г. Румянцев</i>	
Не допустить разрушения конституционного строя в пески.....	823
Экспресс-интервью с <i>Н.Т. Рябовым,</i> <i>В.Л. Шейнисом, А.П. Владиславлевым</i>	827
<i>В.М. Савицкий</i>	
К вопросу о конституционности политической партии (экспертное заключение).....	828
<i>В.М. Савицкий</i>	
Тоталитаризм исключается.....	847
<i>О.Н. Смолин</i>	
Глас народа... А что если крик?	849
Интервью с <i>А.А. Собчаком</i>	
Россия – без деспотии и деспотов	853
<i>С. Станкевич, Е. Твердохлебов</i>	
Россия ищет себя	856
Интервью с <i>Б.А. Страшунюм</i>	
Правовое государство в России? Да!	862
Интервью с <i>Р.И. Хасбулатовым</i>	
Становление российской государственности	877
<i>Р.И. Хасбулатов</i>	
VII Съезд народных депутатов Российской Федерации и конституционная реформа	889
<i>А.А. Тилле</i>	
О перевороте, отставках и Конституции	895
<i>Ю.А. Тихомиров</i>	
Ценность, а не декорация.....	898
<i>В.А. Туманов</i>	
Референдум должен определить, быть ли России парламентской или президентской республикой.....	902
<i>Н.В. Федоров, В.Е. Гулиев</i>	
Что же мы будем принимать на референдуме?.....	904
<i>М.А. Федотов</i>	
Оставьте Конституцию юристам!.....	909
Интервью представителей российских партий и движений Конституция должна быть ясна не только юристу.....	912

Интервью с <i>С.А. Филатовым</i> Ключевой вопрос – принятие Конституции.....	914
<i>С.А. Филатов</i> О предложении Президента России	920
<i>И.Г. Шаблинский</i> О нашей многопартийности на фоне конституционного процесса.....	921
<i>С.М. Шахрай</i> Новый курс Президента?.....	927
<i>В.Л. Шейнис</i> Судороги российского парламентаризма	931
Пресс-конференция <i>А.Н. Шохина</i> Экономика и политика накануне VII Съезда народных депутатов	947
Интервью с <i>Б.С. Эбзеевым, Г.А. Гаджиевым</i> Мы не могли не проявить свою добрую волю	960
VII. Международное сотрудничество.....	965
<i>Из материалов о сотрудничестве Конституционной комиссии Российской Федерации с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией)</i>	
Письмо заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации Председателю Верховного Совета Российской Федерации от 13 февраля 1992 г.	967
Приложение. Проект письма Генеральному секретарю Совета Европы К. Лалюмьер.....	968
Записка Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 17 февраля 1992 г.	969
Обращение Конституционной комиссии Российской Федерации в Совет Европы от 19 февраля 1992 г. № 21/19.....	970

Содержание

Письмо Председателя Европейской комиссии за демократию через право Антонио Ла Перголы в Конституционную комиссию от 3 апреля 1992 г. (Страсбург, 28 апреля 1992 г.).....	972
Приложение. Экспертные материалы Венецианской комиссии по проекту Конституции России	974
Информация заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука от 17 сентября 1992 г. о заседании Европейской комиссии за демократию через право (Венеция, 11–12 сентября 1992 г.)	995
Письмо Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова Председателю Комиссии «За демократию через право» при Совете Европы (Венецианская комиссия) А. Ла Перголе от 10 октября 1992 г.	998
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева в Объединенный Конституционный комитет немецкого Бундестага и Бундесрата от 26 февраля 1992 г.	1000
Стенограмма российско-французского семинара «Проект новой российской Конституции и демократические процессы в России» (Москва, 23 марта 1992 г.)	1001
Интервью с <i>Александром Бланкенагелем (Германия)</i> России нужны сильный президент и профессиональный парламент	1058
Интервью с <i>Альбертом Блаустайном (США)</i> Пусть право силы уступит силе права.....	1061
<i>Стивен Е. Хансон (США)</i> Комментарий к октябрьскому проекту российской Конституции	1064
Меморандум совместной рабочей группы американских юристов по вопросу конституционных положений, относящихся к бюджетному процессу	1073

Содержание

Мануэль Б. Гарсиа Альварес (Испания)
О передаче полномочий центральной власти субъектам Федерации (дополнение к статье об асимметрии территориального устройства)..... 1081

Э.У. Уокер
Новая российская Конституция и будущее Российской Федерации..... 1085

Д.Н. Абрамян
Отчет. Международный аспект 1109

Список иллюстраций

Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г. органами власти республик в составе Российской Федерации (Извлечения: подписи Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова от Российской Федерации; Страница 1 оригинального текста подписанного документа)..... 181

Протокол к Федеративному договору о представительстве субъектов Федерации в высшем законодательном органе Российской Федерации 183

Записка ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева председателю Комитета Верховного Совета Российской Федерации М.А. Митюкову от 5 октября 1992 г. по проекту закона Российской Федерации «Основы правового положения автономных округов в Российской Федерации»..... 225

Заявление глав республик «О проекте новой Конституции Российской Федерации» 266

Сопроводительное письмо заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С.М. Шахрая в Верховный Совет Российской Федерации О.Г. Румянцеву от 30 января 1992 г. 275

Письмо Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 30 декабря 1991 г. 276

Письмо Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 6 марта 1992 г. (с резолюцией Р.И. Хасбулатова)..... 288

Содержание

Конституционный вестник № 12. Сентябрь 1992 г. Специальный выпуск: Дискуссия о конституционной реформе в российских краях и областях (Обложка. Художник-оформитель А.В. Кулагин)	325
Постановление Конституционной комиссии от 19 октября 1992 г. № 21-427 «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации»	352
Письмо председателя Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по транспорту, связи, информатике и космосу, в Конституционную комиссию А.Н. Адрова от 25 ноября 1992 г. о необходимости обсуждения вопроса о государственном единстве	427
Письмо председателя Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР по вопросам социального и экономического развития автономных республик, автономных областей, автономных округов и малочисленных народов от 26 ноября 1992 г. в Конституционную комиссию	428
Перечень материалов от 23 декабря 1992 г. к вопросу о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации	440
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации	442
Заявление фракций Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. о проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации»	471

Содержание

Выписка из протокола № 59 заседания Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 года. О проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации».....	515
Конституционный вестник № 10. Февраль–март 1992 г. (Обложка. Художник-оформитель А.В. Кулагин).....	544
Конституционный вестник № 11. Апрель–май 1992 г. (Обложка. Художник-оформитель А.В. Кулагин).....	625
Конституционный вестник № 13. Ноябрь 1992 г. (Обложка. Художник-оформитель А.В. Кулагин).....	648
Конституционный вестник № 14. Декабрь 1992 г. Специальный выпуск. Конституционные преобразования в республиках в составе Российской Федерации (Обложка. Художник-оформитель А.В. Кулагин).....	649
Письмо заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации Председателю Верховного Совета Российской Федерации от 13 февраля 1992 г. Приложение: проект письма Генеральному секретарю Совета Европы К. Лалюмьер.....	967
Записка Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 17 февраля 1992 г.	969
Письмо Председателя Европейской комиссии за демократию через право Антонио Ла Перголы в Конституционную комиссию от 3 апреля 1992 г. (Страсбург, 28 апреля 1992 г.) (Обложка)	971
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева в Объединенный Конституционный комитет немецкого Бундестага и Бундесрата от 26 февраля 1992 г. № 69.....	1000

I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

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

К истории создания Конституции Российской Федерации

О работе Конституционной комиссии (1990—1993 гг.).

Часть пятая: 1992 год: Строительство конституционной Федерации²

1.

В двух предыдущих частях статьи мы подробно рассказали о работе над проектом Конституции Российской Федерации в 1992 году. За скобками повествования осталась реформа федеративных отношений как часть общей конституционной реформы.

Между тем именно 1992 год запомнился как год активной борьбы за новую концепцию и механизмы федеративного устройства России. Шло становление федерализма как одной из ключевых основ ее конституционного строя. Объективно проблема состояла в том, что федерация строилась одновременно и сверху, и снизу. От федеральной власти требовались продуманные действия, чтобы не стать заложниками опережающей конституционной активности субъектов Федерации, прежде всего, республик.

Усиление центробежных тенденций в Российской Федерации в значительной степени было порождено известными историческими событиями 1989—1990 годов. Еще Съездом народных депутатов СССР и союзным Верховным Советом были приняты законы СССР, подтолкнувшие процесс суверенизации автономных республик, которые были составными частями союзных республик³.

¹ В 1992 г. — народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии.

² Части первую—четвертую статьи — «1990 год», «1991 год», «Январь—июнь 1992 года» и «Июль—декабрь 1992 года» см., соответственно, в томах 1, 2, 3/1 и 3/2 настоящего издания.

³ Апрельские (1990 года) законы СССР «Об основах экономических отношений Союза СССР, союзных и автономных республик» (от 10.04.90 г.) и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» (от 26.04.90 г.)

Под воздействием происходивших на союзном уровне процессов ряд национально-территориальных образований в Российской Федерации стал придавать особое значение идее заключения Федеративного договора как документа, конституирующего Российскую Федерацию заново, снизу и, отчасти, призванного гарантировать привилегии региональных элит.

Сторонники конституционной реформы закономерно рассматривали серьезную перестройку и совершенствование федеративных отношений в Российской Федерации, защиту законных интересов регионов как одну из ключевых проблем. Задача существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР, была подтверждена в июне 1990 года принятой первым Съездом народных депутатов Российской Федерации Декларацией о государственном суверенитете РСФСР. Пункт 9 Декларации дальновидно подтвердил, что «конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации»¹.

О Федеративном договоре авторы Декларации и принявший ее первый Съезд умолчали не случайно. Вопрос уже тогда упирался в отсутствие согласия по статусу субъектов Федерации, равную правосубъектность которых ряд представителей автономий не был склонен признавать.

Сложность и в то же время деликатность разрешения вопроса вовсе не предполагали молчаливого согласия федеральных органов государственной власти с демонстративными нарушениями российской Конституции. Кое-кто считал сохранение молчания частью некоей сложной политики, но это было чревато серьезными потерями в весьма непростой обстановке. Надо было идти к согласию, отсекая крайности. Такая позиция предполагала самое деятельное включение Конституционной комиссии в процессы строительства конституционной Федерации.

уравнивали права автономных республик как субъектов Союза, вывели их на уровень субъектов Союзного договора; как и союзным республикам, им предлагалось принять декларации о суверенитете.

¹ См. с. 52 Тома 1 настоящего издания.

2.

Значительным событием 1992 года стала подготовка, обсуждение и заключение Федеративного договора. Сама идея Федеративного договора вызывала неоднозначное отношение из-за многочисленных попыток поставить Федеративный договор над Конституцией.

Впервые идея такого документа была обозначена решением не Съезда, а Президиума Верховного Совета РСФСР 17 июня 1990 года¹. Работа над проектом была начата в Совете Национальностей в сентябре 1990 года. Проект Договора проходил все стадии разработки, характерные для законодательной процедуры принятия законопроекта. 23 января 1991 года он был принят за основу Советом Федерации — влиятельным координационным органом², направлен в субъекты РСФСР для обсуждения, доработан и повторно рассмотрен 20 марта 1991 года. А спустя две недели, 5 апреля 1991 года, третий (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации принял соответствующее Постановление «Об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (о Федеративном договоре)»³.

Согласие по Федеративному договору рождалось трудно. В 1991–1992 годах появились различные варианты его проекта: от Р.Г. Абдулатипова и Л.Ф. Болтенковой, Ф.В. Шелова-Коведяева, М.А. Митюкова, группы представителей 10 республик в составе РСФСР, депутатских групп «Коммунисты России» и «Сибирское соглашение», Рабочей группы Конституционной комиссии, наконец, — объединенной рабочей группы, созданной совместным Рас-

¹ См. Постановление Президиума ВС РФ от 17 июня 1990 г. «О Федеративном договоре» в Книге 1 Тома 6 настоящего издания.

² Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 года было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР как консультативно-координационном органе в составе Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР трижды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 года, 23 января и 20 марта 1991 года) и внес определенный вклад в подготовку Федеративного договора.

³ См. с. 163–164 Тома 2 настоящего издания.

поряжением руководителей Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова от 6 декабря 1991 года¹.

Главный идеолог документа, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РФ Р.Г. Абдулатипов, не раз призывал срочно согласовать и подписать Федеративный договор, сделать его частью Конституции, нормализовать процесс конституционных реформ, образно предупреждая Б.Н. Ельцина, что «Федеративный договор и Конституция двигаются навстречу друг другу, как два скорых поезда»².

Некоторые сторонники Федеративного договора полагали, что документ после ратификации обретет, по сути, силу основного закона. Подписание подобного Договора порождало иллюзию (а может быть, и не только иллюзию), что договаривающиеся стороны выступают учредителями уже давно существовавшей и конституционно закрепленной Российской Федерации. Россия переставала быть конституционной Федерацией, а становилась бы Федерацией договорной, с определенными конфедеративными чертами³.

Иные варианты неожиданно предлагали, что таким Договором Российская Федерация преобразуется в «добровольный союз равноправных договорных республик»⁴. Другие предусматривали для национально-государственных образований (республик) право непосредственного подписания Союзного договора; часть их положений также входила в противоречие с конституционной (а не договорной) природой Российской Федерации как государства, по сути, ставя Федеративный договор над федеральной Конституцией. Третьи допускали в качестве предмета договора разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, но опасно расширяли границы предмета регулирования.

¹ Некоторые из вариантов проекта Федеративного договора см. на с. 690–694, 696–705 Тома 2, с. 70–77 данной книги, а также в Томе 5 и Книге 1 Тома 6 настоящего издания.

² См. с. 83 данной книги.

³ См. подробнее: «Последний шанс возродить единую государственность России». Беседа с членом Верховного Совета Российской Федерации, ответственным секретарем Конституционной комиссии Олегом Румянцевым // Российская газета. 1992. 15 янв.

⁴ Федеративный договор. Проект Ф.В. Шелова-Коведяева // Архив ФКР.

Споры о месте Федеративного договора в правовой системе и его содержании велись, в частности, между большинством Конституционной комиссии и частью членов Совета Национальностей, находившихся под естественным влиянием руководителей регионов. Стоит отметить, что активная полемика по вопросам федерализма обеспечивала соревновательность идей и подходов, будила конституционную мысль и порождала поиск новых решений. В условиях жесткой политической состязательности усилиями представителей федерального центра и регионов вырабатывалась новая практика федерализма.

Подключение Рабочей группы Конституционной комиссии к работе над Федеративным договором с декабря 1991 года породило новую его версию. Родился проект «Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов». Особенность концепции состояла в строгом сведении содержания документа к конституционно значимому разграничению полномочий по вертикали на основе положений раздела четвертого «Федеративное устройство» проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией.

После принятия документа Верховным Советом в первом чтении мы предлагали разослать его субъектам Федерации для согласования и доработки, а затем принять Съездом народных депутатов в качестве Закона Российской Федерации и ввести его главой в Конституцию.

Вот почему проект документа появился в двух вариантах – в форме одноименных проектов закона РСФСР и соглашения, что давало тактические преимущества при подготовке обсуждения на Верховном Совете. 5 января 1992 г. проект был направлен Председателю Конституционной комиссии и уже на следующий день Б.Н. Ельцин вернул нам его с интересными содержательными поправками. Вскоре одобрил проект и Р.И. Хасбулатов. Для получения политической поддержки 20 января 1992 г. проект был внесен одновременно на обсуждение Конституционной комиссии и Президиума Верховного Совета Российской Федерации. Поскольку по Дому Советов продолжали ходить альтернативные проекты Федеративного договора, заседаниям предшествовало достижение договоренности с Р.И. Хасбулатовым о поддержке варианта, разработанного в объединенной рабочей группе.

Хасбулатов сдержал слово. Президиум Верховного Совета решил направить в регионы указанный проект Соглашения, чтобы в дальнейшем внести его в порядке совместной законодательной инициативы для оформления в качестве Закона Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в действующую Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации¹. Но предстояло еще получить одобрение большинства (раздельно) республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

На Конституционной комиссии этот шаг вперед был воспринят с энтузиазмом. Еще один раздел проекта Конституции Российской Федерации получал реальную конституционную перспективу еще до принятия новой Конституции. Накал проблемы несколько спал.

Весь февраль 1992 года в Верховных Советах республик, краевых, областных советах шло предварительное обсуждение проекта Соглашения. Принятые по итогам обсуждения предложения направлялись в адрес Верховного Совета Российской Федерации, прежде всего, Совета Национальностей. На заседаниях палат 4 марта 1992 года был утвержден состав рабочей группы для дальнейшего согласования Договора с руководством субъектов Российской Федерации, а доработка текста передана под кураторство заместителя председателя ВС РФ Ю.Ф. Ярова².

Конституционная комиссия в целом не смогла принимать значимого участия в дальнейшей отработке документа: с 14 февраля, когда палаты Верховного Совета на совместном заседании обсудили вопрос о включении в повестку дня шестого Съезда вопроса о проекте Конституции Российской Федерации, и до 18 апреля, когда Съезд одобрил общую концепцию конституционных реформ в России и основные положения указанного проекта Конституции, члены Комиссии были заняты обсуждением проекта Конституции — на заседаниях комитетов Верховного Совета и комиссий его палат, депутат-

¹ Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 20 января 1992 г. № 2217-1 «О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации». См. с. 69–70 данной книги.

² См. с. 151–153 данной книги.

ских фракций и групп, самого Верховного Совета и его палат, наконец — Съезда народных депутатов Российской Федерации¹.

В Верховном же Совете, увы, возобладали сторонники трех принципов устройства Российской Федерации: национально-государственного, национально-территориального и административно-территориального, и наличия трех видов субъектов Федерации, а, значит, и деления текста на три федеративных договора, что не вполне согласовывалось с идеями равноправия и одинакового конституционно-правового статуса субъектов Федерации.

31 марта 1992 года в Георгиевском зале Кремля прошла торжественная церемония подписания Федеративного договора² сразу в трех версиях — с органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Республика Татарстан (так же как и Чечено-Ингушетия, не подписавшая Федеративный договор наравне с другими республиками) вскоре потребовала отдельного договора с Российской Федерацией. Подписание сопровождалось внесением сразу двух протоколов к Федеративному договору — одного по поводу предоставления мест в палате парламента с подписями представителей республик³, и второго — от большинства краев и областей — о выравнивании государственно-правового статуса всех субъектов Российской Федерации.

¹ Вместе с тем эксперты Комиссии, прежде всего, Е.А. Данилов и Л.С. Мамут, были весьма деятельно вовлечены в процесс окончательной доводки текста Договора, по просьбе и под руководством заместителя Председателя ВС РФ Ю.Ф. Ярова, денно и нощно уточняя, дорабатывая и улучшая текст, готовившийся к подписанию. По сути, именно эти эксперты Конституционной комиссии и участвовали в расстановке последних точек в тексте Федеративного договора.

² Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова на церемонии см. на с. 163–174 данной книги.

³ Республики доводили до сведения органов власти, что при рассмотрении парафированного Федеративного договора на совместном совещании 30 марта 1992 года пришли к согласию в том, что, реализуя положения пункта 3 статьи I Федеративного договора, необходимо обеспечить предоставление не менее 50 процентов мест в одной из палат высшего законодательного органа Российской Федерации представителям республик в составе Российской Федерации, автономных областей и автономных округов. См. с. 182–183 данной книги.

...Оценивая сегодня то событие, можно без ложного пафоса, хотя и со всеми оговорками охарактеризовать его как великое событие, реально способствовавшее предотвращению распада страны, о котором по прошествии времени не хотят говорить в аспекте его подлинного исторического значения. Это было первое развернутое юридическое закрепление нового понимания федерализма в России. Но это был и политический компромисс ослабевшей федеральной власти с наступательно действовавшими региональными элитами, нередко опиравшимися, признаём, на определенный подъем «пассионарности» (полагаю, здесь вполне применим термин Л.Н. Гумилева), направлявшейся в ряде регионов как снизу, так и сверху, особенно там, где идея локального и национального суверенитета стала наиболее простым способом бурной гражданской социализации населения.

В целом, это был шаг в сторону достижения в стране общественного согласия, компромисс, который позволил удержать Российскую Федерацию от более серьезных деформаций. Подобного компромисса так и не удалось достигнуть несколькими месяцами раньше на союзном уровне, память о чем заставляла работать в поисках хотя бы временного согласия все вовлеченные в процесс стороны.

Национально-государственный вопрос сразу существенно утратил конфликтную остроту, перешел в стадию более или менее нормального диалога и выстраивания отношений между Федерацией и ее частями.

10 апреля 1992 г. шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации постановил одобрить подписанный Федеративный договор и включить его содержание как составную часть в Конституцию Российской Федерации. 15 апреля 1992 года на Съезде прошло голосование по соответствующим поправкам. И тогда же было распространено заявление группы членов Президиума Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии по поводу данного голосования¹, где доказывалось, что Съезд принял решение именно инкорпорировать содержательную часть Договора в раздел III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации» Конституции 1978 года.

¹ См. с. 204–205 данной книги.

Споры не утихали и позже: в одном случае в названии Постановления Президиума Верховного Совета РФ в самом заголовке документа появлялась кому-то желанная, но отличная от решения Съезда формулировка¹. В другом, в декабре 1992 года седьмой Съезд убеждали в необходимости решения о внесении в неизменном виде Федеративного договора в новую Конституцию²; однако Съезд считал важнейшим условием завершения подготовки ее проекта участие представителей регионов в доработке проекта с учетом содержания Федеративного договора.

Речь шла о стратегических последствиях для правовой системы Федерации. Наблюдатели отмечали, что федеральная конституционная система складывалась теперь как бы из двух слоев взаимосвязанных норм — Конституции и Федеративного договора³. Другие подчеркивали, что отныне любые изменения многих статей Конституции России могли теперь вноситься только с согласия субъектов Федерации. Надо было противостоять абсолютизации того, что многое реализовываться должно только на основе содержания Федеративного договора, что опять было попыткой поставить его над Конституцией Российской Федерации⁴.

Переданных обширных полномочий некоторым политикам казалось недостаточно и после подписания Договора. Так, Председатель Верховного Совета Башкортостана М.Г. Рахимов на встрече глав республик с Б.Н. Ельциным в октябре 1992 года высказал мнение о передаче республикам больших прав, чем это предусмотрено Федеративным договором⁵. Идя навстречу этим пожеланиям, Ельцин тогда же принял предложение глав республик об образовании Совета глав

¹ См. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 18 мая 1992 г. «О плане работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора, ставшего составной частью Конституции Российской Федерации» (с. 206 данной книги).

² Источник: Агентство PostFactum (Постфактум), Москва. Дата выпуска: 12.12.1992 г.

³ См. с. 588 данной книги.

⁴ Позицию РФ Конституционной комиссии, доведенную до сведения шестого СНД РФ, см. на с. 202–203 данной книги.

⁵ Президент — за расширение прав российских республик // Независимая газета, Москва. 1992. 23 окт. Письмо автора этих строк, переданное в тот же самый день М.Г. Рахимову, см. на с. 353–356 данной книги.

республик под председательством Президента Российской Федерации «в целях выработки основных принципов реализации Федеративного договора и государственного управления Российской Федерацией на основе ее новой Конституции, согласованных решений по обеспечению территориальной целостности и государственной независимости России»¹.

Временных деформаций, впрочем, избежать не удалось. Борьба за минимизацию рисков, сопровождавших заключение Федеративного договора, велась вплоть до 12 декабря 1993 года, когда проблема была в определенной мере снята переходными положениями Конституции Российской Федерации².

3.

Видную роль в становлении новых федеративных отношений сыграл Конституционный Суд РФ³. Предметом его деятельности в сложной обстановке реформы федеративных отношений в 1992 году отнюдь не случайно стало обеспечение верховенства и непосредственного действия российской Конституции на всей территории Федерации.

Вовлечение Конституционного Суда в конституционную реформу можно считать неотъемлемой чертой становления демократического правового федеративного государства. В вопросах создания

¹ Распоряжение Президента РФ от 23 октября 1992 года № 603-рп «Об образовании Совета глав республик». С. 356–359 данной книги.

² Пункт 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ установил: «Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования. Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями. В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора [...] действуют положения Конституции Российской Федерации».

³ Еще в 1990 году в первом проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, появилась статья о Конституционном Суде Российской Федерации. Эта норма была затем включена в действовавшую тогда Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 года, после чего был принят Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», согласно которому Конституционный Суд рассматривался не просто как высший орган судебной власти, осуществляемой в форме конституционного судопроизводства, но и как орган по защите самого конституционного строя.

единого правового пространства Федерации руководство Конституционной комиссии тесно взаимодействовало с руководством, судьями и экспертами Конституционного Суда РФ (чему в немалой степени способствовали профессиональные отношения, завязавшиеся в период совместной работы над первыми версиями проекта Конституции Российской Федерации).

В отечественной литературе о реформах начала 1990-х годов можно встретить сомнения — отвечало ли такое «плодотворное сотрудничество» принципу разделения властей? Эти утверждения, как представляется, имеют вкусовую природу и вытекают не из стремления к чистоте конституционных принципов, а из политического неприятия роли, сыгранной КС РФ в 1992–1993 годах. В конкретных исторических условиях становления конституционного строя равноправное сотрудничество законодательной и судебной ветвей государственной власти отвечало духу переходного времени, букве норм развивающегося законодательства (прежде всего Закона о Конституционном Суде), раскрывавшего конституционную обязанность по защите конституционного строя, и было одной из примечательных особенностей правового развития России в трудных условиях «политики ультиматумов».

Появление активно действующего государственного арбитра было важным на фоне обострявшегося противостояния двух высших государственных органов — Съезда народных депутатов и Президента РСФСР, споров между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ о разграничиваемых полномочиях. Конституционный Суд пытался выступать беспристрастной стороной, и это, как правило, ему удавалось. Сотрудничество ветвей власти отнюдь не предполагало их подмену друг другом. Вместе с тем приметой времени было и весьма вольное понимание принципа разделения властей и независимости судебной власти. Особенно, когда на съездах не раз и не два звучало похожее на завуалированную угрозу предложение «посоветоваться с Конституционным Судом» — хотя последний был не вправе консультировать по не принятым решениям.

Конституционный Суд в 1992 году указывал органам государственной власти на угрозы государственной целостности Российской Федерации, призывая к действиям, которые позволили бы избежать судьбы Союза ССР. Суд отмечал, что «с конституционным строем РФ несовместимы как сепаратизм, так и любые попытки воз-

родить унитарно-бюрократическое устройство государства, а также игнорирование суверенности наций России, законных интересов ее регионов»¹.

Сложным и принципиально важным стало дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, законов РТ от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РТ» и от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета РТ от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан». 13 марта 1992 г. КС РФ вынес Постановление по данному делу, в котором, с учетом общепризнанных международно-правовых норм о самоопределении народов и правах человека, законодательства Российской Федерации и законодательства самой Республики Татарстан признал не соответствующими Конституции РФ положения выше-названных актов, ограничивающие действие Конституции и законов РФ на территории РТ и устанавливающие одностороннее изменение национально-государственного устройства Российской Федерации, а также предусматривающие преобразование Республики Татарстан в субъект международного права, строящий свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров².

После этого в Конституционный Суд поступали и другие запросы, в которых оспариваемые положения конституций ряда других республик — субъектов Федерации назывались заявителями не соответствующими Конституции России как по содержанию, так и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Поднимались такие вопросы, как суверенитет республик, способ их вхождения в Российскую Федерацию, верховенство конституций и законов, международная правосубъектность, регулирование отношений собственности, природопользования, охраны окружающей среды и другие.

¹ См., напр., заявления КС РФ от 14 февраля, 26 июня 1, 25 декабря 1992 года (с. 516–518 данной книги, а также с. 977–978 Книги 1 Тома 3).

² См. с. 299–309 данной книги.

Стоит заметить, что неопределенность в понимании (и правоприменении) основополагающих положений конституционного устройства России являлось следствием признания в Федеративном договоре от 31 марта 1992 года государственного суверенитета республик, входящих в состав Российской Федерации. Признания, которые сами республики, что скрывать, вынудили поместить в текст в той конкретно-исторической обстановке, хотя Рабочей группой Конституционной комиссии и ее экспертами предпринимались многократные попытки пояснить, что упоминание суверенитета юридически некорректно, конфликтно, не должно иметь буквального значения и, в крайнем случае, должно относиться к соответствующему кругу переданных субъектам полномочий.

...Сейчас, спустя годы и подводя итог «московского этапа» деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, хочется отдать ему должное: после принятия новой Конституции России КС РФ смог выработать ряд правовых позиций, приведших нормативное, обязывающее значение Федеративного договора к необходимому конституционному знаменателю.

Это положения, касающиеся суверенитета Российской Федерации, носителем которого является многонациональный российский народ в целом; равноправия субъектов Российской Федерации; разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, в том числе разграничения собственности; значения принципов организации системы органов государственной власти Российской Федерации для организации власти в ее субъектах; пределов самостоятельности исполнительной власти в системе разделения властей; недопустимости передачи полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения субъекту Российской Федерации; разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения на основе федерального закона; регулирования организации и деятельности единой судебной системы Российской Федерации только Конституцией РФ и федеральным законодательством¹.

¹ См. Постановления КС РФ от 13 марта 1992 года; от 11 мая, 19 мая, 10 и 30 сентября 1993 года; от 12 апреля и 30 ноября 1995 года; от 18 января, 1 февраля, 30 апреля, 21 июня и 24 декабря 1996 года; от 24 января, 4 марта, 30 апреля, 24 июня, 14 июля и 10 декабря 1997 года; от 9 января, 27 апреля, 29 мая и 17 июля 1998 года; от 7 июня 2000 года; от 16 ноября 2004 года № 16-П; от 1 февраля

Конституционный Суд РФ постановил, что положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий и нашедшие отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Преодоление эффекта формулировок, значимых в 1992 году, растянулся на целое десятилетие. Только в 2001–2003 гг. — при активном воздействии Президента РФ и вмешательстве российской прокуратуры — тексты большинства конституций и уставов субъектов РФ были приведены в соответствие с Конституцией РФ, принятыми решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

4.

Доработка содержательной части проекта Федеративного договора осуществлялась весной 1992 года параллельно с продолжавшейся настройкой проекта Конституции. В результате изменялся четвертый раздел последнего, вбиравший в себя достигнутые договоренности. В согласованиях принимали участие депутаты фракции «Суверенитет и равенство» (руководитель У.Е. Темиров), представители конституционных комиссий из регионов.

Одним из камней преткновения стал вопрос о представительстве субъектов Федерации в высшем законодательном органе РФ.

В то время не было верхней и нижней палат — они были равноправными, однако существенно отличались по принципам формирования: свыше половины мест в Совете Национальностей принадлежало вчерашним автономным образованиям. При подписании Федеративного договора республики составили упоминавшийся выше протокол с требованием установить большее представительство национальных образований в «палате регионов». Настойчиво вносилось предложение, чтобы в проекте Конституции будущая верхняя палата (она именовалась «Федеральное Собрание», в итоге это название перешло ко всему федерально-

№ 1-П и 21 декабря 2005 года № 13-П, а также определения Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 года № 32-О, от 14 января 1999 года № 37-О, от 27 июня 2000 года № 92-О, от 21 апреля 2001 года № 65-О, от 6 декабря 2001 года № 249-О и № 250-О.

му парламенту) избиралась прямыми выборами по национально-территориальным округам, причем одна половина депутатов избиралась бы от республик, автономной области, автономных округов, а другая — от краев и областей¹. Фактически позитивная роль Федеративного договора сводилась представителями ряда национальных образований к обеспечению соответствующего паритета на федеральном уровне. На что Р.И. Хасбулатов резонно возражал, что тем самым нарушается «мировой принцип, принцип современной цивилизации: один гражданин — один голос. Если мы отойдем от этого универсального принципа, мы тогда разрушим сами то, к чему мы стремимся»².

Звучали требования установить верховенство законов республик над законами Федерации, причем не только по предметам их ведения. Республики словно бы заново входили в Федерацию, обладая полным суверенитетом, прямо о котором говорили не все. Добивались, и в итоге добились закрепления положения о том, чтобы проекты законов РФ, касающиеся республик, посылались им на заключение, что, может быть, и не плохо. (Сейчас тоже проекты федеральных законов по предметам совместного ведения обязательно направляются всем субъектам Федерации.)

Постоянное давление не могло не сказаться на результатах рассмотрения проекта Конституции Российской Федерации Верховным Советом РФ и Съездом народных депутатов. Недоверие части представителей республик к четвертому разделу («Федеративное устройство») проекта Конституции РФ стало причиной предложения «не торопиться с принятием этой Конституции или с референдумом по ней», иначе, мол, мы создадим очень сложную ситуацию в Российской Федерации.

Создавалось впечатление, что представители республик и автономий, еще не зная в точности, чего же они в итоге хотят, пытались при обсуждении проекта Конституции России «припасти» для своих регионов как можно больше суверенитета. Недовольная проектом Конституции по своим резонам, фракция коммунистов подыгрыва-

¹ Предложения в проект Конституции РФ вносились также от Комиссии Совета Национальностей ВС РФ по нац.-гос. устройству: «В Федеральное Собрание избираются прямыми выборами по три депутата от каждой республики, а также по одному депутату от края, области и автономного округа».

² См. с. 297 Книги 1 Тома 3.

ла этим настроениям, разыгрывая национальную карту, раз за разом поддерживая рискованные требования представителей республик. Впрочем, последние осознавали, что в их регионах на выборах происходит острое соперничество кандидатов в депутаты по национальному признаку, тем самым признавая неготовность части страны к такому важному институту демократии, как выборы.

В такой обстановке Б.Н. Ельцин заявил 7 апреля 1992 года о возможности введения чрезвычайного положения, а Закон Российской Федерации «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» 3 июля 1992 года зафиксировал «обострение общественно-политической обстановки и межнациональных отношений» и установил мораторий на изменение национально-государственного устройства на два года — до 1 июля 1995 года¹.

Понимая важность полномочий по ежедневному управлению федеративными отношениями перед седьмым Съездом народных депутатов мы предложили включить в содержащийся в проекте Конституции список министров, назначаемых Президентом по особой процедуре — с согласия Верховного Совета (по сути — в Президиум Правительства), новый пост — Министра по делам Федерации, регионов и национальностей².

На самом Съезде в декабре 1992 года сторонники договорно-конституционного характера отношений между центром и республиками, с одной стороны, и конституционной Федерации, с другой, провели принципиальный обмен мнениями (на который стоит обратить внимание, благо, документы публикуются в данной книге³), в том числе по вопросу о соответствии конституций республик в составе РФ положениям федерального Основного Закона, рассказ о чем и завершит данную часть вступительной статьи.

¹ См. с. 207 данной книги.

² Коммерсантъ-Daily. 1992. 6 нояб. Интересно, что 15 мая 2008 года такой министр был включен постановлением Правительства РФ в особый список Президиума Правительства Российской Федерации. См. Постановление Правительства РФ № 371 от 16 мая 2008 года «Об образовании Президиума Правительства РФ».

³ См. с. 264–272 данной книги.

5.

В 1992 году Конституционная комиссия предприняла кампанию по утверждению принципа единства конституционно-правового регулирования на территории Федерации. Правовую базу взаимодействия с властями регионов по данному вопросу составляли тогда соответствующие постановления первого, пятого, шестого и седьмого съездов, а также Положение о Конституционной комиссии, утвержденное по поручению пятого Съезда народных депутатов РСФСР Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 января 1992 года¹.

В условиях нестабильности конституционного строя России угроза разрушения государственного единства Российской Федерации нарастала; серьезным осложняющим фактором являлись действия ряда регионов, в одностороннем порядке нарушавших определенное федеративное устройство, включая установленное разграничение предметов ведения и полномочий².

Опережающие темпы конституционных процессов в республиках в составе РФ (да и в некоторых краях и областях, желавших провозгласить себя республиками) наглядно подтверждали тревогу по поводу последствий сознательного затягивания депутатским большинством принятия новой Конституции на федеральном уровне, его «искусственного торможения».

Первой, 12 марта 1992 года, была принята Конституция Республики Ичкерия, однако в соответствии с Постановлением пятого Съезда народных депутатов Российской Федерации избранные в октябре 1991 года органы власти Чечни были признаны незаконными, а их акты — не имеющими силы. В апреле 1992 года Якутия приняла новую Конституцию, целый ряд положений которой противоречил многим нормам действовавшего Основного Закона Российской Федерации. Так же, как и изменения в Конституцию Республики Башкортостан, внесенные в июне 1992 года специальным законом, принятым Верховным Советом Башкортостана. В сентябре 1992 года Парламент Тувы намерен был принять Конституцию, в проекте которой предусматривалось право республики на выход из состава

¹ Подробнее см. с. 346–348 данной книги.

² Справка о ходе конституционной реформы в республиках в составе РФ (по состоянию на 21 декабря 1992 года) — см. с. 447–449 данной книги.

России путем проведения референдума. Несмотря на упоминавшееся Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 года, позиция государственных органов Республики Татарстан нашла отражение в последующем республиканском законодательстве, прежде всего принятой 6 ноября 1992 г. новой Конституции Республики Татарстан, которая — по экспертным оценкам Конституционного Суда РФ, Конституционной комиссии РФ, Главного правового управления Администрации Президента России, Парламентского центра при ВС РФ, Института законодательства и сравнительного правоведения при ВС РФ — вступила в противоречие с нормами федерального Основного Закона в ряде своих положений, касающихся нахождения республики в составе Российской Федерации, верховенства законов Республики Татарстан на своей территории, институтов гражданства и воинской службы и других¹.

Необходимо было активизировать политико-правовой процесс соотнесения конституционных процессов на федеральном и региональном уровнях. Конституционная комиссия повела такую работу в форме выездных заседаний, участия в сессиях республиканских и областных советов, а также переговоров с главами регионов².

¹ Проведенный Рабочей группой и Научно-консультативным советом Конституционной комиссии правовой анализ новых конституций упомянутых субъектов РФ, а также ряда проектов конституций других республик в составе РФ, показывал несоответствие их норм статьям 1, 3, 11, 11¹, 36, 70, 71, 72, 78, 81, 81¹, 81⁴, 81⁵, 104, 109, 114, 121⁸, 127, 132¹, 134, 136, 158, 160, 163, 165, 165¹, 176, 177, 179 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России.

² Например, в период с 28 по 30 октября 1992 г., когда в Казани продолжилось принятие новой Конституции РТ, в работе сессии ВС РТ приняла участие делегация ВС РФ и Конституционной комиссии в составе Ю.Ф. Ярова, О.Г. Румянцева, А.Ф. Ковлягина и Е.А.Данилова, которой была проделана соответствующая работа, в том числе: встречи и переговоры с Президентом РТ, Вице-президентом РТ, Премьер-министром РТ, Председателем ВС РТ; беседы с лидерами фракций «Согласие» и «Народовластие» ВС РТ; выступления на собраниях фракций; выступления на самой сессии ВС РТ; выступления в СМИ — общероссийских и РТ; встреча с активистами общественных объединений, входящими в блок «Равноправие и законность»; посещение мечетей г. Казани, беседы с духовенством. В результате удалось сплотить депутатов РТ для принятия решения об отклонении вызывавших наибольшие споры статей 23, 62, 64, 66 проекта Конституции РТ; по ст. 23 вновь заседала Конституционная комиссия ВС РТ, по другим же была достигнута предварительная договоренность с М.Ш. Шаймиевым о создании согласительной комиссии — на паритетных началах от двух основных противоборствующих фракций, а также «джентльменское соглашение» с руководителем

28 сентября Президиум Верховного Совета Российской Федерации по инициативе Конституционной комиссии дал принципиальную оценку происходящему¹ и предложил алгоритм совместных с регионами действий.

19 октября вопрос был рассмотрен на специальном пленарном заседании Конституционной комиссии, которая согласилась с рекомендациями Президиума парламента и, согласившись с компромиссной осторожной формулой Президиума ВС РФ, утвердила программу совещания «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации». В этом и последующих заседаниях Конституционной комиссии принимали участие руководители ряда субъектов Российской Федерации и их конституционных комиссий: совместный поиск согласия еще более активизировался.

Но статуса «совещания» было явно недостаточно, речь шла о выполнении законодателями своих конституционных обязанностей. 24 октября 1992 года автором этих строк на рассмотрение Верховного Совета РФ был внесен проект постановления, которым предлагалось подтвердить конституционный процесс в республиках как часть конституционной реформы во всей Федерации; тем республикам, где нарушались нормы российской Конституции, предлагалось привести в соответствие с ней в двухмесячный срок отдельные статьи их конституций; тем, кто провел референдум о повышении статуса в составе Российской Федерации, предлагался законодательный путь разрешения конфликта через рассмотрение итогов такого референ-

ми республики М.Ш. Шаймиевым и В.Н. Лихачевым о дальнейших после согласительной комиссии действиях.

¹ Было, в частности, отмечено, что в Конституции Республики Саха (Якутия), принятой 4 апреля 1992 года, допущены нарушения положения части второй статьи 78 Конституции (Основного Закона) РФ об обязательности соответствия конституции республики в составе Российской Федерации Конституции РФ, а также пункта «а» части первой статьи 81(1) Конституции (Основного Закона) РФ. Проекты конституций ряда республик в составе РФ: Башкортостана, Бурятии, Калмыкии, Татарстана, Тувы и некоторых других — содержат такие положения, которые, будучи принятыми, также нарушат названные в абзаце втором пункта 1 настоящего постановления нормы действующей Конституции (Основного Закона) РФ; отдельные основополагающие статьи этих проектов не соответствуют ни действующей Конституции (Основному Закону) РФ, ни основным положениям проекта новой Конституции РФ, одобренным шестым Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ. См. с. 348–350 данной книги.

дума общероссийским Съездом. Ждать рассмотрения проекта постановления Верховным Советом пришлось ровно два месяца.

Тем временем на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации 9 декабря 1992 года удалось включить в постановление «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» отдельный пункт: считать необходимым проведение в республиках в составе Российской Федерации конституционных реформ в строгом соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, согласование их осуществления с основными положениями концепции конституционной реформы в Российской Федерации и ее этапами¹.

Опираясь на позицию Съезда, мы развернули подготовку к обсуждению данного вопроса на Верховном Совете РФ, причем не в форме необязывающего научно-методического «совещания-семинара», а полноценного парламентского обсуждения. Сделать это оказалось крайне сложно. В пояснительной записке к направленным 23 декабря 1992 года в ВС РФ материалам пришлось фактически констатировать, что Верховный Совет, который «до сих пор не нашел возможности рассмотреть этот важный вопрос государственно-правового строительства Российской Федерации», практически самоустранился от контроля за выполнением не только положений Конституции, но и ранее принятых федеральных законов и постановлений в сфере государственного строительства единой Федерации².

Решимость и настойчивость Конституционной комиссии и ее политического ядра вовсе не противоречила призывам, в частности, Б.Н. Ельцина, к «терпеливому, взаимоуважительному диалогу федеральных и региональных органов управления, регионов между

¹ См. с. 764 Книги 2 Тома 3.

² Из упомянутой пояснительной записки: «Объективное молчание и бездействие Верховного Совета РФ по данному вопросу означает невыполнение им как федеральным органом государственной власти РФ своей конституционной обязанности, отнесенной к совместному ведению с органами государственной власти республик в составе Российской Федерации, обеспечивать соответствие конституций и законов республик в составе РФ Конституции и законам Российской Федерации. [...] В этих условиях стали возможными перекосы в региональной политике РФ, и в частности, финансовая поддержка именно тех республик в составе РФ, которые совершают конституционные правонарушения, о чем уже говорилось при обсуждении Верховным Советом РФ Бюджетного послания Президента РФ». Подробнее см. на с. 445–446 данной книги.

собой»¹. На рассмотрение палат Верховного Совета РФ был внесен внушительный пакет тщательно проработанных документов и материалов², подтверждавших обоснованность принципиальной позиции, направленной против правового сепаратизма.

Обсуждение в парламенте состоялось 24 декабря 1992 года. Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации» был поддержан целым рядом депутатских фракций и групп³. Но, несмотря на фундированность проработки и политическую актуальность, вопрос был, говоря на парламентском сленге, «замотан». Вместо необходимого политического решения было принято лишь протокольное решение.

Сначала председательствовавший на заседании заместитель Председателя Верховного Совета РФ Н.Т. Рябов предложил принять к сведению информацию ответственного секретаря Конституционной комиссии о ходе конституционной реформы республик в составе Российской Федерации и поручить Конституционной комиссии совместно с соответствующими комитетами, председателями верховных советов, председателями конституционных комиссий республик в составе Российской Федерации подготовить этот вопрос для рассмотрения Верховным Советом попозже — в январе 1993 года. Затем вообще было предложено сделать лишь протокольную запись, чтобы «постановление такого рода вообще не появлялось». Эту позицию поддержали члены Президиума и Верховного Совета Российской Федерации Р.Г. Абдулатипов и С.Н. Красавченко⁴. Несмотря на аргументированные возражения целого ряда депутатов, обсуждение было свернуто.

Итак, Конституционная комиссия, подчас наступая на весьма влиятельные «мозоли», обратила самое пристальное внимание на недопустимость затягивания с комплексным решением назревшей проблемы сохранения целостности государства. Но Верховный Совет — вопреки всем имевшимся заключениям, во имя получения

¹ См. с. 332 данной книги.

² См. с. 440–462 данной книги.

³ См. с. 444 и 471 данной книги.

⁴ См. с. 501–513 данной книги.

тактических выгод — оказался не в состоянии принять меры для решения проблемы.

Время подтвердило обоснованность и взвешенность государственного подхода, предложенного членами Комиссии.

Протокольное решение Верховного Совета (увы, гора родила мышь!) вызвало неудовлетворение тех сил, которые считали необходимым стоять на страже конституционного строя России и не могли мириться с проявлявшейся медлительностью высших федеральных органов государственной власти в осуществлении возложенных на них функций и нарастающими тенденциями к обособлению и дезинтеграции, опасностью повторения Российской Федерацией судьбы СССР.

Уже на следующий день Председателем Конституционного Суда России В.Д. Зорькиным было направлено обращение к Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову. Исходя из требований статей 8 и 55 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд счел возможным поставить вопрос о необходимости незамедлительного принятия Верховным Советом Российской Федерации скоординированных мер для восстановления конституционной законности и устранения угрозы конституционному строю Российской Федерации и ее территориальной целостности¹.

Решение проблемы переходило на 1993 год, ставший последним в деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

Продолжение следует

¹ См. с. 516–518 данной книги.

II. МАТЕРИАЛЫ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ ДОГОВОРУ (ЯНВАРЬ — НОЯБРЬ 1992 Г.)

Б.Н. Ельцину

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

от 4 января 1992 г.

к проекту Соглашения о разграничении полномочий
между федеральными органами государственной власти
РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР,
краев, областей, автономной области,
автономных округов¹

1. Мы придаем чрезвычайно важное значение скорейшему решению вопросов о принципах федеративного устройства Российской Федерации. Сердцевиной проблемы является разграничение полномочий (предметов ведения) между государственными органами всей РСФСР и субъектов Федерации. Действующая Конституция РСФСР, к сожалению, не дает ответов на возникающие вопросы. Статья 72 (предметы ведения РСФСР) и статья 79 (предметы ведения республики в составе РСФСР) сплошь и рядом нарушаются. Жизнь обогнала эти конституционные нормы, к тому же — нечетко прописанные. В то же время есть различия в новых подходах к проблеме разграничения полномочий. Один подход — в проекте Конституции Российской Федерации, который по решению Конституционной комиссии был представлен ее Председателем, Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным 5-му Съезду народных депутатов РСФСР 2-го ноября с.г. Несколько иной подход — в проектах Федеративного договора и документах Совета Национальностей.

Сегодня, видя печальную судьбу Союза ССР, мы не хотели бы повторения союзного «договорного» сценария в самой Российской Федерации.

2. Для сближения разных подходов и во исполнение Постановления Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1991 г. «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР», Президент РСФСР и Председатель Верховного Совета РСФСР совместным Распоряжением от 6 декабря с.г. образовали Рабочую группу. В нее вошли руководители правительственных и парламентских органов, которые вовлечены в проблематику федеративных отношений в РСФСР. Членам Рабочей группы, представляющим разные подходы, в целом и главным удалось договориться. Предварительным итогом их деятельности стал проект прилагаемого Соглашения, подготовленного на основе соответствующей главы проекта новой Конституции с учетом принятых документов российского парламента и предложений субъектов Федерации.

¹ Архив ФКР.

3. Почему избрано такое название и такая форма этого документа?

Во-первых, документ представляет собою именно Соглашение, которое подписывают представители субъектов РСФСР. Он вполне реализует законное и неоднократно выражавшееся стремление самих республик, краев, областей быть активными субъектами формирования федеративных отношений в рамках РСФСР. Это достижимо только через непосредственное участие в процессе разграничения публично-властных полномочий между ними и всей РСФСР в целом.

Вырабатывая согласованные предложения по такому разграничению и подписывая его в форме Соглашения, мы достигаем поставленной цели активного участия.

Но, во-вторых, — и это главное! — данное Соглашение предполагается после его подписания представить на Верховный Совет РСФСР и далее — Съезд народных депутатов РСФСР — в качестве совместной согласованной законодательной инициативы.

В этом заключается, пожалуй, наиболее выигрышная черта подготовленного проекта: он предусматривает единственно возможную форму придания выработанным самими республиками предложениям юридически значимого, общеобязательного характера. Такой характер Соглашение приобретет после принятия его в качестве закона РСФСР.

В дальнейшем, на основе этого закона будут приняты соответствующие изменения в действующей Конституции.

Обращаем внимание на формулировку статьи VIII Соглашения. Она — ключевая и посему меняться не может ни в коем случае. Это — не Федеративный договор, подменяющий Конституцию и как бы создающий заново Российскую Федерацию. (Сегодня — создающий, а завтра — разрушающий, через разрушение бюджетной системы, налоговой системы и т.д.).

Мы предлагаем именно Соглашение как согласованный законопроект.

Таким образом, снимается долго тревожившее нас противоречие двух правовых режимов: договорного и законодательного. Согласованные в Соглашении положения станут общеобязательным федеральным законом.

4. Показательно, что на этом федеративные отношения не исчерпываются. Их гибкость обеспечена положениями статьи IV Договора. Она предусматривает возможность заключать на основе общего договора, ставшего Законом РСФСР, дополнительные двусторонние соглашения между государственными органами РСФСР и отдельных республик, краев, областей в составе РСФСР.

На основании таких двусторонних договоров в особых случаях открывается возможность взаимной передачи друг другу части полномочий — общефедеральных либо республиканских.

Исходя из реалий нашей жизни, в Соглашении специально предусмотрена возможность развития договорных отношений между РСФСР и ее отдельными субъектами — в основном, в рамках установленного разграничения компетенции.

Пояснительная записка к проекту Соглашения о разграничении полномочий

Посредством таких договоров может, в частности, перераспределяться компетенция РСФСР и ее субъектов, что придает системе необходимую гибкость.

Соответственно, предусматривается взаимная ответственность государственных органов РСФСР и органов власти республик, краев, областей за четкое соблюдение положений Соглашения и действующего законодательства. Споры разрешаются органами судебной власти РСФСР.

5. Одновременно, Соглашение говорит не о делегировании, а о разграничении полномочий. Делегирование полномочий республиками предполагает, что передается часть полномочий, которыми эти республики уже обладают. Но вряд ли кто-либо будет оспаривать: республики сегодня не обладают федеральными полномочиями, которые определены в статье I Договора.

Мандат на осуществление всего объема полномочий, присущих высшим органам государственной власти РСФСР, эти органы получили в результате волеизъявления всего многонационального народа РСФСР как носителя и источника государственного суверенитета РСФСР — при выборах народных депутатов, выборах Президента РСФСР, на референдумах и т.д. Государственная власть РСФСР получена от народа в целом, а не от отдельных субъектов РСФСР.

6. Предлагаемое содержательное разграничение полномочий в целом отвечает коренным интересам народов каждой республики в составе РСФСР, края, области. Оно проведено в соответствии с общепринятыми в таких случаях государственно-правовыми стандартами. Сосредоточение в ведении государственных органов РСФСР набора стратегических полномочий позволит сохранить целостность РСФСР как федеративного государства.

Одновременно, существенно — по сравнению с действующей Конституцией РСФСР — расширены полномочия республик. Вводится новое для нашей практики, но апробированное практикой стран классического федерализма понятие совместной компетенции РСФСР и республик в ее составе.

Соглашение исчерпывающим образом определяет сферу полномочий федеральной власти и сферу, в которой полномочны совместно РСФСР и республики. Вне этих пределов каждая республика осуществляет власть самостоятельно и федеральные органы вмешиваться в эту сферу не вправе.

Впрочем, отдельные элементы такого разграничения еще могут уточняться — в законах РСФСР.

7. В проекте Соглашения отражено стремление приравнять фактически края и области по своему статусу к республикам, за исключением принятия конституций, законов, гражданства.

8. Проект Соглашения — назревший шаг к решению проблем федеративного устройства в РСФСР.

Предлагается рассмотреть проект повторно на ближайшем Президиуме Верховного Совета РСФСР и в течение января с.г. получить от республик, краев, областей соответствующие решения о его парафировании.

В течение января мы завершим согласование и подписание этого важнейшего документа, с тем, чтобы в феврале принять его в качестве Закона РСФСР и внести соответствующие предложения на очередной Съезд народных депутатов РСФСР в марте—апреле 1992 года.

Считаем целесообразным в двусторонних переговорах с руководителями республик в составе РСФСР опираться на предложения, содержащиеся в тексте данного Соглашения.

О.Г. Румянцев

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
ЭКСПЕРТА КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
Е.А. Данилова**

**Современные тенденции развития
национально-государственного устройства в РСФСР¹**

Сложившееся к концу 1960-х годов национально-государственное устройство России явилось историческим результатом практической реализации специфических представлений лидеров страны о формах осуществления права народов и наций на самоопределение в многонациональном государстве. Юридически более или менее законченное выражение эти представления получили в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г.

Согласно этим документам Россия являлась федеративным государством. На ее территории выделялись две категории образований: административно-территориальные и национально-территориальные. Основными административно-территориальными образованиями являлись края и области, к которым были отнесены территории, практически полностью или в основном населенные русскими. Национально-территориальные образования включали в себя территории, также населенные одной, но не русской, нацией либо народностью. При этом далеко не всегда проживающая в национально-территориальном образовании нация или народность, называемая коренной, превосходила по численности русское население этого образования. Одновременно внутри категории национально-территориальных образований были выделены три иерархических уровня: автономные республики, имевшие правовой статус, в принципе равный юридическому статусу края (области), если не принимать во внимание де-

¹ Архив ФКР.

корации государственности этих республик в виде Верховных Советов и Советов Министров вместо Советов депутатов трудящихся и исполнительных комитетов, а также наличие у республик некоторой иной государственной атрибутики и специфических прав; автономные области, обладавшие меньшим правовым статусом и входившие в край; национальные округа, наделенные предписанным перечнем особых полномочий и входившие в территорию области или края. Как общее правило, край отличался от области большими размерами территории, а также тем, что автономные области находились только в составе краев, тогда как национальные округа могли находиться как в краях, так и в областях.

Таким образом, статус основных территориальных подразделений России был различен; в упомянутых конституциях они располагались в следующем порядке: автономные республики, края, области, автономные области, национальные округа.

Главным же было то, что государственное устройство России в соответствии с указанными конституциями осуществлялось по этническому принципу. В расчет брались нация или народность, а не народ как единая многонациональная общность, проживающая на соответствующей территории. Вместе с этим целый ряд наций и народностей не получил своих национально-территориальных образований. Да и сама федерация по существу была фикцией, ибо государство фактически было ближе к унитарному, чем к федеративному. Кроме того, сам подход к федерации был прежде всего как к средству решения национального вопроса и в гораздо менее значительной степени — как к инструменту рационализации управления страной в направлении децентрализации власти.

Обе категории образований — административно-территориальные и национально-территориальные — вместе с их внутренними градациями сохранились в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Правда, национальные округа были переименованы в автономные, да в период после принятия конституций конца 1930-х годов на территории России перестали существовать либо появились отдельные автономные образования.

К началу 1990-х, когда на фоне распада Союза ССР стали происходить бурные изменения в федеративном (национально-государственном) устройстве России, в Российской Советскую Федеративную Социалистическую Республику входили: автономных республик — 16, краев — 6, областей — 49, городов республиканского (РСФСР) подчинения — 2, автономных областей — 5, автономных округов — 10.

Со второй половины 1990 г. начался процесс принятия автономными республиками деклараций о государственном суверенитете. Одновременно многие из них изменили названия своих республик, заменив или дополнив их существовавшие официальные наименования названиями на языке основной части населения данных республик (коренной национальности). Главное же заключалось в том, что автономные республики объявляли себя советскими социалистическими республиками в одностороннем порядке,

повышая свой конституционно-правовой статус. При этом ими определялось, будет соответствующая республика находиться в составе РСФСР или в Союзе ССР, либо в Федерации и в Союзе одновременно. Часть автономных республик исключила из своих наименований слово: «Социалистическая», а иногда и слово: «Советская».

Одновременно аналогичные действия были предприняты высшими органами автономных областей РСФСР, Четыре АО провозгласили декларации о государственном суверенитете и о придании своим национально-государственным образованиям конституционно-правового статуса советской социалистической республики. Позднее и оставшаяся автономная область отнесла себя к республикам.

Процесс суверенизации захватил также автономные округа. Приняв декларацию о суверенитете, автономной областью провозгласил себя один округ. После принятия соответствующих деклараций еще два округа объявили себя советскими автономными республиками и два — просто республиками.

Стремление к национально-государственному обособлению проявилось даже на уровне национальных районов административно-территориальных образований. Так, в ноябре 1991 г. сессия Совета народных депутатов Нанайского района Хабаровского края приняла решение о преобразовании района в автономный округ — непосредственный субъект РСФСР, остающийся в составе Хабаровского края.

Сообразно происходящим изменениям в национально-государственном (федеративном) устройстве РСФСР в Конституцию РСФСР были внесены коррективы. Ныне нет автономных республик: они стали республиками в составе РСФСР — советскими социалистическими государствами (абзац первый ст. 71 Конституции РСФСР). Как и ранее, республики в составе РСФСР не входят в какой-либо край или область. Автономные области теперь также не включаются в состав края; они находятся в составе РСФСР непосредственно. Признано право автономных округов на выход из края или области: Конституция РСФСР предписывает, что автономные округа находятся в составе РСФСР и могут входить в край или область (абзац первый ст. 83 Конституции РСФСР).

По состоянию на 20 декабря 1991 г. в РСФСР стали находиться 20 республик, 1 автономная область и 10 автономных округов.

Таким образом, по сравнению с 1977г., когда была принята Конституция РСФСР, карта Российской Федерации заметно изменилась. Если считать, что тенденция к выходу автономных округов из состава краев и областей и их непосредственному вхождению в состав РСФСР получит окончательное завершение, то в целом в РСФСР будет иметься 31 непосредственно входящее в РСФСР национально-территориальное (национально-государственное) образование. Значительно уменьшится, как можно себе представить, территория нынешних краев и областей.

Декларации о государственном суверенитете национально-государственных образований РСФСР исходят из довольно своеобразного понимания качества суверенитета. Это понимание выражается в признании возможности одновременного существования на территории соответствующего образования двух суверенных властей — власти Федерации и власти данного образования. Между тем суверенитет неделим. В самом общем плане государственный суверенитет — это верховенство данного государства на собственной территории и его независимость в международных делах. Власть, обладающая государственным суверенитетом на определенной территории, исключает возможность существования на этой же территории иной суверенной власти. В соответствующих случаях, как во внутренних, так и международных делах возможно одностороннее или взаимное делегирование (передача) осуществления полномочий со стороны тех, кому эти полномочия принадлежат, распределение компетенций и т.п., что, однако, не устраняет единственности суверена на соответствующей территории. Таким образом, возникает вопрос: не является ли по существу фикцией наличие у национально-государственных образований РСФСР суверенитета при факте наличия суверенитета у Российской Федерации, либо, наоборот, не есть ли признание со стороны национально-государственных образований РСФСР суверенитета за РСФСР только декларация, не подкрепленная очевидностью, видимостью, тогда как в действительности «реальный» суверенитет на соответствующей территории — за национально-государственными образованиями?

Изучение деклараций о государственном суверенитете и других соответствующих нормативных актов национально-государственных образований РСФСР показывает, что власть (суверенитет) РСФСР на территориях этих образований мыслится ими в основном или только как осуществление того круга полномочий который, по их представлениям, не принадлежит РСФСР изначально, и делегируется ей этими образованиями. Отсюда следует, что государственная власть РСФСР в национально-государственных образованиях РСФСР существует лишь постольку, поскольку она признана этими образованиями. Иными словами, если какому-либо национально-государственному образованию по каким-либо [причинам] целесообразно, оно может не признать государственную власть РСФСР на своей территории. Примерами такого подхода являются Татарская ССР (Республика Татарстан) и Чечено-Ингушская Республика.

Вместе с тем подавляющее большинство национально-государственных образований РСФСР понимает, что непризнание государственной власти РСФСР на своей территории не является адекватным долгосрочным коренным интересам соответствующего образования. Так появляется идея строить свои отношения с РСФСР на основе заключения с ней двусторонних договоров. В этой конструкции предполагается, что договор будут заключать равный с равным, и о каком-либо верховенстве государственной власти РСФСР на территориях соответствующего национально-государственного

образования в принципе говорить уже не приходится. Кроме того, при использовании данной конструкции возникает серьезное сомнение в том, что в указанном договоре национально-государственное образование выступает как интегральная часть РСФСР.

С точки зрения многих национально-государственных образований, по-видимому, этот путь развития своей самостоятельности и государственно-сти желателен. Но они учитывают также, что завуалированность, неясность правовой квалификации целого ряда ключевых моментов таких договоров настораживает сторонников государственного единства народов РСФСР.

Тогда возникает мысль, прежде всего, среди национально-государственных образований, о значении двустороннего, а по существу — многостороннего Федеративного договора. Предполагается, что в этом договоре одной стороной будет являться Российская Федерация в лице ее полномочных представителей, назначаемых высшим органом власти РСФСР, а другой стороной — Верховные Советы республик, входящих в состав РСФСР, Советы народных депутатов краев, областей, автономных областей, округов (национальных автономий), городов Москвы и Санкт-Петербурга. Предлагая такую в сущности многостороннюю правовую форму урегулирования федеративных взаимоотношений и пытаясь вовлечь в этот процесс нынешние административно-территориальные образования — края и области, многие национально-государственные образования, а также отдельные руководители Верховного Совета РСФСР полагают такую перспективу решения проблем российского федерализма весьма удачной. Практическими шагами в этом направлении явилось принятие Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г. «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (в Федеративном договоре)» (см. приложение 1) и одноименного Постановления Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1991 г. (см. приложение 2), а также подготовка проекта Федеративного договора, который в скобках стал именоваться и Договором о разграничении компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов РСФСР (см. приложение 3).

Характеризуя последний вариант проекта Федеративного договора, датированный 11 июля — 1 декабря 1991 г., следует отметить, что главным его предметом, в соответствии со статьями 1, является «определение основных начал государственного устройства обновленной Российской Федерации, состава и статуса субъектов Федерации, разграничение компетенции между федеративными органами власти и органами власти субъектов РСФСР». Субъектами Российской Федерации объявляются все национально-государственные и основные (края и области) административно-территориальные образования, города Москва и Санкт-Петербург (ст. 2). «Все субъекты Российской Федерации в рамках полномочий, определенных данным Договором, обладают всей полнотой государственной власти на своих территориях» (ст. 3). Декларируется равноправие всех субъектов РСФСР (ст. 6). Договором решаются вопросы организации высших зако-

нодательной, исполнительной и судебной властей РСФСР (Статьи 13–16), определяются круг ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения РСФСР и ее субъектов (статьи 7, 8).

Предусматривается, что в вопросах разграничения полномочий Конституции РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, не должны противоречить Федеративному договору (ст. 3). После подписания этого Договора большинством субъектов РСФСР он становится частью Конституции РСФСР (ст. 19). При этом согласно ст. 20, взаимоотношения между РСФСР и субъектами РСФСР, не подписавшими Федеративный договор, регулируются Конституцией РСФСР.

Таким образом, попытка заключения Федеративного договора — это попытка создания Российского государства заново, конституирования его как бы с самого начала, на пустом месте, путем соглашения, при очевидном игнорировании реальности, заключающихся, в частности, в истории создания и факте длительного существования, бытия Российского государства к моменту разработки рассматриваемого проекта Договора. Сама Федерация полностью превращается в договорную; Федеративный договор регулирует основные конституционные вопросы и по существу заключается вместо конституции, а при ее принятии — ставится над ней. Более того, не исключается, что в стране могут действовать две правовые системы: одна — на основе Федеративного договора и другая — на основе Конституции (которая, впрочем, даже для не подписавших этот Договор субъектов включает его в себя как неотъемлемую часть). Следовательно, Федеративный договор не упрощает, а усложняет решение вопроса о перспективах российского федерализма, особенно если учесть, что края и области, как общее правило, стремятся к экономической самостоятельности более, чем к автономии политической. Рациональное зерно в проекте Федеративного договора — это попытка разграничить полномочия государственных органов РСФСР и государственных органов республик в составе РСФСР, а также других образований.

Говоря о будущем российского федерализма, следует учитывать, что параллельно подготовке Федеративного договора по постановлению первого Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. идет разработка проекта новой Конституции Российской Федерации. Последний опубликованный вариант этого проекта, представленный пятому Съезду народных депутатов РСФСР в ноябре 1991 г. Председателем Конституционной комиссии, Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным, датируется 24 октября 1991 г.

В проекте Конституции Российской Федерации по вопросу о федеративном устройстве страны проводится линия, значительным, если не коренным, образом отличающаяся от концепции Федеративного договора. В проекте Конституции речь идет не о государствах, которые входят в Федерацию, а о государственных образованиях, ее составляющих, — республиках и землях (краях, областях либо их объединениях), а также федеральных территориях (ч. 1 ст. 76). Прямо указывается, что конституционный

строй республик и земель не должен противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 76) и что территории республик, земель, федеральных территорий образуют единую территорию РФ, являющуюся целостной и неотчуждаемой (ч. 1 ст. 78). Согласно проекту Конституции, республики и земли (края, области либо их объединения) имеют равный конституционно-правовой статус (ч. 1 ст. 7). Право народов на самоопределение признается в рамках Российской Федерации (ч. 2 ст. 7). Подчеркивается, что республики и земли самостоятельны в решении вопросов, отнесенных Конституцией РФ к их ведению (ч. 3 ст. 7)

Следовательно, в проекте Конституции Российской Федерации нет намёков на трактовку Российского государства как договорного, на воссоздание государства как бы с чистого листа. Исключается возможность формирования двух правовых систем в одной стране на основе Федеративного договора и на базе Конституции. Одновременно обеспечивается необходимая преемственность; субъектом права на самоопределение признается народ, а не нация или народность; фактически не предусматривается право выхода из Российской Федерации, поскольку право народов на самоопределение должно осуществляться в рамках РФ; федерализм рассматривается не только и, может быть, даже не столько как предпосылка и средство решения национального вопроса, а как эффективный инструмент децентрализации власти и улучшения управления страной при должном учете ее специфических особенностей.

В проекте новой Конституции имеется также глава XIV о полномочиях Российской Федерации, республик и земель. Здесь делается попытка определить круг ведения Федерации, обозначить пределы совместного ведения РФ, республик и земель, установить вопросы, решение которых относится к ведению республики, земли. Следует отметить, что распределение полномочий, зафиксированное в проекте новой Конституции, в значительной части, хотя и далеко не во всем, совпадает с их разграничением, проведенным в проекте Федеративного договора.

Некий компромисс между позицией выраженной в проекте Федеративного договора, и концепцией федерализма, воплощенной в проекте Конституции Российской Федерации, попытались найти авторы Политического заявления руководителей республик в составе РСФСР, Депутатской ассамблеи малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и представителей региональных ассоциаций от 25 октября 1991 г. (см. приложение 4). Декларировав, что Россия должна быть сохранена как единое и неделимое федеративное государство (п. 1), они в то же время поддержали и одобрили проект Федеративного договора и заявили о своей готовности подписать его. Несмотря на наличие в политическом заявлении целого ряда положительных моментов, способствующих сохранению исторически сложившегося государственного единства народов РСФСР, расхождений между позициями Федеративного договора и концепцией федерализма проекта Конституции РФ оно не устранило.

Придавая чрезвычайно важное значение решению вопросов о принципе федеративного устройства РСФСР, о разграничении полномочий между РСФСР и ее составными частями, а также исходя из действующей Конституции РСФСР, Декларации о государственном суверенитете РСФСР, наличия проекта Конституции Российской Федерации, проектов Федеративного договора и проектов Законов РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» и «Об автономных образованиях в РСФСР», Президент РСФСР и Председатель Верховного Совета РСФСР своим совместным распоряжением от 6 декабря 1991 г. № 115-рп образовали для подготовки соответствующих предложений рабочую группу, которой было поручено в кратчайшие сроки представить этим лицам предварительные результаты.

Имея в виду сложившуюся в РСФСР конкретную политическую и правовую ситуацию по вопросам федерализма, рабочая группа решила сосредоточить свои усилия на разработке проекта Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР (см. приложение 5). Пока за скобки было вынесено разграничение полномочий между государственными органами РСФСР и краев, областей, автономной области и автономных округов, учитывая, что оно будет урегулировано отдельными законами РСФСР. При этом понималось, что Договор не должен заменять собой Конституцию и что сердцевинной проблемы является именно разграничение полномочий (предметов ведения) между органами РСФСР и республик в ее составе.

В результате сближения разных подходов было достигнуто согласие в том, что документ о разграничении полномочий может иметь форму договора. Однако это не договор между государственными органами РСФСР, с одной стороны, и органами республик в составе РСФСР, с другой стороны, а договор, который подписывается только представителями республик в составе РСФСР. Такое конструирование сторон договора вполне реализует законное и неоднократно выражавшееся стремление этих республик быть активными субъектами формирования системы федерализма в РСФСР.

По содержанию, правовой направленности указанный договор не является договором об окончательном разграничении полномочий. Он составляет как соглашение, согласованные предложения о том, каким следует быть такому разграничению. Предполагается, что после подписания Договора содержащиеся в нем согласованные предложения, согласно его статье VII будут внесены в порядке совместной законодательной инициативы в Верховный Совет РСФСР для оформления этих предложений в качестве закона РСФСР. В дальнейшем на основе этого закона будут произведены соответствующие изменения в действующей Конституции РСФСР. Такое решение вопроса могло бы устранить тревожащую многих опасность формирования в стране двух правовых систем: конституционной и договорной. Согласованные в Договоре предложения стали бы общеобязательным федеральным законом.

Исходя из реалий жизни, в статье IV проекта Договора предусматривается возможность заключения между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР договоров о взаимной передаче осуществления части своих полномочий. В этой связи следует подчеркнуть, что в проекте Договора говорится именно о разграничении полномочий, а не о их делегировании от республик в Федерацию. Делегирование полномочий республиками предполагает, что передается часть полномочий, которыми эти республики уже обладают изначально. Но вряд ли можно оспорить тот факт, что в настоящее время ни одна республика в составе РСФСР не обладает теми федеральными полномочиями, которые статьей I проекта Договора отнесены к федеральному ведению. Очевидно, что мандат на осуществление всего объема полномочий, присущих высшим органам государственной власти РСФСР, эти органы получили в результате волеизъявления всего многонационального народа РСФСР как единственного носителя и источника государственного суверенитета РСФСР. Государственная власть РСФСР получена от народа в целом в результате выборов народных депутатов РСФСР, Президента РСФСР, по итогам референдумов и т.д., а не передана Федерации от отдельных составных частей РСФСР.

Что касается предметного разграничения полномочий между государственными органами РСФСР и государственными органами республик в составе РСФСР, отраженного в статьях I, II и III проекта Договора, то оно проведено в соответствии с общепринятой государственной правовой практикой и, как представляется, может быть приемлемым как для РСФСР в целом, так и для отдельных республик. Хотя, разумеется, некоторые элементы такого разграничения еще могут уточняться.

По мнению ряда руководящих деятелей высших государственных органов РСФСР, как и ответственных представителей некоторых республик в составе РСФСР, принятие доработанного Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР могло бы стать значительным шагом вперед на пути решения проблемы федеративного устройства РСФСР. Проект этого Договора предполагается рассмотреть на заседании [Президиума] Верховного Совета РСФСР в конце декабря 1991 г.

Таковы основные современные тенденции развития национально-государственного устройства в РСФСР и отражающие их события в сфере российского федерализма. Ясно, что они были вызваны различными причинами, главными среди которых являются, пожалуй, неадекватность существовавшей и еще существующей в РСФСР формы государственного устройства политическим и экономическим реалиям, современности, отдаление республик в составе РСФСР и национальному уважению и обособленности, тяжелое экономическое положение страны, вступление в систему рыночных отношений, расширение сферы негосударственного хозяйства, выход на первый план потребителей и производителей, свободных сторон хозяйственных взаимоотношений, улучшение экономического положения

страны, решение вопросов международных отношений с другими независимыми государствами, ранее составлявшими Союз ССР, и, прежде всего, вопросов экономических, — все это может снять остроту ситуации в федеративных отношениях в РСФСР, предотвратить возможный серьезный кризис в этой области, признаки которого уже ясно просматриваются. Определенное внутрироссийское размежевание в результате позитивных процессов в политике и экономике должно вновь привести к государственному единству всех народов РСФСР на измененной основе — подлинно справедливой и равноправной. Поиски форм государственного устройства, России, отвечающих нашему общему будущему, необходимо продолжать.

**Эксперт Конституционной комиссии,
к.ю.н. Е.А. Данилов**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 20 января 1992 г. № 2217-1**

**О проекте Соглашения о разграничении
предметов ведения и полномочий
между федеральными органами государственной власти
Российской Федерации и органами власти республик,
краев, областей, автономной области,
автономных округов в составе Российской Федерации¹**

Рассмотрев проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

2. Направить указанный проект Соглашения Верховным Советам республик, Советам народных депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 253.

3. Положения проекта Соглашения после его одобрения большинством (отдельно) республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации внести в порядке совместной законодательной инициативы для оформления в качестве Закона Российской Федерации о внесении соответствующих изменений и дополнений в действующую Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

Проект
20.01.92 г.

СОГЛАШЕНИЕ

О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации¹

Мы, полномочные представители республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, признавая свою ответственность за судьбу Российской Федерации и необходимость сохранения исторически сложившегося государственного единства ее народов, целостности территории Российской Федерации, реализуя права и свободы человека, а также право народов на самоопределение в рамках суверенного федеративного российского государства,

стремясь к рациональному распределению и эффективному осуществлению полномочий государственной власти,

исходя из того, что в пределах своих полномочий органы власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе

¹ Архив ФКР.

На пленарном заседании Конституционной комиссии 20 января 1992 г. был также роздан идентичный по тексту проект Закона РСФСР «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации». — *Примеч. ред.*

Российской Федерации самостоятельно осуществляют власть на соответствующих территориях,

в развитие положений Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, Декларации о государственном суверенитете Советской Социалистической республики Адыгея; Декларации о государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Бурятской Советской Социалистической Республики, Постановления III Съезда народных депутатов Дагестанской АССР «О государственном статусе Дагестанской Автономной Советской Социалистической Республики», Декларации о государственном суверенитете Горно-Алтайской автономной Советской Социалистической республики, Декларации о государственном суверенитете Кабардино-Балкарской Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Калмыцкой Советской Социалистической Республики, Решения «О Реабилитации Карачаевского народа и восстановлении его автономии в соответствии с Декларацией Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 года, реабилитации казачества, сохранении единства и целостности территории области, провозглашении Карачаево-Черкесской Советской Социалистической Республики в составе РСФСР», Декларации о государственном суверенитете Карельской Автономной Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Коми Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Карельской Советской Социалистической Республики, Декларации о государственно-правовом статусе Мордовской Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Северо-Осетинской Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Советской Республики Тува, Декларации о государственном суверенитете Удмуртской Республики, Резолюции Съезда Хакасского народа «О государственно-правовом статусе Хакасской автономной области», Декларации о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики, Декларации о государственном суверенитете Чувашской Советской Социалистической Республики, Декларации о государственном суверенитете Якутской-Саха Советской Социалистической Республики; решений Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации, согласились о нижеследующем:

Статья I

1. К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав и территория Российской Федерации; утверждение образования на территории Российской Федерации либо принятие в состав Российской Федерации новых республик, автономных областей, автономных округов; образование краев, областей; утверждение изменений границ республик, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации; определение границ краев, областей;

в) гражданство Российской Федерации;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их формирования, организации и деятельности; установление общих принципов организации системы органов власти республик в составе Российской Федерации; организация системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, автономной области, автономных округов;

д) определение основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;

е) федеральная государственная собственность;

ж) установление правовых основ единого рынка; 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; координация международных связей республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации; координация внешнеэкономических связей республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации;

м) оборона и государственная 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, 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; 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 республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Статья II

1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти соответствующих республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, правовых актов краев, областей, 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 статуса автономных округов и других автономных территориальных образований в республиках, краях, областях в составе Российской Федерации;

г) установление общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в республиках, краях, областях, автономной области, автономных округах в составе Российской Федерации;

д) финансовое законодательство; установление общих принципов налогообложения в республиках, краях, областях, автономной области, автономных округах в составе Российской Федерации;

е) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, жилищное, водное, лесное законодательство;

ж) адвокатура, нотариат;

з) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

и) общие принципы организации государственной службы республик в составе Российской Федерации;

к) природопользование, природные ресурсы федерального значения, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

л) вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта федерального значения;

м) здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальное обеспечение и социальная защита;

н) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий;

о) другие полномочия, отнесенные Конституцией Российской Федерацией к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

2. По вопросам, указанным в части первой настоящей статьи, федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают основы законодательства, законы и кодексы, в соответствии с которыми органы власти республик осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов, а в развитие федеральных основ законодательства — кодексы. Органы власти краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными основами законодательства, законами и кодексами осуществляют правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты.

Статья III

1. К ведению органов власти соответствующей республики в составе Российской Федерации относятся:

а) принятие, изменение и дополнение конституции и законов республики, контроль за их соблюдением;

б) установление системы органов законодательной и исполнительной власти республики, порядка формирования, организации и деятельности этих органов;

в) участие в соответствии с Конституцией Российской Федерации в деятельности Верховного Совета Российской Федерации и других федеральных государственных органов Российской Федерации;

г) инициатива в принятии решений федеральными органами государственной власти Российской Федерации;

д) гражданство республики в составе Российской Федерации;

е) собственность республики;

ж) программы экономического, социального и культурного развития;

з) создание условий для национального, экономического, культурного, языкового развития этнических и иных общностей;

и) бюджет, налоги и сборы, внебюджетные фонды республики, местные налоги и сборы;

к) территориальное деление и содействие в организации и развитии местного самоуправления;

л) международные связи, кроме отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации;

м) внешнеэкономические связи, кроме отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации;

н) природные ресурсы, за исключением имеющих федеральное значение;

о) акты гражданского состояния;

п) государственная служба республики в составе Российской Федерации;

р) награды и почетные звания республики в составе Российской Федерации;

с) иные полномочия, если они не противоречат Конституции Российской Федерации.

2. Органы власти республики в составе Российской Федерации самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению.

3. В пределах своих полномочий органы власти республики в составе Российской Федерации могут заключать с органами власти других республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации соглашения, не противоречащие Конституции и законам Российской Федерации.

Статья IV

1. К ведению органов власти края, области, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации относятся:

а) принятие, изменение и дополнение правовых актов, контроль за их соблюдением;

б) установление системы органов представительной и исполнительной власти края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации; порядка формирования, организации и деятельности этих органов;

в) участие в соответствии с Конституцией Российской Федерации в деятельности Верховного Совета Российской Федерации и других федеральных государственных органов Российской Федерации;

г) инициатива в принятии решений федеральными органами государственной власти Российской Федерации;

д) собственность края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации;

е) программы экономического, социального и культурного развития;

ж) создание условий для национального, экономического, культурного, языкового развития этнических и иных общностей;

з) бюджет, налоги и сборы, внебюджетные фонды края, области, автономной области, автономного округа; местные налоги и сборы;

и) территориальное деление и содействие в организации и развитии местного самоуправления;

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

к) международные связи, кроме отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации;

л) внешнеэкономические связи, кроме отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации;

м) природные ресурсы, за исключением имеющих федеральное значение;

н) акты гражданского состояния;

о) иные полномочия, кроме свойственных только республикам, если они не противоречат Конституции Российской Федерации.

2. Органы власти края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению.

3. В пределах своих полномочий органы власти края, области, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации могут заключать с органами власти республик, других краев, областей, автономных округов в составе Российской Федерации соглашения, не противоречащие Конституции и законам Российской Федерации.

Статья V

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами власти республики, края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации.

2. Органы власти республики, края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья VI

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы власти республики, края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации исполняют федеральные законы и иные акты Российской Федерации в республике, крае, области, автономной области, автономном округе в составе Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Юридические документы, выданные органами власти, учреждениями и должностными лицами Российской Федерации, республики, края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья VII

1. В случае издания органами власти республики законов, а края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации — правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, а также при противоречии законов республики, правовых актов края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации федеральным законам, изданным по вопросам, отнесенным к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти республики, края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации, применяются федеральные законы. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации не могут издавать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению органов власти республики, края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации.

2. Споры по вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

3. В пределах своих полномочий органы власти республики принимают законы и иные правовые акты. Органы власти края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации — правовые и нормативные акты самостоятельно.

4. Отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации строятся на основе взаимоуважения и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

Статья VIII

В период до принятия закона и внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации установленное настоящим Соглашением разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

Статья IX

Положения настоящего Соглашения после его одобрения большинством (отдельно) республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации вносятся в порядке совместной законодательной инициативы для их оформления в качестве Закона Российской Федерации и внесения соответствующих изменений и дополнений в действующую Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации.

РАСПОРЯЖЕНИЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 31 января 1992 г. № 2257рп-1

**О рабочей группе по обобщению предложений
и замечаний к проекту Соглашения о разграничении
предметов ведения и полномочий между федеральными
органами государственной власти Российской Федерации
и органами власти республик, краев, областей,
автономной области, автономных округов
в составе Российской Федерации¹**

Учитывая, что в ходе рассмотрения в республиках, краях, областях, автономной области, автономных округах проекта Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, могут вноситься предложения и высказываться замечания, считаю необходимым для их обобщения образовать рабочую группу в составе:

ЯРОВ Юрий Федорович	народный депутат Российской Федерации, заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации (руководитель рабочей группы)
БАБУРИН Сергей Николаевич	народный депутат Российской Федерации, председатель подкомитета по правовому обеспечению развития местных Советов и самоуправления Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
БАЛАЛА Виктор Алексеевич	народный депутат Российской Федерации, член Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления
ГЕН Николай Леонидович	народный депутат Российской Федерации, зам.председателя Комиссии по национально- государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 298.

Распоряжение Председателя ВС РФ от 31 января 1992 г. № 2257рп-1

КАУФМАН Марк Матвеевич	народный депутат Российской Федерации, член Комиссии по вопросам социального и экономического развития республик, автономной области, автономных округов и малочисленных народов
МАЗАЕВ Владимир Дмитриевич	народный депутат Российской Федерации, член Комиссии по репрессированным и депортированным народам
РУМЯНЦЕВ Олег Германович	народный депутат Российской Федерации, ответственный секретарь Конституционной комиссии
ФЕДОСЕЕВ Иван Васильевич	народный депутат Российской Федерации, член Конституционной комиссии
БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна	руководитель экспертной группы Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации, доктор юридических наук
ГАЛТЕМИРОВА Людмила Алексеевна	главный специалист Юридического отдела аппарата Президиума Верховного Совета Российской Федерации
ДАНИЛОВ Евгений Алексеевич	эксперт Конституционной комиссии, кандидат юридических наук
МАМУТ Леонид Соломонович	эксперт Конституционной комиссии, доктор юридических наук
СТРАШУН Борис Александрович	эксперт Конституционной комиссии, доктор юридических наук, профессор

Рабочей группе на основе обобщения предложений и замечаний, поступивших от республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, подготовить предложения для внесения их в проект Закона о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Р.И. Хасбулатов

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВЕЩАНИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ
РЕСПУБЛИКАНСКИХ, КРАЕВЫХ, ОБЛАСТНЫХ,
АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ, АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ,
ГОРОДОВ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
от 15 февраля 1992 г.

О развитии федеративных отношений в современной России¹

[...]

Р.Г. Абдулатипов. Есть старый анекдот. Чем отличается оптимист от пессимиста? Говорят, что пессимист — это хорошо информированный оптимист. Видимо, аудитория настолько информирована, что найти в ней оптимиста очень трудно.

С чего мне хотелось бы начать? Допустим, я сижу здесь, в зале, — человек, который непосредственно занимается вопросами нормализации национальных отношений, федеративных отношений. Но после всего, что тут сказано, я не имею никакой почвы для того, чтобы эти отношения закреплять, потому что национальные и федеративные отношения — это, в конечном итоге, есть выражение и состояние экономических, социальных и политических отношений в данном обществе. И я сразу хотел бы снять все обвинения, идущие в адрес наций, национальностей, суверенитетов, ибо положение в этой области не будет нормальным до тех пор, пока не удастся нормализовать общество. И вторая сторона — тоже зависимая. Пока нам не удастся нормализовать федеративные отношения, пока мы не станем нормальным государством, пока «бесчинствуют» (как здесь говорили председатели Волгоградского и Саратовского Советов) чиновники по всей нашей территории, потому что не разграничены полномочия ни по вертикали, ни по горизонтали, нам от этой ситуации уйти будет очень трудно. У нас нет ни одной идеи, ни одной программы, вокруг которой мы могли бы объединить народы, тем более самобытные народы, которые оказались сегодня в этой тяжелейшей ситуации. И правильно здесь было сказано председателем Саратовского областного Совета, что если мы срочно и в парламенте, и в Правительстве не расставим основные приоритеты нашей политики (и социальной, и международной, и экономической), то фактически сохранить целостность государства и стабильность в государстве, а тем более обеспечить проведение реформ в этом государстве будет почти невозможно.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2507. Л. 105–113.

Когда осмысливаешь проблемы национальных отношений, начиная с проблем русской нации и кончая проблемами малочисленных народов наших республик, автономий, приходишь к выводу, что все они пронизаны, опять-таки, отсутствием нормальных федеративных отношений. Исторически Россия — это федеративное государство. И по политическим структурам, и по мышлению людей, которые проживали на данной территории. Именно благодаря тому, что у русского человека в сознании и подсознании есть элементы федеративности, русскому народу и удалось разместиться на той огромной территории, которую сегодня занимает Россия, да и вокруг России. И сегодня все бедны не от того, что мы — федеративное государство, а от того, что еще в большой степени хотим стать унитарным государством. А унитарное государство — это в данном случае отсутствие ответственности сверху донизу и, соответствующим образом, ответственности снизу доверху и, опять-таки, сверху донизу. Потому что, если бы мы хотели стать нормальным государством (а этого все мы искренне хотим, я в этом уверен), то мы бы в этой ситуации прежде всего максимально разгрузили федеральные органы от излишней централизации. Я еще год тому назад говорил, что 85 процентов наших отношений (отношений республик, краев, автономий, областей Российской Федерации) замкнуты на союзные структуры. Как только Союз распадется, все эти связи окажутся разорванными. Наступит состояние невесомости, скажем так. И мы сегодня в федеративных отношениях (даже отбрасывая национальные отношения) находимся в состоянии невесомости. Надо скорее закреплять структуры власти, полномочия и исполнительной, и законодательной власти по всей вертикали.

Я не считаю, что Федеративный договор, который приписали мне (а это идея Б.Н. Ельцина), является панацеей от всех бед. Но вместе с тем, если мы приучили людей за минувший период к этой идее и если в куцем варианте Договора наши народы, республики, края и области видят какое-то спасение, на это надо было бы идти. А если бы мы пошли год назад на это, возможно, уже пришли бы к более или менее нормальному варианту самого Договора и федеративных отношений.

Я должен сказать, исходя из опыта своей работы в Москве за эти два года, что, фактически, кроме Верховного Совета ни один руководящий орган Российской Федерации не является общедоделативным органом власти. И не проводит соответствующую политику. Единственное исключение, может быть, Министерство народного образования, которое создало при себе Федеральное совет и проводит работу, советуясь хотя бы с республиками автономными, краями и областями. Те министерства, те отрасли, которые есть у нас в Москве, замкнув на себе почти

все структуры, сделали так, что решить там указанные вопросы Президенту, Председателю Верховного Совета почти невозможно. Я оставлю в стороне республики, чтобы в очередной раз меня не обвинили в национализме. Я скажу о Ярославской области, где я был две недели назад. На встречах говорят: в конце-то концов, вы определитесь, за что вы отвечаете, и за что мы отвечаем перед нашим народом. И в этом суть нашего Федеративного договора.

Вы понимаете, когда смотришь исторические материалы, соприкасаясь с той тенденцией, что в XVI—XVII веках царское самодержавие заключало договоры с горскими племенами, с горскими ханами, с дагестанскими, кабардинскими и другими князьями как с равноправными. А в конце XX века, в течение двух лет, мы не можем убедить свой собственный депутатский корпус в том, что можно и нужно доверять нашим территориям, республикам, что надо идти на договор. И в последнем варианте (когда я уже уезжал в отпуск) написали все-таки: соглашение. Дело даже не в словах. Правильно меня вчера Руслан Имранович стругал после моей очень резкой оценки этой ситуации. Повторяю, не в словах. Полностью с этим согласен. Вместе с тем, почему мы не можем с собственными соотечественниками подписать договор о разграничении полномочий?

До тех пор пока мы не будем доверять друг другу, никакого федеративного государства у нас не будет. От привычки тоталитарного мышления (если я оказался в Москве, то я — начальник, а все остальные — подчиненные) нужно отказаться. Надо идти на сотрудничество на всех уровнях. Фактически, сегодня республики Российской Федерации из-за того, прежде всего, что они — государственные образования, во многих случаях буквально выгалькиваются из состава России. А они еще держатся.

Мне представляется, что выход сегодня в том, чтобы скорее отработать вариант Федеративного договора. Общефедеральным органам не стоит размениваться на мелочи, а взять на себя стратегические вопросы, раскрепостить людей, дать им работать и подписать с ними этот Договор. Надо согласовать его со всеми, а не просто посылать из Москвы, мол, подпишите и пришлите нам обратно. И это надо делать очень срочно. Потому что крайние силы милитаристского, национально-патриотического, шовинистического, сепаратистского и националистического толка — все в большей степени в своей стратегии и тактике смыкаются между собой. Мы остаемся ни при чем. Мы фактически упускаем ситуацию из-под контроля. Десятки назревших вопросов надо решать скорей, нормализовав наши государственные отношения. Прежде всего, федеративные отношения.

Я считаю (и это мнение Председателя Верховного Совета), что нужно срочно согласовать и подписать Федеративный договор, сделать его частью Конституции. Надо нормализовать процесс конституционных реформ. Я год-полтора назад (если вы помните, первое мое выступление) предупреждал Бориса Николаевича, что Федеративный договор и Конституция двигаются навстречу друг другу, как два скорых поезда.

И если у него, как у Председателя Верховного Совета, не хватает мудрости их развести, фактически, под вопрос будет поставлена и Конституция, и Федеративный договор. Вместо того, чтобы сотрудничать, эти силы все время фактически сталкивались друг с другом. Только мы пришли к какому-то соглашению, согласовали все.

Я полагаю, что надо думать не о каких-то собственных амбициях (их не должно быть, если мы занимаемся государственными делами), а думать о государстве. Государство наше великое, и оно может возродиться. Потенциал для этого есть, нам просто надо быстрее стать соотечественниками. В этом я вижу выход из данной ситуации.

Р.И. Хасбулатов. Здесь дело, конечно, не в таких простых вещах: заключил договор, соглашение, и сразу все упорядочилось. Можно сколько угодно этих договоров заключить. Надо решить главную проблему, с чего мы начали, то есть провести существенную децентрализацию экономической власти. Вот здесь центр решения всех проблем или, по крайней мере, основных, в том числе и этнических проблем, и проблем, связанных с отношениями не только республик, федеральной и республиканской властей, но и с отношениями федеральных, областных, краевых властей. Когда элементы централизации переходят всякие рамки и когда идет жесткий зажим, то, особенно в национальных республиках, социальный, политический вопрос получает национальную окраску. Вот ведь в чем проблема.

Поэтому я вчера на сессии сказал: «Да какая разница? Как хотите, так и запишите. Договор, соглашение, еще что-нибудь». Важно, чтобы там было соответствующее содержание. Правильно? Четкое разграничение полномочий, функций, ответственности между разными уровнями представительной, законодательной власти не только вертикали, но и по горизонтали. И тогда мы бы сняли противоречие.

Вроде бы есть такое понимание. Но, наверно, из-за нехватки времени Рамазан Гаджимурадович вам не сообщил, что впервые за полтора года нам удалось сделать, усадить, как принято говорить, за один стол Совет Национальностей, Комитет по законодательству и Конституционную комиссию с тем, чтобы они выработали общий подход. После этого договор или соглашение мы могли бы легче принять. И у нас бы на Съез-

де при обсуждении Конституции не возникало бы противоречий. То есть в главу 4 «Национально-государственное устройство» мы бы смогли уже заранее согласованный текст ввести. Согласованный не только между этими представителями, но и со всеми областями, краями. Потому что в социально-экономическом плане, естественно, что условия, уровень республик, областей, краев должны быть достаточно близкими, иначе области и края не смогут защитить своих сограждан. Особенно большой разрыв, асимметрия очень опасны. Ведь что нужно для того, чтобы дать возможность всем уровням власти (республикам, краям, областям) обеспечивать свою собственную микросоциальную политику? Ресурсы. То, о чем здесь мы говорим. И, может быть, в кризисе это нужно наоборот усилить, перекладывать ответственность на местные власти. И, конечно, нужна высокая степень согласованности с регионами. Это основа того, чтобы поддержать друг друга, поддержать на всех уровнях власти. В общем вопросы, вопросы и вопросы.

[...]

ИНФОРМАЦИЯ

О работе по рассмотрению проекта Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации (по состоянию на 18 февраля 1992 года)¹

По сообщениям председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, автономной области и автономных округов Советов народных депутатов в постоянных комиссиях ряда соответствующих Советов народных депутатов продолжается предварительное обсуждение и анализ «Проекта Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий...»

Данный «Проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий...» обсуждается на заседаниях малых Советов, президиумов или на сессиях Советов народных депутатов. Определены даты обсуждения в подавляющем большинстве Советов.

В ряде регионов обсуждение проведено. В Калмыцкой Республике «Проект Соглашения...» одобрен на сессии Верховного Совета; Верховный Совет Республики Коми в принятом Постановлении отметил, что подписание «Проекта Соглашения...» в предложенном варианте следует считать неприемлемым, но признано возможным принять за основу вариант проекта от 13 декабря 1991 года, подготовленный рабочей группой, созданной совместным распоряжением Президента России и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 5 декабря 1992 г. [неразборчиво] признано необходимым заключать самостоятельные договоры о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик в составе Российской Федерации; Верховный Совет Республики Саха (Якутия) по итогам рассмотрения «Проекта Соглашения...» принял Постановление № 812-12, в котором считает «Проект Соглашения...» неприемлемым, так как Республика Саха (Якутия) выступает за договорно-конституционную основу федеративного устройства, за заключение Федеративного договора.

Малый Совет Свердловского областного Совета народных депутатов по итогам рассмотрения «Проекта Соглашения...» принял решение, в котором сказано: «Одобрить «Проект Соглашения...» в качестве проекта соответствующего раздела будущей Конституции Российской Федерации».

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 2896. Л. 19-21.

Малый Совет Совета народных депутатов Чукотского автономного округа рассмотрел «Проект Соглашения...» и принял решение обнародовать данный проект через средства массовой информации округа. После того, как будут обобщены предложения жителей и коллективов, малый Совет вернется к обсуждению «Проекта Соглашения...» С точки зрения руководства окружного Совета народных депутатов пункт 1 «в» статьи 2 «Проекта Соглашения...» противоречит статье 83 Конституции Российской Федерации в части вхождения автономного округа в область.

«Проект Соглашения...» был рассмотрен на заседаниях малых Советов Красноярского краевого, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Астраханского, Волгоградского, Псковского, Самарского, Саратовского и Тверского областных Советов народных депутатов, на заседании президиума Совета народных депутатов Корякского автономного округа, на сессиях Белгородского, Камчатского и Курганского областных Советов народных депутатов. В основной текст «Проекта Соглашения...» получил одобрение, в то же время имеются некоторые замечания, предложения и добавления к тексту «Проекта Соглашения...». Так, например, Камчатский областной Совет предложил внести добавление в пункт 1 «к» статьи 2 — после слова «природопользование» добавить слова «экономическая зона и морской шельф»; Совет народных депутатов Корякского автономного округа предлагает изменить редакцию пункта 1 «в» статьи 2 — «установление статуса автономных округов и других автономных территориальных образований в республиках, краях, областях (там, где автономные образования не приняли решение о невхождении в их состав) в составе Российской Федерации» и так далее.

Принятые на заседаниях малых Советов, президиумов и на сессиях краевых, областных, автономных округов Советов народных депутатов документы по итогам обсуждения «Проекта Соглашения...» направляются в адрес Верховного Совета Российской Федерации.

Сведения о датах рассмотрения прилагаются.

**Организационный отдел
Верховного Совета Российской Федерации**

ИЗ СТЕНОГРАММЫ
ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 19 февраля 1992 г.¹

**О ходе выполнения Постановления третьего (внеочередного)
Съезда народных депутатов Российской Федерации
«Об основных началах национально-государственного устройства
Российской Федерации (о Федеративном договоре)»**

Председательствует
Председатель Совета Национальностей
Верховного Совета Российской Федерации Р.Г. Абдулатипов

[...]

Председательствующий. Николай Павлович, пожалуйста.

Н.П. Медведев, *Пролетарский национально-территориальный избирательный округ, Мордовская ССР, председатель Комиссии Совета Национальностей по национально-государственному устройству и меж-национальным отношениям.*

Уважаемый председатель, уважаемые народные депутаты! Немного времени остается до очередного шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации, и, естественно, нам небезынтересно, каким образом этот Съезд будет проходить. Вы знаете, что мы включили в повестку дня Съезда вопрос о Конституции, вернее сказать, о новой Конституции Российской Федерации.

В связи с тем, что до сегодняшнего времени в Верховном Совете, в различных парламентских группах идут, скажем так, серьезные дебаты по главному вопросу и важному разделу Конституции, который называется «О федеративном устройстве», сегодня очень важно в Верховном Совете предварительно разобраться во всех этих существенных вопросах и прийти к Съезду с таким мнением, чтобы различные крайние, полярные точки зрения можно было бы каким-то образом совместить в главном.

В связи с этим мы сегодня хотим вас проинформировать о том, каким образом выполняется Постановление третьего Съезда народных депутатов Российской Федерации «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)».

¹ Бюллетень заседания Совета Национальностей Верховного Совета РФ. 1992. № 18. С. 5—27.

Дело в том, что это Постановление в принципе должно было быть выполнено в июне. После Постановления Съезда, где была принята за основу концепция национально-государственного устройства, предложенная Советом Национальностей, было принято это Постановление в целом на очередном заседании Верховного Совета Российской Федерации в мае. 16 мая было принято специальное постановление «О порядке и сроках завершения работы над проектом федеративного договора», где в пункте 4 предполагалось, что проект Федеративного договора будет внесен на рассмотрение Верховного Совета РСФСР в июне 1991 года.

К сожалению, на сегодня складывается такая ситуация, что решение третьего Съезда народных депутатов Российской Федерации не выполнено. Но, учитывая те политические реалии и события, которые у нас происходили, можно было бы найти, скажем, объективные причины того, почему оно не выполнено, вернее, если бы вопрос был поставлен о перенесении сроков выполнения. Но есть один вопрос, который говорит о том, что принципиально может быть вообще не выполнено решение третьего Съезда народных депутатов, так как на пятом Съезде был одобрен доклад Конституционной комиссии, где говорилось об иной концепции государственного устройства Российской Федерации. Сейчас эти два решения в какой-то мере противоречат друг другу, и, думаю, до Съезда надо уточнить, как нам быть дальше.

Я выражаю мнение нашей комиссии. Мы вчера заседали специально по этому вопросу с приглашением некоторых представителей республик, которые работали над проектом Федеративного договора. Вариантов, как вы помните, были десятки. В принципе, этот проект Федеративного договора достаточно качественно был подготовлен для того, чтобы подписать его в соответствии с решением Верховного Совета Российской Федерации. Но вопрос об основных началах национально-государственного устройства, поставленный на Съезде, касался не только Федеративного договора. Были конкретные поручения комитетам и комиссиям парламента разработать соответствующие законопроекты.

Нужно сказать, что наша Комиссия, другие комитеты и комиссии, кого это касается, в принципе, приступили к выполнению всех пунктов решения Съезда народных депутатов и последующего постановления Верховного Совета Российской Федерации. Кроме Федеративного договора, нами подготовлены проекты законов и приняты конституционные законы на Верховном Совете, но еще не утверждены на Съезде. Это законы о преобразовании Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской, Хакасской автономных областей в республики. Нами разработан и позавчера внесен на Президиум для рассмотрения в комите-

тах и комиссиях законопроект о национальных автономиях. На стадии разработки законопроект о национальных меньшинствах. Разрабатывается законопроект Комиссией Совета Национальностей о малочисленных народах. Практически принят в соответствии с пунктом 7 этого постановления Закон об административно-территориальном образовании края, области РСФСР, который несколько по-иному называется: «О краевых, областных Советах и их администрациях». Поэтому, что касается всех пунктов конкретных решений Съезда и постановлений Верховного Совета, на мой взгляд, самым принципиальным остается вопрос о Федеративном договоре, который в принципе, еще раз хочу подчеркнуть, разработан, но вот сейчас мы пришли, если можно так выразиться, к тупиковому положению. Именно мы, члены Верховного Совета, должны предложить Съезду, как нам в этой ситуации быть дальше. В связи с тем, как предполагалось, что будет Федеративный договор заключен в соответствии с решением Съезда, мы должны были разработать закон о Совете Федерации. Собственно, Временное положение мы утверждали на Верховном Совете о Совете Федерации. Совет Федерации существует, он работал, просто за последнее время он прекратил свою деятельность. Поэтому, что касается пункта 10 Постановления Съезда народных депутатов, то можно сказать: мы готовы к выполнению и к внесению этого законопроекта для рассмотрения Верховным Советом.

Теперь что касается Федеративного договора. Вы знаете, что взамен Федеративного договора специальной группой под руководством заместителя Председателя Верховного Совета товарища Ярова разработан проект Соглашения по разграничению полномочий федеральных органов власти и органов власти республик, краев и областей. Этот проект Соглашения был разослан по республикам, краям и областям, и мы сегодня имеем предварительные мнения, предварительные решения Верховных Советов, президиумов Верховных Советов, областных и краевых Советов Российской Федерации.

Мы обсудили вчера предварительные итоги в Комиссии. Из 19 республик Российской Федерации, исключая Чечено-Ингушетию, в 14 республиках на различных уровнях проект Соглашения был рассмотрен. Из 19 в 14 республиках считают, что для республик такой вариант и подход по разграничению полномочий федеральных органов власти не подходит.

По каким моментам в основном не подходит и что высказывают Верховные Советы и президиумы, руководство Верховных Советов, где они рассмотрены на президиумах и на заседаниях Верховных Советов? В первых, в этих 14 республиках считают, что должно быть все-таки не

Соглашение, а должен быть Договор. Мало того, большинство из этих 14 республик считает, что должен быть Федеративный договор в соответствии с решениями третьего Съезда народных депутатов. По этому вопросу специально были приняты решения Верховных Советов Карельской Республики, Калмыцкой Республики (мы уже имеем здесь документы), было принято решение в Коми Республике (мы присутствовали там на заседании Верховного Совета), в других республиках, где были приняты специальные решения, а в Карельской Республике было принято даже решение подать в Конституционный Суд на всех руководителей Верховного Совета и соответствующих комиссий, кто нарушает решение Съезда народных депутатов и разрабатывает иную концепцию, не соответствующую решениям третьего Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Кроме этого, две республики — Татарстан и Башкортостан, как мы выяснили вчера, имеют особую точку зрения на сей счет и уже на сегодня не согласны заключать даже Федеративный договор. Они считают, что должны заключать отдельные договоры между российским государством и государствами Татарстан и Башкортостан. В Чечено-Ингушетии обстановку вы знаете. Я думаю, что не следует сейчас оценивать позицию этой республики. Вот такая складывается ситуация в республиках — основных, или, скажем, реальных субъектах Российской Федерации.

Края и области (за исключением, может быть, двух областей, в основном по устной информации, которую мы получили, выборочно созваниваясь с руководителями) одобряют такой подход, который предложен Президиумом Верховного Совета Российской Федерации, и считают, что нужно заключить такой вариант Соглашения с условием, что это Соглашение должны подписывать не только республики, но и края и области Российской Федерации.

За неимением времени я бы, Рамазан Гаджимурадович, закончил на этом свою информацию. Если какие-то вопросы будут, можно уточнить.

Председательствующий. Спасибо. Пожалуйста, вопросы. Второй микрофон.

М.И. Эттырынтына, *Чукотский национально-территориальный избирательный округ, Чукотская САР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Николай Павлович, скажите, пожалуйста, когда по предварительным наметкам края и области собираются заключать Соглашение или Договор, какое место будут находить в краях и областях автономные округа, которые входят в состав этих областей? Это один вопрос.

Н.П. Медведев. Что касается краев и областей, вернее, автономных округов и областей, то вы знаете, что автономная область у нас одна осталась — Еврейская автономная область. В проекте, в последнем варианте проекта новой Конституции (мы об этом вчера говорили), к сожалению, этот момент упущен. Но расчет был такой. Мы считали, что будем принимать специальный закон о национальных автономиях, и вариант закона уже внесли для рассмотрения в комитетах и комиссиях, где будем регламентировать жизнедеятельность областей и округов, тем самым выравнивая эти национально-территориальные образования в статусе.

М.И. Эттырынтына. Можно еще вопрос, Рамазан Гаджимурадович?

Председательствующий. Пожалуйста.

М.И. Эттырынтына. В связи с тем, что принятие законопроекта о национальной автономии в статус закона проблематично, судя по сложившейся ситуации, не кажется ли Вам, что во всех последних законопроектах (о субвенциях, о бюджетной системе и ряде других законопроектах) автономные округа как административные единицы постоянно исчезают. И приходится нам констатировать, что это упущение. Не стало ли это зловещей практикой в нашей работе, вот хотя бы в палате?

Н.П. Медведев. Вы правы: то, что делается на практике, не соответствует решениям третьего Съезда народных депутатов, Я вот читаю пункт 6 этого решения Верховного Совета, где говорится (потом, кстати, уже на следующем Съезде, мы это закрепили конституционно): признать право автономных областей и автономных округов на выход из состава краев и областей. И потом мы уже закрепили это право в Конституции таким образом, что автономные округа и автономные области могут входить в состав края и области. В принципе это означало, на мой взгляд, то, что они уже практически не должны были входить и на первом этапе, и Правительство специальной строчкой это подчеркивало для автономных округов и областей, и я не знаю, почему так происходит в последнее время.

В.Н. Подопригора, *Камский национально-территориальный избирательный округ, Удмуртская Республика, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Николай Павлович, мне бы хотелось узнать, поскольку Вы ведете этот вопрос, насколько верна информация о том, что между Правительством России и Правительством Татарстана 22 января окончательно подписан Договор о взаимоотношениях? Как ваша комиссия контролировала этот процесс?

Н.П. Медведев. Мы вчера рассматривали на заседании Комиссии заявление Президента Татарстана Президенту России Борису Николае-

вичу Ельцину, и до этого мы конкретно рассматривали тот вопрос, который Вы задаете. Заявление вчера касалось уже иного характера и уровня взаимоотношений. Речь идет о том, что Верховный Совет Татарстана принял решение обратиться к странам СНГ, чтобы Татарстан стал соучредителем этого Содружества. И в этой связи было письмо Борису Николаевичу от Президента Татарстана Шаймиева. Что касается договора на уровне правительств, то мы считаем, что это дело правительств, исполнительных органов власти, и они имеют право заключать любые договоры с кем хотят, касающиеся деятельности каких-то отраслей или в целом народного хозяйства. Но мы понимаем так, что это договоры не государственные. Если кто-то трактует в прессе эти договоры как государственные, то Вы правильно задаете вопрос — это компетенция Верховного Совета. Государственные договоры должны регулироваться на уровне законодательной власти.

В.Н. Подопригра. Николай Павлович, я уточню свой вопрос. Видимо, он не совсем правильно был понят. Дело в том, что проект соглашения, который был согласован Гайдаром, превышал пределы компетенции нашего российского Правительства. Окончательный документ, который подписан 22 января, мне, к сожалению, увидеть не удалось. Поэтому я спрашиваю Вас, как человека, контролирующего эти процессы: Вы видели этот документ? Превысили ли свою компетенцию наши правительственные органы при подписании данного Соглашения?

Н.П. Медведев. Мы этот документ, если повторно подписывался...

В.Н. Подопригра. Повторно 22 января, мне сказали, был подписан этот документ.

Н.П. Медведев. Первый вариант мы видели. Наши эксперты делали анализ этого документа. Были спорные вопросы, Но окончательный вариант я не видел.

В.Н. Подопригра. Хорошо. И еще один вопрос. В республиках принимается немало решений, которые противоречат не только Конституции Российской Федерации, но и самим конституциям республик и декларациям о суверенитете, которые приняли эти республики. Комиссия хоть раз инициировала в Конституционный Суд предложения по рассмотрению правомерности таких решений?

Н.П. Медведев. Мы сейчас занимаемся анализом по поручению председателя Совета Национальностей всех законов и подзаконных актов республик соответствия их Конституции Российской Федерации и нашим законам. Такие факты, Вы правы, есть. В частности, один факт, который нас больше всего волнует в связи с моей информацией,— это то, что касается разграничения собственности. И особенно это должно

нас всех беспокоить, когда мы во втором чтении будем принимать Закон о недрах. Многие республики приняли свои законы, где строго подчеркнуто: все, что находится (в плане природных богатств и недр) на территории республики, является собственностью республики. Причем строго это регламентируется. На наш взгляд, это, конечно, противоречит нашим законам, но здесь надо искать какие-то механизмы.

В.Н. Подопргора. Механизм один — Конституционный Суд.

Председательствующий. Между прочим, я хотел добавить по первому вопросу, который Владимир Николаевич задавал. Когда этот договор пришел ко мне, я написал заключение, что фактически этот правительственный Договор превышает полномочия, и высказался против этого. Но потом уже этот процесс ушел из-под контроля. Более того, в моей записке было написано: если Правительство берет на себя такую ответственность, пусть Правительство заключает Договор в рамках своих полномочий конкретно. Это была концепция наших депутатов, которые фактически парализовали Федеративный договор, предлагая заключать договоры со всеми напрямую. А этот вариант более опасный для России, потому что тогда не будет единой системы структуры управления ни по вертикали, ни по горизонтали. Я не знаю, о чем такие люди думают? Видимо, есть светлые мысли у них тоже. Пожалуйста, второй микрофон.

А.В. Кривошапкин, *Северо-Восточный национально-территориальный избирательный округ, Якутская-Саха ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Николай Павлович, я, конечно, поддерживаю подписание Федеративного договора или Соглашения. Но у меня вызывает сомнение вот какой вопрос. Предположим, мы подпишем Федеративный договор или Соглашение. Не дадим ли мы таким образом возможность или шанс тем республикам, которые откажутся подписать этот Договор, сразу же автоматически оказаться вне Российской Федерации? Тем более, что мы имеем прецедент с бывшим Союзом, когда прибалтийские республики сразу же категорически отказались подписывать Союзный договор и постепенно, потихоньку вышли из Союза.

Н.П. Медведев. Думаю, что не совсем правомерны сравнения Союзной федерации в момент распада с процессами в Российской Федерации, если брать юридическую сторону этого вопроса, потому что в Конституции Союза ССР четко было записано, что любая союзная республика имеет право в любое время выйти из этой союзной Федерации. Но в нашей Российской Федерации в соответствии с Конституцией не дано такого права ни одному из субъектов, я имею в виду республики, поэтому так ставить вопрос, считаю, не только не правомерно, но и не

тактично. Если новая Конституция такие права даст каким-то субъектам и республикам, то это другой вопрос. Но мы сейчас, думаю, стремимся к одной цели — сохранить российскую государственность, единое государство.

Что касается того, что кто-то не подпишет. Но Конституция будет действовать, если эта Конституция останется. Если же другой вариант Конституции будет, будем над этим работать на очередном Съезде.

Председательствующий. Если Вы помните, у нас был в варианте Федеративного договора такой пункт: кто не подписывает Договор, тот строит свои отношения с Российской Федерацией и федеральными органами согласно Конституции. Пожалуйста, первый микрофон.

Б.В. Аюшиев, *Агинский Бурятский национально-территориальный избирательный округ, Агинский Бурятский автономный округ, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Николай Павлович, у меня, мягко говоря, вызывает удивление Ваш ответ и заявление по поводу четвертого раздела Конституции, что автономные округа упущены. Ведь Вы являетесь председателем Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, и я далек от мысли, что это упущено. Я вижу в этом какую-то осмысленность.

У меня вопрос: не представляется ли Вам, уважаемый Николай Павлович, принятие закона о национальной автономии не только шагом на месте, а и шагом назад, возвращением к тем законам, которые у нас были? Закон об автономных областях унифицированный. Закон об автономных округах... Мы старались и стараемся сейчас вогнать в какие-то рамки национально-административные образования, которые по социально-экономическому развитию имеют между собой очень большую разницу. И тем самым не останемся ли мы на месте, когда другие автономные образования, то есть другие республики, делают шаг вперед?

Н.П. Медведев. Если Вы внимательно читали законопроект, который мы дали в комитеты и комиссии, видели (может быть, Вы не успели прочитать: это было два дня назад): мы предполагаем, кроме общего закона о национальных автономиях, принять персональные законы по каждому, скажем так, сегодняшнему национальному округу. И такие законы уже сейчас во многих округах подготовлены. Первый законопроект мы уже рассматриваем в комитетах и комиссиях по Чукотскому национальному округу. Думаю, что мы не будем стремиться к тому, чтобы все унифицировать в этих национальных округах, учитывая, что действительно есть много особенностей. Один национальный или автономный округ будет входить в край или область, второй автономный округ

может не входить, это все допускается, но не иметь на сегодня такого закона в принципе тоже нельзя? Почему? Потому что, если мы хотим четкое государственное устройство иметь, структуру государственного устройства, то все эти субъекты нужно разложить по полочкам. И этот законопроект послужил бы тому, что национальные автономии стали бы по уровню, по статусу равными краям и областям. Но если вдруг какой-то автономный округ будет называться национальной автономией и захочет оставаться в крае, области, то этому округу дано такое право.

Б.В. Аюшиев. Это, по-моему, 82—83 статьи нашей действующей Конституции.

Н.П. Медведев. Конституцию надо менять.

Б.В. Аюшиев. В порядке полемики хотел бы Вам возразить. Принимая закон о национальных автономиях, мы все-таки создаем какие-то определенные рамки. Если бы мы приняли декларацию о национальной автономии и потом принимали бы законы об автономном округе и автономной области, тогда было бы понятно. Мне по крайней мере понятно.

Председательствующий. Если мы говорим о существовании таких образований, как национальные округа, то должны быть общие принципы правового регулирования их взаимоотношений с общесоюзными органами, друг с другом, с краями и областями. Поэтому данный закон, Вы правы, в большой степени дает общеконцептуальный подход. Надо учитывать, что это единая система, и подходить к созданию каждого округа с учетом особенностей.

Второй момент. Я бы хотел успокоить представителей автономных округов и областей, что и у председателей Верховных Советов есть такой подход. Если этот закон у нас, допустим, не пройдет, или он не будет нас удовлетворять, то национальные автономии могут присоединиться к данному Договору, который будет заключен с республиками Российской Федерации, но уже с учетом своих особенностей. Таким образом, мы не собираемся оставлять в стороне национальные автономии.

Далее, что касается краев и областей. Почему мы не стараемся всех вогнать сюда, как мы сначала делали? Закон о краях и областях издан. Фактически, все то, что написано здесь, в законе есть. Вместе с тем, если будет необходимость и если будет желание подключиться к данному договору, то этот договор не будет закрываться для краев и областей. То есть это — мягкий вариант. Национальные автономии не будут отброшены, не будут забыты.

Б.В. Аюшиев. Я бы посоветовал проект закона о национальной автономии рассмотреть на сессиях окружных и Еврейского автономного областного Совета, чтобы они высказались.

Н.П. Медведев. Мы их приглашали на совещание руководителей.

Б.В. Аюшиев. Приглашать — одно, а на сессиях, в органах государственной власти рассмотреть — это другой вопрос.

Председательствующий. По информации Николая Павловича, эти проекты были посланы во все края, во все округа. Более того, закон, который мы вынесли, фактически составлен самими представителями.

Н.П. Медведев. Да, самими. И несколько раз мы здесь работали в объединенной рабочей группе.

Председательствующий. В частности, в Якутске этот вариант был положен в основу.

Б.В. Аюшиев. Я такое предложение вношу.

Н.П. Медведев. Хорошо, учтем Ваше предложение.

Председательствующий. Анатолий Васильевич, пожалуйста.

А.В. Петухов, *Вологодский национально-территориальный избирательный округ, Вологодская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Николай Павлович, в сущности, не имеет значения, что заключать — Соглашение или Федеративный договор, или индивидуальный договор между республикой и Российской Федерацией. Проводился ли анализ, почему предпочитают республики Договор соглашению, и не кроется ли здесь самая простая истина, что и то, и другое ущербно в вопросе предоставления прав республикам? И если, допустим, конституционно Верховный Совет или Съезд народных депутатов Российской Федерации предоставил бы автономным образованиям, в частности республикам, достаточно прав, то отпала бы необходимость и в Соглашении, и в Договоре, если они были бы удовлетворены предоставленными им правами. Спасибо.

Н.П. Медведев. Мы делали такого характера анализ. Нельзя согласиться с Вашим мнением, что все равно — соглашение или договор. Даже сами термины носят такое содержание, что нельзя их так адекватно сравнивать, одинаково к ним подходить. Договор несет иную информацию, иное содержание. Что касается мнения республик, то я вам докладывал, что они все-таки за договор, но есть принципиальный момент — это выполнение решений Съезда.

Вчера выступал Председатель Верховного Совета Карельской Республики. Он прямо говорит: кто давал должностным лицам — то ли Президенту, то ли Председателю Верховного Совета, то ли председателю Конституционной комиссии право — превышать свои полномочия в том плане, что какое-то должностное лицо или какая-то группа депутатов может не выполнять решения Съезда?

Конечно, никому не дано такого права. Я здесь вижу большую проблему. Как нам дальше быть? Правильно ставят в Карелии этот вопрос перед Конституционным Судом. Сказать, что это какие-то политические амбиции, нельзя. Но если не будут выполняться решения Съезда, это, конечно, очень тревожно.

Другой вопрос. Я не думаю, что сейчас политические реалии таковы, что мы должны стремиться заключать Федеративный договор в том варианте, в каком он был в мае. Мы не раз это дебатировали с председателем Комиссии, у Председателя Совета Национальностей. Сейчас, наверное, нужно идти на уступки и с одной, и с другой стороны. Сейчас уже республики готовы подписать и даже слово «федеративный» убрать. Почему? Потому что, когда говорят: Федеративный договор, — вроде бы получается, что в Российской Федерации формы государственности федеративной республики не было, и заключается по качеству новый Федеративный договор, создается новая федеративная республика. Нет, ведь республика была, другой вопрос — изменяется статус этих субъектов республики, более четко определяются их полномочия, они должны определяться в соответствии с договором.

Вы правы, конституционно надо решить, что должен быть Договор, и этот Договор должен стать частью Конституции или специальным разделом. Республики, кстати, такое условие ставят, что после того, как этот договор будет заключен, чтобы даже на Съезде не могли мы вносить какие-то изменения, тогда будет правильно, и что это войдет как часть в новую Конституцию. Но если бы был решен вопрос главный — вопрос о недрах, природных богатствах, вопрос о собственности с условием, что права пользования ими даются на местах, думаю, что многие вопросы были бы исчерпаны,

Председательствующий. Если бы в 1990 году, в ноябре, когда и Татария, и Чечено-Ингушетия проголосовали и требовали подписания этого варианта, даже с этим вариантом, который предлагает Анатолий Васильевич, можно было бы идти. Но мы же все упускаем из-за того, что одни из себя ставят более отечественных, другие — менее отечественных. Таких у нас депутатов нет. Мы все отечественные депутаты.

В.Б. Нимаев, *Железнодорожный национально-территориальный избирательный округ, Бурятская ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Николай Павлович, вот случай, который произошел в Верховном Совете Бурятии при рассмотрении Соглашения. Вы ведь в курсе дела, что депутаты бурятской национальности покинули зал заседания в связи с давлением со стороны большинства. Как бы сделать так, чтобы это

не повторилось на нашем шестом Съезде? Какие конкретные меры намечены для того, чтобы исключить подобный случай, найти действительно единый подход и для национальных меньшинств, если они меньшинство на Съезде составляют, и для большинства?

Н.П. Медведев. Хочу сказать, что, действительно, к решению вопросов такого характера надо очень осторожно подходить. Подтверждение тому факт, который произошел в Верховном Совете Бурятии. А вы помните, что уважаемый народный депутат Румянцев нас информировал о том, что он был на заседании Верховного Совета и что вроде бы Бурятская Республика проголосовала за вариант соглашения. Оказывается, получилось так, что после выступления Олега Германовича, на второй день бурятские депутаты этот факт восприняли как давление большинства на меньшинство коренной национальности и покинули зал. Вчера на заседании Комиссии присутствовал Председатель Верховного Совета Бурятской Республики и с горечью об этом нас информировал.

На очередном Съезде мы не должны допустить такое. Потому что есть среди нас депутаты, которые говорят: вот, из областей и краев депутатов большинство, мы проголосуем и тот вариант Конституции, который предлагается, все равно ведь примем. Если такое произойдет, то, значит, Основной Закон Российской Федерации не будет работать, чего ни в коем разе нельзя допускать. Это будет крах для дальнейших процессов преобразования, тем более всего законотворчества, которое сейчас происходит не только на уровне Верховного Совета России, но и на уровне Верховных Советов республик. Главная задача сейчас так скоординировать наши совместные действия, чтобы такого не допустить на Съезде.

Председательствующий. Спасибо. Я сегодня утром разговаривал с Бурятией. Разговор был очень хороший, нормальный в целом. Председатель Верховного Совета по поводу информации Олега Германовича сказал: надо два дня подождать еще. Я извиняюсь, что начинаю вмешиваться. Еще раз подчеркиваю: просто, механически ставить национальные проблемы на голосование, без предварительного согласования интересов, нельзя.

Между прочим, вчера у меня был Президент Адыгейской Республики. Он привез письмо и Хасбулатову, и Ельцину по поводу оскорбления со стороны того же самого товарища, о котором мы сейчас говорим, национального достоинства народов Адыгеи. Товарищи, прошу, давайте мы все-таки так просто, с наскока, не будем заезжать в республики. Надо посоветоваться, давайте вместе обсудим. Можно ехать туда, бесспорно,

но просто так заезжать и учить там кого-то жить — те времена уже прошли. Там достаточно грамотные люди, они закончили такие же университеты, как и те, которые сидят в Москве. Просто надо с людьми разговаривать нормальным человеческим языком. Самая спокойная республика у нас была Бурятия, и ту сумели взорвать вот таким неквалифицированным вмешательством.

Второй микрофон.

К.М. Евтушенко, *Амурский территориальный избирательный округ, Хабаровский край.*

Николай Павлович, в проекте Закона о национальных автономиях речь идет о тех национальных образованиях, которые уже имеют свои территории. Как быть нанайскому народу, который проживает в Нанайском районе Хабаровского края, или, положим, ульчскому, которые не имеют своих национальных территорий? И сегодня уже на их сессиях принимаются решения, как преобразовать Нанайский район в автономный округ. Предусматривает ли Закон развитие, положим, Нанайского района, Ульчского национального района и других районов на севере Хабаровского края? Есть ли у них перспектива создать автономию? Хотел бы услышать, как это регулируется проектом Закона, предполагаемого к рассмотрению.

Н.П. Медведев. Предмет того законопроекта, о чем Вы говорите, — национальная автономия. Такие вопросы пока, как мы предполагали, этот законопроект не рассматривает, вернее, не решает. Но вообще об этом и мы, и Рамазан Гаджимурадович говорили, таким образом ставили вопрос.

Наверное, возможно в законопроекте о национальной автономии как-то регламентировать процессы какой-то отдельной статьей и подчеркнуть, что могут образовываться и новые национальные районы, и национальные сельские Советы. Но мы хотели эту задачу решить через другие нормативные акты.

Сейчас в нашей Комиссии готовится положение о национальных районах, поселковых сельских Советах. Можно было бы не законом, а временным положением решить этот вопрос через другой нормативный акт. Мы сейчас изучаем опыт национальных районов. Буквально позавчера образовали опять Азовский немецкий национальный район в Омской области. Завтра выезжают наши эксперты. Я хочу выехать в Саратовскую область для того, чтобы изучить возможность создания в Саратовской области немецких национальных сельских Советов. Так как это компетенция законодательного органа власти, то Саратовский област-

ной Совет таким образом ставит вопрос, чтобы как-то здесь регламентировать его и создать правовую основу.

Что касается Нанайского района, то в нашей Комиссии были представители нанайского народа и не только этого, а многих других малочисленных народов. У нас разрабатывается законопроект о малочисленных народах. Там этот вопрос мы пробуем решить, но я думаю, что Вы правы — хотя бы дать возможность...

Из зала. Именно дать возможность, чтобы у них была перспектива.

Н.П. Медведев. ...создать районы. Но для этого нужна правовая основа. Вот над этим мы работаем.

Депутат (не представился). Дело в том, что сегодня правомочно, и, видимо, они правильно это делают, когда предъявляют право собственности на недра и ресурсы. Поскольку сегодня политика вам понятна (сырьевой колонизации и так далее), то они принимают на своих сессиях антиконституционные нормы, так как не видят другого пути. Как будет решаться вопрос собственности для этих районов, для автономий, округов и так далее? Это единый процесс для всех народов. Вот как Вы думаете в этом Законе связать его с Конституцией? До тех пор пока не решим вопрос о праве собственности, кто ею будет распоряжаться, мы не сможем решить вообще российское...

Н.П. Медведев. К сожалению, хочу сказать, что мы этот вопрос решили на Верховном Совете, определив уровень собственности. Вот если бы мы это решали не просто голосованием, а думали, как учитывать интересы местных промыслов коренного народа, чтобы как-то их развивать, чтобы представить льготное, может быть, налогообложение на все это, как делалось в царской России. Но мы даже не можем вернуться к тому, что уже исторически было.

Сейчас, когда появляется слово «национальное», то все усматривают какое-то разделение. Сам факт того, что мы назвали закон Законом о национальных автономиях, на Президиуме вчера вызвал шквал выступлений и атак — требовали слово «национальных» убрать.

Есть тут, конечно, вопрос, надо думать и депутатам, и ученым. Но нельзя так относиться; в первую очередь нам, депутатам, надо успокоиться, решая главную задачу — сохранения Российского государства как единого государства. Все-таки надо дать все права на места, чтобы это государство было управляемо, а не из центра все решалось.

Из зала. Вот именно — права на места нужно дать.

Председательствующий. Спасибо, Николай Павлович. Второй микрофон.

З.А. Корнилова, *Якутский национально-территориальный избирательный округ, Якутская-Саха ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

О создании национальных сельских Советов и районов мы же с вами решили: такой пункт имеется в Законе о самоуправлении, в местном самоуправлении такое есть. Другое дело — определить статус, какой регулирующий акт должен быть. Насчет собственности на землю очень правильно депутат Евтушенко говорил... Почему? Приехали в Ханты-Мансийские районы, где живут только коренные народы, и там безо всякого спроса уже хотят строить вышки для добычи нефти на их родовой территории. Если там начнется это, то считайте, что их не только надо занести в Красную книгу, а их просто не будет. Ставится вопрос не разделения России, а разделения и защиты их прав. Понимаете?..

Председательствующий. Тут важно этот процесс не стимулировать просто так, важно искать объективные критерии. Процесс может обернуться против республик и автономий одновременно, об этом надо думать. Сами русские, которые там компактно проживают, этот процесс начнут. Этот процесс надо очень осторожно начинать, взвешенно и конкретно, там, на месте, согласовывая все, а не запускать опять из Москвы какой-то проект — давайте начинайте там. Тут надо десять раз отмерить. Пожалуйста, первый микрофон.

А.В. Кривошапкин. Первое. Действительно, слова «национальный» пугаться не надо: тут ничего страшного нет. Начну с самого низшего звена, с национальных районов. Я и раньше говорил о том, что в России единственный район национальный — у нас в Якутии, который пока только на бумаге, поскольку никаких материальных выгод нет. И а прошлом заседании Совета Национальностей я говорил, обращался к Николаю Павловичу, о том, что надо ускорить разработку положения о национальных районах. Вот сейчас Нанайский район на Дальнем Востоке вопрос поднимает, и другие так тоже поднимут.

И второе. Я присоединяюсь к реплике Рамазана Гаджимурадовича относительно жалобы из Адыгеи. Напомню вам вот о чем. Недавно Руслан Имранович Хасбулатов у нас в Якутии побывал в самом отдаленном совхозе оленеводов. Это почти Заполярье. Конечно, была информация соответствующая о его визите. Газета «Коммерсант» опубликовала «хороший» юмор, написав о том, что «железный птица прилетел, спикер палаты прилетела». Считаю, что такой топорный юмор недопустим, потому что сейчас в этом совхозе неграмотных, необразованных людей нет. Спасибо.

Председательствующий. Неизвестно, как назовут оленя.

А.В. Кривошапкин. Да-да, я с Вами согласен.

Председательствующий. Так что не будем обижаться на них. Пожалуйста, второй микрофон.

В.В. Увачан, *Тунгусский национально-территориальный избирательный округ, Эвенкийская автономная область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Рамазан Гаджимурадович, уважаемые народные депутаты! Коли мы обсуждаем вопрос повестки дня Съезда, и обеспокоены все автономии и все республики, то нам следовало бы договориться, как нам быть, когда призывают разогнать Советы. Если разогнать Советы, то разогнать республики и так далее. Если этот Совет не годится, давайте через учредительное собрание все остальное... Я думаю, нам надо быть очень бдительными в этих вопросах и заранее определить, какие контрмеры мы будем предпринимать, если такие попытки будут проводиться. А вопрос решается серьезный. Потому и недавнее собрание «Демроссии» именно такую программу заложило.

Председательствующий. Да, это, наверно, надо на совместном заседании обсудить, отработать подходы какие-то.

Так, вопрос заслушали, постановление вашему вниманию предлагается. Информацию председателя Комиссии принять к сведению, создать рабочую группу — руководство палаты, комиссии, представители всех республик в составе Российской Федерации для согласования интересов и выработки документа о разграничении полномочий между Российской Федерацией... И так далее. То есть эта Комиссия не для того, чтобы документ новый писать. Надо просто сесть вместе, закрыться на день-два, пройтись по пунктам и, самое главное, надо определиться — или мы идем таким путем, или мы таким путем не идем. Давайте идти только путем Конституции. Надо определиться раз и навсегда.

И второе (я еще раз подчеркиваю для тех, кто этот вопрос муссирует) — мы никакого копирования Союзного договора не проводим. Мы не формируем ни федерацию, ни федеральные органы. Мы берем на себя только один вопрос, свойственный даже самому унитарному государству, — мы разграничиваем полномочия по вертикали. Здесь даже не национальный вопрос, это вопрос систематизации управленческих и властных структур в самом государстве. Думаю, это вопрос не только республик. Одновременно к нему могут подключиться края и области. В Санкт-Петербурге были председатели краев и областей Российской Федерации. Многие из них говорят: «Мы еще раз внимательно посмотрим закон, посмотрим, что подпишут республики, и тогда, может быть, присоединимся». Никому эта дорога не закрывается.

Я чувствую, что народ хочет выступить. По постановлению? Пожалуйста.

У.Е. Темиров, Адыге-Хабльский национально-территориальный избирательный округ, Карачаево-Черкесская ССР.

Уважаемые депутаты! Уважаемый Рамазан Гаджимурадович! Первые итоги обсуждения проекта Соглашения показали явное неблагополучие, которое уже стало фактом отношения республик и к проекту новой Конституции, и к тем проектам документов, которые они сейчас практически обсуждают. Они в курсе дела и по проекту Федеративного договора. Эти варианты они изучали. Они сейчас конкретно изучили проект Соглашения. Надо признать нам, депутатам: дальше обсуждать, что надо делать, времени нет. Надо практически подойти к вопросу: будем мы строить федеративное государство — Россию — или не будем строить? Если будем строить, надо в себе найти мужество и признать самые главные вопросы, по которым есть расхождения. Вроде все ходим вокруг вопросов, все хотим решить проблему, но самое главное не называем. Главное в чем состоит? Надо отделить уровень самостоятельности республик от федеральной власти в политической сфере, в экономических вопросах, особенно в вопросах собственности, в вопросах недр, земли. Если центральной федеральной власти отдаются оборона, внешняя политика, космос, транспорт, связь, то надо определить, что остается республикам. Если это не будет четко оговорено и согласовано в Верховном Совете, оговорено и согласовано в правительственных структурах, мы будем все время вырабатывать какие-то варианты документов, но согласия не найдем.

Поэтому в Комиссию, которая здесь образовывается, Рамазан Гаджимурадович, очень важно включить и представителей президентской структуры. И поручить этой комиссии конкретно заняться с каждой конкретной республикой и выявить, что она хочет. Республика должна высказать: «Вот до этого предела мы согласны, а с этого предела уже не согласны». Там, где не согласны, надо найти общее согласие, консенсус, с тем, чтобы подойти к Съезду с выработанной концепцией единой Российской Федерации. Без этого, сколько бы мы ни заседали, в частности комиссии Верховного Совета, отдельные квалифицированные ученые и менее квалифицированные практики, мы общего языка не найдем. Любые документы будут отвергнуты. Поэтому я прошу включить в Комиссию представителей президентской структуры, придав ей исключительно важные полномочия, чтобы наконец выработать, каким образом разграничить полномочия.

Председательствующий. Я просил бы народных депутатов сегодня по содержанию самого Федеративного договора не выступать, потому

что у нас через неделю (нет, через две недели) с приглашением председателей Верховных Советов начнется обсуждение Федеративного договора, вариантов, которые мы будем выносить. Все будет заранее роздано, будем обсуждать. Сегодня мы просто слушаем информацию о выполнении поручений третьего Съезда. Поэтому по содержанию нам сегодня лучше не говорить, потому что это будет разговор от микрофонов и всего не скажешь все равно.

Г.С. Козаев, *Октябрьский национально-территориальный избирательный округ, Северо-Осетинская ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Я полностью согласен с Рамазаном Гаджимурадовичем. Действительно, у нас идет разговор только по содержанию, хотя текстов Федеративного договора и Соглашения у нас нет. Но это не по вине народных депутатов, а по вине докладчика: он доложил именно таким образом. А вот о причинах, почему не выполнено постановление, кто виновен в этом, — об этом ничего не сказано. Здесь идет разговор таким образом: как будто третий Съезд был два месяца, полтора месяца тому назад, и идет ход выполнения постановления. А после третьего уже был и четвертый, пятый Съезды. Все это не выполнено. Еще в мае прошлого года мы пришли к чему-то. Готовы были подписать Федеративный договор руководители республик, краев, областей. Кто помешал этому? В чем причина? Почему это не сделали? Почему здесь это не записываем? А мы пишем: принять информацию к сведению. Я не согласен с этим. Нужно в постановлении отметить виновных в невыполнении Постановления третьего Съезда.

И следующий пункт, который говорит о том, что нужно создать комиссию. Какую комиссию? Здесь так завуалировано все сказано. Что за комиссия? По разработке Федеративного договора или чего-то еще? Поэтому нам конкретно надо определиться, согласны ли мы с тем Федеративным договором, который в мае все-таки готовы были подписать все республики, области и края.

Председательствующий. Пожалуйста, первый микрофон.

В.А. Шуйков, *Чебоксарский национально-территориальный избирательный округ, Чувашская ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Рамазан Гаджимурадович, уважаемые депутаты! Во-первых, что Соглашение не годится, я в принципе понял, мне сегодня объяснили, что Соглашение не годится. Но я не понял, почему не годится, по каким позициям. В чем это Соглашение сегодня отличается, скажем, от Федеративного договора? Какие полномочия нужны и какие пол-

номочия не дает сегодня Российская Федерация? Ведь в конце-то концов мы можем десятки комиссий создать, но для самих себя надо хотя бы понять, в чем расхождение между руководством Российской Федерации и республиками в составе Российской Федерации? Какие полномочия должны быть там? Какие полномочия должны быть здесь? Сегодня эта проблема неразрешима. Мы опять речь ведем о форме. Вот сегодня сказали в палате, что Соглашение не годится, давайте Федеративный договор или уже без слова «федеративный», просто Договор будем разрабатывать. Ну можно, конечно, разрабатывать. Но завтра соберется большая сессия Верховного Совета, там скажут, что это не годится, давайте другое разрабатывать. Мы, по-моему, два года только тем и занимаемся, что разрабатываем. Только где эти разработки, непонятно совершенно. Поэтому я сомневаюсь, по крайней мере, по второму пункту. Поскольку уже были комиссии соответствующие, они и есть. К чему создание еще одной комиссии? Хотел бы предложить еще несколько моментов. Во-первых, хотел бы, чтобы в постановлении в конце-то концов была назначена дата — когда, кто доложит Верховному Совету или Совету Национальностей об анализе законодательства республик (и, кстати, не только республик, но и актов областей и краев) на предмет соответствия Конституции и законам Российской Федерации. Мы об этом говорим уже два года, однако ни одного доклада, ни одной информации по этому поводу фактически не было. Или мы сегодня являемся верховным органом власти Российской Федерации, или нет. Если являемся, значит, давайте сегодня выясним, кто в данный момент эти законы торпедирует, почему они сегодня не выполняются и почему, вразрез законам Российской Федерации, принимаются совершенно другие?

Председательствующий. По существу.

В.А. Шуйков. А я как раз по существу.

Председательствующий. Я определяю, по существу или нет.

В.А. Шуйков. Не знаю...

Председательствующий. Как это «не знаю»? Посмотрите Регламент.

В.А. Шуйков. Не уверен. *(Смех в зале.)*

Председательствующий. Пожалуйста, пожалуйста.

В.А. Шуйков. Я приветствую, конечно, заявление Рамазана Гаджимурадовича, что Федеративный договор, который предлагается, будет рассматривать рабочая группа — это разграничение полномочий и так далее. Я так понял, Рамазан Гаджимурадович?

Председательствующий. То, что Вы поняли, мы уже шесть месяцев обсуждаем.

В.А. Шуйков. Но, Рамазан Гаджимурадович, опять же мы сегодня не ответили на главный вопрос.

Председательствующий. Год обсуждаем, а не шесть месяцев.

В.А. Шуйков. Я совершенно правильно понимаю и уверен, что Ваша позиция сегодня такова. Но мы сегодня рабочую группу создадим, а завтра будут другие проблемы подняты, и будет не Ваша позиция наверняка, а комиссия будет выносить.

Председательствующий. Речь о моей позиции не идет. Пожалуйста, второй микрофон.

Н.А. Павлов, *Тюменский национально-территориальный избирательный округ, Тюменская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемые коллеги, после первой части выступления Валерия Аверкиевича уже и говорить, может быть, не стоило бы. Дело в том, что, вы помните, когда шел разговор о земле у нас на Съезде, вместо обсуждения конструктивных программ мы перевели спор в плоскость идеологии и стали спорить о социализме и капитализме. Вот мы и сейчас, мне кажется, в течение двух часов спорили о социализме и капитализме, а не о существе вопроса. И вот то, что Рамазан Гаджимурадович запретил говорить о содержательной стороне Федеративного договора, меня ставит в очень затруднительное положение.

Я бы вот о чем хотел сказать. Моя позиция известна. Я, конечно, против преступной новой Конституции и против преступного Федеративного договора. Я за нормальный политический путь решения этой проблемы. Если есть конкретные вопросы, которые нужно решать, их нам предоставлено законом решать спокойно на Съезде, путем поправок к Конституции. И если республика, край, область имеют сегодня ущемленные позиции по каким-то вопросам, они вносят, пользуясь правом законодательной инициативы, на Съезд как высший орган государственной власти свои предложения. Съезд как высший орган государственной власти эти предложения рассматривает, принимает их или не принимает. Это все в соответствии с Конституцией. И вместо того, чтобы сегодня обсуждать содержательную сторону вот этих так называемых ущемленных прав, или не так называемых, а действительно ущемленных прав, мы спорим о форме и заходим в тупик, потому что каждая сторона уже набрала определенный груз идеологических эмоций, и, допустим, господин Румянцев не хочет ничего слышать о Федеративном договоре, некоторые уважаемые мной представители наших республик не хотят ничего слышать о новой Конституции, а ваш покорный слуга не хочет ничего слышать ни о Федеративном договоре, ни о новой Конституции.

Какой из этого всего выход? Выход реальный, нормальный, конституционный, содержательно дающий большие возможности, — работать над поправками к Конституции, на Съезде принимать поправки к Конституции, которые решают все эти вопросы. Вдумайтесь сами в то, о чем мы говорим. Мы не говорим о содержательной стороне. Идет ли речь о владении недрами — непонятно, или речь идет о выпуске каких-то законов, или о создании своей милиции, или о какой-то национально-культурной политике и так далее. Речь идет о форме, что мы будем подписывать — Федеративный договор, Соглашение или принимать новую Конституцию? А содержание не обсуждаем. Мне кажется, надо возвращаться к содержательной стороне, и тогда станет понятно, что наш нормальный конституционный процесс несколько не мешает вносить те изменения, которые, допустим, действительно назрели, разумны и принимаются большинством. Мне кажется, что такой подход нас бы всех помирил, он бы нас всех успокоил и вернул к практической стороне жизни, а не к идеологизированным химерам, на которые мы постоянно сползаем, наверное, в силу нашего такого воспитания. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо. Конечно, можно было бы провести более детальный анализ. Никакого анализа у Николая Павловича не получилось, поэтому люди остались не убеждены. И если депутат Козаев спрашивал о причинах, Николай Александрович эти причины не назвал. Подобные выступления не дали возможности два года нормально работать друг с другом, сотрудничать. А мы делаем общее дело. Если мы поставим на голосование, то получим бурятский вариант голосования. Об этом речь идет, у этих людей должна быть гарантия защиты. Я же вам перед прошлым Съездом, если вы помните, когда речь шла о Конституции, сказал: давайте нашу главу о федеративном устройстве вынесем и дадим поправки. Вы же все выступили против такого предложения, а сейчас предлагаете, не Вы, Николай Александрович, а вообще. Не пропустили даже такой вариант. Сегодня речь идет о чем? Сегодня речь идет не о том, что Румянцев что-то навязывает, или Абдулатипов что-то навязывает, или Медведев, или Подопригора. Сегодня речь идет о том, чтобы выйти из состояния, когда мы все друг другу мешаем. Надо выйти и раскрепостить процессы. Пожалуйста.

В.Н. Подопригора. Я не поддерживаю данный проект постановления. Попытаюсь убедить всех присутствующих сегодня на заседании Совета Национальностей, почему не поддерживаю.

Прежде всего, считаю, что состав группы ни в коей мере не отражает общественного настроения. Вот два руководителя — Николай Павлович и Рамазан Гаджимурадович. Они придерживаются одной точки зрения и

эту точку зрения проводят последовательно в жизнь, а часть депутатов (и довольно значительная) эту точку зрения не разделяет. Поэтому подобный документ, наработанный при участии наших уважаемых руководителей, встретит сопротивление на заседании палаты, на заседании Верховного Совета и будет отторгнут. Работа будет сделана впустую.

Кроме того, как показала практика, эти вопросы в Верховных Советах республик также не находят поддержки. Поэтому с этой стороны мы не получим практического результата в ходе работы группы. Нарбатывать новый документ, на мой взгляд, сегодня нецелесообразно. Это значит — путь проходить сначала. Необходимо взять за основу тот документ, который уже прошел апробацию, внимательно проработать те замечания, предложения, которые были высказаны: Совету Национальностей, Верховному Совету с каждой республикой отдельно обсудить эти пороговые моменты, которые определяют будущее соглашение, и попытаться найти компромиссное решение, но не создавать ни дополнительных комиссий, ни дополнительных групп.

Кроме того, в проекте решения я предлагаю отметить, что Комиссия по национально-государственному устройству, к сожалению, ни разу не обратила внимание Верховного Совета, Совета Национальностей, Конституционного Суда на неконституционные решения, принимаемые краями, областями и республиками. Я думаю, это святая обязанность Комиссии по национально-государственному устройству. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо. Пожалуйста, Владимир Петрович.

В.П. Лукин, *Подольский национально-территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Вот так уже неоднократно уважаемый Владимир Николаевич, как говорят американцы, стирает мое белье, а именно — говорит то, что во многом я хотел сказать. Но я буквально два слова добавлю. Действительно, мы находимся в ситуации, когда из двух сторон никто не хочет обратить внимание на то, что говорит другая сторона. И это опасно, потому что, ведя дело к такой тупиковой ситуации, мы ведем его к тому, чтобы решали что-то не мы и не автономии. Не будет на сто процентов так, как наиболее крайние из автономий говорят. Не будет никогда так, как говорят наиболее крайние представители не автономий, скажем так. Но если мы не договоримся, если не пойдем на компромисс серьезный друг с другом, то решит третья сторона, и довольно скоро. Я в этом абсолютно убежден, зная исторический опыт. И я хотел бы, чтобы как мои друзья из российских, из русских регионов, так и мои друзья из автоно-

мый это хорошо понимали. У нас есть общие интересы. И мы должны это дело очень хорошо понимать, если мы люди разумные. Мы должны быть разумными, потому что посланы в качестве таковых сюда.

Я в принципе поддерживаю то предложение, которое было внесено, но при одном условии. Где гарантия, что те решения, которые вот эта комиссия примет, через день не будут нарушены. Ведь все говорит о том, что любые соглашения и любые принимаемые решения сразу же нарушаются. Сразу же. Так было, кстати говоря, в период подготовки Союзного договора, так, к сожалению, неоднократно бывало и сейчас. Поэтому я согласен с теми своими коллегами, которые говорят, что нам надо создать какие-то рамки для дальнейшего разговора, а такими рамками может быть только одно — быстрое завершение работы по выявлению того, какое законодательство наших уважаемых республик радикальным образом не соответствует ныне действующим законам, и отмена этих законодательств. Без этого никакое дальнейшее законодательство не будет реализовываться (это будет пустым клочком бумаги), потому что иначе оно будет перечеркнуто на следующий же день. Ему никто не будет доверять. И это единственный путь к компромиссу. Я глубоко убежден, что все разумные люди по обе стороны этой незримой баррикады должны быть в компромиссе заинтересованы.

Поэтому, во-первых, хотел бы предложить, чтобы помимо уважаемых мною народных депутатов Абдулатипова и Медведева, которые, несомненно, должны быть в этой Комиссии, были бы включены в нее два-три депутата из русских районов Российской Федерации, потому что получается, что полностью эти вопросы будут решать представители наших глубокоуважаемых мною национальных меньшинств, а депутатов из других районов Российской Федерации тут почему-то не будет. Это было бы ошибкой. Второе. Я хотел бы, чтобы это постановление было расширено таким образом: создать рабочую группу в составе таких-то товарищей плюс те, которых я назвал.

Председательствующий. Может быть, поручить кому-то создать комиссию и работать...

В.П. Лукин. И включить представителей всех республик для внесения в Конституционный Суд вопросов, связанных с нарушениями Конституции РСФСР.

Председательствующий. Этот вопрос сегодня не обсуждается, Владимир Петрович.

В.П. Лукин. Я понимаю, что не обсуждается.

Председательствующий. Давайте специально эти вопросы обсудим и тогда вынесем.

В.П. Лукин. Рамазан Гаджимурадович, я хочу, чтобы эта Комиссия решила два вопроса. Логика моего выступления состоит в том, что нельзя обсуждать один вопрос без выявления нарушений Конституции. Как мы можем зачеркнуть все эти нарушения и сказать: давайте делать другой законодательный процесс?

Председательствующий. Вы скажите спасибо, если эта комиссия поднимет один вопрос. А вы хотите все вопросы поручить комиссии.

В.П. Лукин. Я хочу, чтобы комиссия решила все вопросы, связанные с нашей конституционностью.

Председательствующий. Председатель сказал, что он этим занимается. Комиссия вынесет специальный доклад по этому вопросу на палату.

В.П. Лукин. Я могу еще раз повторить, что все эти разговоры бессмысленны, если мы пропустим все нарушения конституционности и не отменим эти нарушения хотя бы с помощью Конституционного Суда. Без этого нам бесполезно говорить. Я задаю простой вопрос: а если на следующий день все эти республики примут законодательство, которое противоречит тому, что они заключили?

Председательствующий. Но вы отменили все, что в Чечено-Ингушетии сделано. И что получили?

В.П. Лукин. Ничего не получили. Получили законодательный тупик.

Председательствующий. Будучи мудрым человеком, почему толкаете в новые тупики?

В.П. Лукин. Нет, я не толкаю в новые тупики. Я хочу предостеречь от очередного тупика.

Председательствующий. Специально работает Комиссия по этому вопросу.

В.П. Лукин. Когда будут результаты?

Председательствующий. Когда будут, Николай Павлович?

Н.П. Медведев. Надо расширить эту Комиссию. Думаю, надо согласиться, чтобы от каждой республики были представители.

В.П. Лукин. Пожалуйста, давайте из каждой республики и вынесем суждение Верховного Совета по данному вопросу в Конституционный Суд. Так можно и вести дальнейший разговор. Без этого конституционный хаос. Предложение мое ясное, я его высказал.

Председательствующий. Поручить комитету провести такой же анализ по Советам, по краям и областям.

Г.Н. Сорокин, *Верхнесалдинский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Я реплику хотел бы высказать по поводу утверждения Владимира Петровича о том, что мы зашли в законодательный тупик. Это было сказано в связи с тем, что мы якобы неправильно действовали в отношении Чечено-Ингушской Республики. Мне кажется, Верховный Совет совершенно правильно поступил, рассматривая создавшуюся проблему во взаимоотношениях между руководством Чечено-Ингушской Республики и руководством Российской Федерации. Другое дело, что совершенно беззубо и безграмотно действовал правительственный исполнительный орган. Вот в чем вся суть. Решения были приняты совершенно правильные: незаконная власть существует, взяла верх в управлении, притязания на власть людей, которые были там выдвинуты, признаны незаконными. Это факт. Верховным Советом это принято и Съездом подтверждено. Другое дело — реализация тех постановлений, реализация тех норм, которые были установлены во взаимоотношениях с Чечено-Ингушской Республикой исполнительными органами в сложившейся обстановке. Я имею в виду здесь в первую очередь Министерство внутренних дел (в то время Комитет государственной безопасности). Ведь он должен был защищать государственную безопасность и целостность. Я имею в виду деятельность отдельных народных депутатов, которые находятся в составе Верховного Совета. Это не только в Чечено-Ингушской Республике. У нас есть представители, которые входят в состав незаконного мили-меджлиса в Татарстане и являются членами Президиума Верховного Совета. На это мы смотрим как-то сквозь пальцы. Вот на эти вещи, думаю, есть смысл смотреть по-другому, а по отношению к исполнительным органам и более жестко поступать. Спасибо.

Председательствующий. К сожалению, главная трагедия не в том, что мы здесь что-то принимаем или нет. Мы не получили исполнительной власти, Владимир Петрович. Мы получили еще одну власть, которая творит и свои законы, и свои указы, и никакого ей дела нет до законов, которые принимает Верховный Совет, и до исполнения этих законов. Трагедия в том, что мы принимаем законы, а они все «зависают» здесь же, потому что мы можем одновременно подменять исполнительную власть. Пожалуйста, второй микрофон.

Н.Л. Ген, *Сыктывкарский национально-территориальный избирательный округ, Коми ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемые члены Совета Национальностей! По некоторым выступлениям я понял, что не совсем было понятно, почему ставится проб-

лема о договоре, соглашении. Я хотел бы пояснить на примере выступлений представителей наших республик, мы с ними встречались неоднократно на комиссии. Они считают необходимым:

Первое. Чтобы документ был подписан отдельно от областей, независимо, какие будут даны полномочия краям и областям, пусть такие же и даже большие. Представители областей принципиальных возражений против этого не имели. Взаимопонимание по этому вопросу найдено.

Второе. Представители республик говорят, что им необходимо записать и конституционно закрепить какие-то исключительные полномочия именно республик, чтобы органы власти Российской Федерации не могли вмешаться по этим вопросам в их полномочия. Приняла, например, республика именно по тому или иному вопросу какое-то решение. Пусть даже здесь нам, в центре, оно не нравится, но раз это предусмотрено их полномочиями, чтобы мы не могли туда вмешиваться. Объем этих полномочий тоже готовы согласовать, пусть будет самый минимальный, но чтобы какой-то объем исключительных полномочий у них был. Это признание их государственности.

Еще что они просят. Чтобы обязательно этот документ был вынесен на Съезд. Давайте, говорят, предварительно его согласуем, хотите — с Президентом, хотите — с Председателем Верховного Совета, хотите — со всеми членами Совета Национальностей, но документ согласуем, и после того, как мы его подпишем, чтобы на Съезде больше не вносили никаких поправок. И правильно они говорят. Мы прекрасно знаем, что любой закон можно свести на нет даже одной маленькой поправкой. Давайте, говорят, ваши предложения обсудим, может быть, какие-то противоположные, и найдем общее взаимопонимание, но только, пожалуйста, в то, что мы согласовали, никаких поправок не вносить. Если говорят, Съезд не согласится, готовы заново обсуждать этот вопрос. Я лично не вижу никаких аргументов против этого.

И еще что просили республики. Этот вопрос уже спорный, но очень многие коллеги его поддерживают, — это вопрос о собственности на недра, землю и природные ресурсы на территориях этих республик. Это один из признаков государственности, а по нашей Конституции республики являются государствами.

Теперь по Постановлению. Предлагаю (во втором пункте) дополнить представителями нашей палаты рабочую группу.

Председательствующий. Будет же создана большая комиссия. Мы согласуем это с палатами и утвердим.

Н.Л. Ген. Я даже думаю, что сюда можно включить любого желающего. Но предлагаю, как вы сказали, Рамазан Гаджимурадович, собрать-

ся. Не знаю, куда поехать: то ли в пригород Москвы, можно и на Новую Землю, но пока вопрос не решится, не разъезжаться. Договориться, подписать документ и уже потом выходить на Съезд.

Председательствующий. В июле подписали. В том-то дело и заключается.

Н.Л. Ген. Мы уже неоднократно договаривались, что будем подписывать. Но документ не подписываем и опять откладываем на следующий период. Спасибо.

З.А. Корнилова. О Федеративном договоре и Соглашении. В принципе, как Рамазан Гаджимурадович говорил, у нас было время, когда все области и края, все руководители согласны были подписать в том варианте, в котором он был разработан. Но мы это пережили, то есть перетянули, и в итоге, видите, начинаем получать информацию, что кто-то отказывается. Мы должны сейчас понять, что если мы будем затягивать дальше — это будет иметь очень нехорошие последствия.

И о республиках. Сейчас начинается спекуляция, которая была. Когда надо было разрушить Союз, республики использовали как дубину. Теперь хотят сделать эти республики такой же дубиной внутри России. Это мы, представители автономий, обнаруживаем. Я была в составе делегации с Русланом Имрановичем, участвовала во всех встречах и переговорах. Ни один якут, ни один эвенк, ни один русский ни разу не сказал о выходе Якутии из состава России, потому что каждый из них прекрасно понимал, что мы приняли Декларацию. А здесь телевидение каждый день и печать тоже спекулируют на том, что Якутия якобы собирается выходить из России. Далее. Я свидетель того, когда, например, представитель золотодобывающей промышленности вышел на трибуну и сказал, что если не повысят цены на золото в два раза, то золотопромышленные предприятия Якутии будут закрыты. А диктор Центрального телевидения передала, что Президент Якутии Николаев запрещает отгрузку золота, если не повысят цену на него в два раза. Мне кажется, палата Национальностей должна выразить свое отношение к такой информации.

Далее. Верховный Совет, услышав это, отправил протест. До сих пор мне не дают покоя, куда же собирается выходить Якутия. Хочу сказать уважаемым депутатам, сколько можно клясться или говорить каждый день, что республика никуда не выходит. Эту спекуляцию надо прекратить. Необходим политический Федеративный договор, в котором все субъекты республики, входящие в Россию, готовы подтвердить свои декларации о том, что не выходят из состава России. Если бы мы в свое время это подписали, то не дали бы повода спекулировать этой проблемой.

Наши противоречия, если по-человечески посмотреть, относятся в основном к экономическим вопросам. Вторым пунктом мы могли бы сказать, что экономическая самостоятельность необходима и республикам, и областям, и краям. Определить ее экономическим соглашением на уровне Правительства. Например, для Якутии необходимо определить отношение к алмазной, золотодобывающей промышленности. Для Татарстана — к нефтяной промышленности, для Калмыкии — к развитию овцеводства и т.д. И таким образом мы определили бы возможность всем жителям самим зарабатывать средства для решения социальных вопросов в той или иной республике. Кроме того, в Федеративном договоре республики хотят получить гарантии со стороны России. Ведь к России шли за защитой, в России находиться выгодно. И Россия должна гарантировать то, что эти государственные образования не будут ликвидированы. На этом тоже спекулируют. Даже на Конституционную комиссию были представлены документы на Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий округа в Тюмени, не спросив на то их согласия.

В Тюмени законодательные комиссии предлагают их ликвидацию и проведение эксперимента по созданию земель. Это ли не издевательство, а? Надо прекратить это. Мы должны подписать Федеративный договор. Это политический документ, который даст на возможность сохранить Россию. И тогда ни один из нас не будет выходить из России. Если я говорю, что налоговую систему такую-то надо, то это не означает, что Якутия хочет выйти из состава России. Тогда мы решим вопросы очень спокойно. Садимся и решаем чисто экономические проблемы. И в этом плане нам в Совете Национальностей необходимо прийти к единому мнению. Пора уже решить судьбу России.

Председательствующий. Я хотел бы к этому буквально одно слово добавить. Вынесенный Федеративный договор по своей концепции, по основным моментам и по субъективности даже не является точкой зрения Абдулатипова, Медведева или еще кого-либо. Это точка зрения Съезда народных депутатов и сессии Верховного Совета. И тому, кто все это пропускает мимо ушей, а потом кого-то упрекает, думаю, надо все-таки исторический анализ проводить, что у нас было, чего мы достигли, кто провалил — все это надо проследить и проанализировать.

И о бесконечных спекуляциях по поводу антирусских настроений. Чем больше мы говорим «антирусские настроения», тем больше их возникает тут. Создаем какие-то враждебные стереотипы. Надо снижать это противостояние. Тем более, это противостояние, как правильно многие депутаты говорят, выведенного яйца не стоит. Давным-давно все это можно было бы решить, если бы дали решить.

Пожалуйста.

М.И. Эттырынтына. Ну, я снова возвращаюсь к проблеме автономных округов, поскольку все правильно говорят на всех уровнях о том, что конституционное право нам дано — входить или не входить автономным округам в состав областей или краев. Тем не менее реализовать это право ни один автономный округ пока не может. В частности, я говорю о Чукотке. С десятого числа обсуждается вопрос о том, каким же образом предоставить экономическую самостоятельность одному из автономных округов, чтобы на нем можно было бы, как первоначальную пробу, отработать механизм отделения автономного округа от области. Встречается масса неурядиц. Мы еле-еле внесли это в повестку дня Президиума.

Мое выступление, собственно говоря, направлено на то, чтобы когда комиссии, комитеты и депутаты получают документ — решение Президиума Верховного Совета о невхождении Чукотского автономного округа в состав Магаданской области, то восприняли бы это не как какой-то выход... Да нет, не из России, тут нельзя даже произнести это слово. Просто — не как амбиции округа... Ведь в течение полутора лет Чукотский автономный округ на трех сессиях уже провозглашал республику, но, входя в положение Российской Федерации, с целью сохранения России как единого государства, мы отказались пока от республики. Однако просим предоставить нам экономическую самостоятельность.

Я почему говорю «пока»? Потому что, если будет провозглашаться Магаданская земля, естественно, Чукотский автономный округ вернется к первоначальному решению и будет провозглашать себя снова республикой. Мы убеждаем население, что пока нет смысла это делать, поскольку экономическая самостоятельность даст нам возможность напрямую сотрудничать с Российской Федерацией.

Заканчивая, хочу сказать. Вот тут создается рабочая группа по взаимодействию с республиками в составе Российской Федерации. Автономные края и области, естественно, заинтересованы Соглашение подписать. Ну, а кто же будет заниматься автономными округами? Не забывайте, что автономные округа — это целая ассоциация, 64 процента территории Российской Федерации, «сырьевой угол». Нельзя же вот так обходить его стороной. Тем более многие представители (я с ними разговаривала, когда они приезжали) говорят, что мы Соглашение о разграничении собственности с Российской Федерацией наверняка заключать не будем. Может, пока не поздно, найти с ними общий язык и вписать в постановление, чтобы они тоже вошли в состав рабочей группы по отработке решения нашей палаты.

Председательствующий. Ясно. Давайте заканчивать.

В.Н. Любимов, *Рязанский национально-территориальный избирательный округ, Рязанская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Рамазан Гаджимурадович! Прежде чем принимать такое важное постановление, надо бы анонимно провести или опрос, или какое-то анкетирование — а что такое Россия? Лично мое мнение, субъективное, Россия — это все мы. А судя по выступлениям некоторых депутатов-коллег, выходит так: Россия — это вы, а мы — это та республика, с которой будут подписывать договор. До тех пор, пока мы не уясним, что такое Россия, и что такое все остальное, и как это выглядит целиком, полностью или частично, нам очень трудно вести какие-то дебаты.

Второе. Предлагаю в данной ситуации никакой рабочей группы не создавать, поскольку есть депутаты, которые работают по комиссиям, есть Конституционная комиссия, и сегодня уже началась подготовка к Съезду народных депутатов.

Председательствующий. Ясно. Что такое Россия, написано в преамбуле Конституции. Кто забыл, может взять после работы и прочитать внимательно.

Далее. Никто речь не ведет о России или не о России. Здесь написано: разграничение полномочий между общефедеральными органами власти. Это относится в том числе и к Рязанской области, мы ее считаем частью России.

В.Н. Любимов. О Рязанской области я слышу в третий раз в этом зале за время двухлетней работы. Спасибо и на этом.

Председательствующий. А между прочим, по областям и краям мы приняли более существенные законы, постановления, программы, чем даже по республикам и автономиям. Так что давайте не будем делиться. Еще раз подчеркиваю, здесь нет соотечественников (более или менее), мы все — россияне. Из этого мы исходим.

Принимаем документ. Принять к сведению — это можно оставить при всех противоречиях. Давайте за основу проголосуем.

О.Г. Румянцев, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Я очень рад, что Совет Национальностей в ходе обсуждения несколько раз упоминал фамилии членов Совета Республики. Это говорит о творческом взаимодействии между двумя палатами. Думаю, что и некоторые фамилии членов Совета Национальностей будут упоминаться после малого перерыва в Совете Республики.

Дело в том, что пункт 2 (насчет создания рабочей группы в составе Абдулатипова, Медведева, представителей республик) несколько выби-

вается из контекста того документа о разграничении полномочий, который мы готовили. Мы договорились о том, что не будем идти жестко на конституционную реформу, в успехе которой я абсолютно уверен, потому что 83 процента россиян сегодня выступают за конституционную федерацию. Но, учитывая, что мы с уважением относимся к национальным меньшинствам и их государственным образованиям в составе Российской Федерации, и учитывая, что есть другой фланг нашей политики, ратующий за договорные отношения, мы договариваемся о компромиссе.

Во-первых, по форме он состоит в том, что готовятся документы совместно представителями Совета Национальностей и представителями Совета Республики, Комиссией по национально-государственному устройству и Конституционной комиссией, избранной Съездом, а также Комитетом по работе с Советами, Комитетом по законодательству и так далее. С участием представителей с мест, то есть республик, если Совет Национальностей считает области и края недостойными быть субъектами Федерации. Мне кажется, по форме получится, что если мы уйдем в данном постановлении от совместной дальнейшей работы по разграничению полномочий, то мы уйдем от того компромисса, сложнейшего компромисса, к которому мы все-таки можем прийти. Поэтому я призываю не выделять одну лишь сторону из разработчиков данного соглашения.

Председательствующий. Во-первых, я должен официально заявить: Олег Германович, дорогой, ни о каких национальных меньшинствах в данном случае речь не идет. Они являются самостоятельными народами, которые, более того, имеют свои государственные образования. Даже те народы, которые имеют свою автономию, не являются национальными меньшинствами в России, а являются малочисленными народами. Пора бы это знать, если Вы этим вплотную занимаетесь.

Еще один момент. Дело в том, Олег Германович, что Вы фактически нас два года, извините за выражение такое, мурыжите из-за того, что мы включили туда края и области, и теперь, когда впервые выносим это, только республики вводим, Вы требуете включить туда края и области, хотя мы примерно так договорились: идти поэтапно, всех не загонять куда-то. Республики заключают договор, потом к этому, если есть желание, края, области, автономии присоединяются. Чтобы была хоть какая-то основа для укрепления единства России. Я согласен, что представителей Конституционной комиссии в этой комиссии надо иметь обязательно. Я тоже хотел об этом сказать и без Вашего выступления. Мы работаем вместе. Думаю, что когда мы вместе садимся работать, у нас противоречий в десять раз меньше, чем когда мы от микрофона друг с другом раз-

говариваем. В этом плане я тоже согласен. Можно так записать: вы мне поручаете сформировать комиссию, ее состав выношу на ваше обсуждение. И мы утвердим ее на следующем заседании. Можно так? А до этого поручим Николаю Павловичу Медведеву подготовить для этой комиссии предварительный документ. А может быть, предварительно согласовать вместе с Конституционной комиссией, вместе с республиками и так далее рабочую группу, можно так? Ясно, рабочую группу. Кто за такое постановление, прошу голосовать. Первый пункт — принять к сведению, второй — поручить председателю палаты сформировать Комиссию и вынести на обсуждение палаты. Третий пункт — Николай Павлович Медведев готовит документы к обсуждению палаты.

Я еще раз подчеркиваю, друзья: нам тут делить нечего, мы все находимся в одном государстве, надо работать. Исходя из этого, давайте ориентироваться не на конфронтацию, а на Российскую Федерацию, на народы, которые в ней живут.

Результаты голосования

За.....	62
Против.....	0
Воздержалось.....	6
Голосовало.....	68

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 19 февраля 1992 г. № 2375-1**

**О ходе выполнения Постановления третьего
(внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР
«Об основных началах
национально-государственного устройства РСФСР
(о Федеративном договоре)»¹**

Заслушав информацию председателя Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Н.П. Медведева о ходе выполнения Постановления третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)», Совет Национальностей Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Информацию принять к сведению.

2. Председателю Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации Р.Г. Абдулатипову подготовить предложения по составу рабочей группы для согласования Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации с руководством республик в составе Российской Федерации. Внести состав рабочей группы на утверждение палаты 4 марта 1992 года.

3. Председателю Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Н.П. Медведеву совместно со всеми заинтересованными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета Российской Федерации подготовить до 9 марта 1992 года проект согласованного Договора для обсуждения и отработки с руководством республик в составе Российской Федерации.

**Председатель Совета Национальностей
Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.Г. Абдулатипов

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 537.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 19 февраля 1992 г.¹

**О предварительных итогах рассмотрения в регионах проекта
Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий
между федеративными² органами государственной власти
Российской Федерации и органами власти республик, краев,
областей, автономной области, автономных округов
в составе Российской Федерации**

*Председательствует Председатель Совета Республики
Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябов*

Председательствующий. [...]

Переходим к рассмотрению следующего вопроса — о предварительных итогах рассмотрения в регионах проекта Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Слово предоставляется председателю Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Медведеву Николаю Павловичу. Сколько Вы времени просите?

Н.П. Медведев. В соответствии с Регламентом.

Председательствующий. 40 минут?

Н.П. Медведев. Как скажете.

Председательствующий. Вы сколько предполагаете?

Н.П. Медведев. Думаю, в течение 15 минут могу дать информацию.

Председательствующий. 15 минут, пожалуйста.

Н.П. Медведев. Уважаемый председательствующий, уважаемые народные депутаты! Остаются считанные дни до очередного Съезда народных депутатов Российской Федерации. И, естественно, на этом Съезде будут решаться важнейшие вопросы. В первую очередь, я думаю, большинство народных депутатов будет волновать вопрос о Конституции, вернее, как было сказано, о новой Конституции Российской Федерации. В повестке дня такой вопрос стоит.

¹ Бюллетень заседания Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 20. С. 21—31.

² Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

В связи с этим Президиум Верховного Совета, соответствующие комитеты и комиссии принимают меры к тому, чтобы прийти на Съезд народных депутатов по возможности с единым мнением по проблеме национально-государственного устройства Российской Федерации, чтобы различные точки зрения (причем радикальные — и правые, и левые — точки зрения на все эти вопросы) на уровне Верховного Совета Российской Федерации до Съезда снять.

С этой целью было принято Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации «О проекте Соглашения по разграничению полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик, краев и областей». Данный проект Соглашения был разослан во все республики, края и области, и сегодня можно говорить о предварительных итогах обсуждения, о принятии или непринятии такого подхода к решению вопроса о разграничении полномочий. Вчера наша Комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям провела специальное заседание, где рассмотрела предварительные итоги обсуждения данного проекта Соглашения в присутствии некоторых руководителей и представителей республик в составе Российской Федерации. На сегодня вырисовывается такая картина.

Естественно, Верховные Советы республик, многие областные и краевые Советы эти вопросы ставили на уровне заседания Совета, а кое-где — на уровне президиума Совета и малого Совета.

Ну, а некоторые регионы этот вопрос еще не рассматривали.

Если говорить о предварительных итогах, то более или менее ясна и картина отношения органов власти республик. Что касается областей, то мы сделали выборочный опрос в устной форме по телефону. Но в принципе, исходя из итогов совещания, которое проходило в Санкт-Петербурге с участием председателей Советов, можно сделать какой-то достаточно достоверный вывод. А вывод состоит в следующем.

К сожалению, из 20 республик... Ну, что касается Чечено-Ингушетии, то сейчас достаточных или, скажем так, нормальных взаимоотношений с руководителями этой республики мы на нашем уровне не имеем, поэтому их мнения не знаем. Остается 19 республик. Из 19 республик 14 республик, к сожалению, высказали негативное отношение к проекту данного соглашения. Кроме того, две республики — Татарстан и Башкортостан — имеют свое, так скажем, особое мнение.

Что касается мнения 14 республик, кроме этих двух, то они на уровне заседаний Верховных Советов, президиумов, на уровне руководства, высказывают мнение, согласно которому Верховному Совету надо вы-

полнять решения третьего Съезда народных депутатов, где было принято специальное Постановление об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (Федеративном договоре).

Например, Карельская Республика на сессии Верховного Совета приняла даже решение обратиться в Конституционный Суд по поводу неправомερных, неконституционных действий Президиума Верховного Совета Российской Федерации, различных комиссий и должностных лиц при постановке самого вопроса о проекте Соглашения, так как они считают, что должны выполняться решения третьего Съезда народных депутатов о Федеративном договоре. Уже имеются на сей счет документы из Калмыцкой Республики, из Коми Республики, где прошли сессии, из других республик. Но что касается выводов, то сейчас, скажем так, окончательные выводы, наверное, делать сложно: мы, по сути дела, еще не сядились за стол переговоров, так как эти решения были приняты на сессиях 14 республик.

Что касается мнения Татарстана и Башкортостана, то там считают, что и Федеративный договор они не могут заключать — они могут заключить только государственный договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан как государством, Российской Федерацией и Республикой Башкортостан как государством. Правда, что касается Башкортостана, то это мнение полномочного представителя, председателя комиссии, который приезжал сюда вчера, а документа на сей счет мы пока не имеем. Что же касается Татарстана, то было принято специальное решение сессии Верховного Совета, и мы вчера даже обсуждали письмо Президента Татарстана Шаймиева Президенту Российской Федерации Ельцину, где говорится о том, что Татарстан как государство хочет, предлагает (и принял на то решение) войти непосредственно в СНГ, то есть в Содружество, на правах соучредителя. Вот то, что касается обстановки и мнения республик в лице их высших законодательных органов.

Что касается краев и областей. По нашим выборочным устным запросам, кроме некоторых пока непонятных случаев, края и области согласны на такой подход, на принятие и подписание Соглашения с условием последующего принятия специального конституционного закона и оформления через новую Конституцию того варианта Соглашения, который мы рассылали от имени Президиума.

Какие же выводы, на наш взгляд, сегодня можно сделать и как следует дальше продвигаться в решении этого довольно-таки сложного вопроса?

Наверное, нельзя сказать о том, что некоторые республики не изменяют свою позицию даже после тех политических, скажем так, действительно переломных революционных процессов, произошедших в августе, и когда союзного государства уже нет. Естественно, тот процесс, который назывался ново-огаревским, уже продолжать на уровне российском невозможно, и принципы, подходы, естественно, тоже уже невозможны. Думаю, еще не все осознали всего того, что произошло на уровне вот этих политических процессов. Поэтому и существуют такие крайности.

Теперь что касается позиции нашей Комиссии, экспертной группы, многих ученых практически из всех ведущих институтов. Наша Комиссия считает, что сегодня нужно учитывать, в первую очередь, политические реалии. В связи с этим эти две крайние точки зрения, когда речь идет о конституционной федерации и о договорной федерации, в форме Федеративного договора, абсолютизировать их, видимо, было бы неправильно, я думаю. Этим нужно находить какую-то нейтральную, сердцевинную такую позицию, которой придерживается наша Комиссия. Ну, я думаю, что Конституционная комиссия сейчас уже соглашается давно с такой позицией, что нужно идти на конституционно-договорный вариант.

Что сейчас пока не удается в этих процессах решать? Абсолютное большинство республик сейчас идут на то, чтобы договор или соглашение (о проекте Соглашения разговор мы сейчас ведем) подписывали только республики и не подписывали края и области. Аргументируют это тем, что мы приняли Закон о краевых и областных Советах, их администрациях. И, естественно, края и области, являясь административно-территориальными образованиями, не должны никакие соглашения с государственными федеральными органами власти заключать. Нет в этом необходимости. В законе вся их деятельность регламентируется. Другой вопрос, если Конституционная комиссия предполагает все-таки, что края и области будут территориально-государственными образованиями, тогда тут возможен другой подход к разработке уже новой Конституции.

Думаю, можно было бы согласиться (если мы осознали, все народные депутаты) пойти на то, чтобы действительно этот Договор или Соглашение (лучше бы назвать его договором и убрать слово «федеративный») был бы не между государствами, как государственный договор, а он должен иметь свою цель — разграничение полномочий между органами управления и власти. Поэтому, думаю, можно было бы пойти на то, если бы края и области и уважаемые представители из краев и областей

на это сами были бы согласны. И настроили бы своих руководителей на то, чтобы до Съезда все эти крайние точки зрения свести к тому, чтобы как-то решить все вопросы на Съезде без особой конфронтации. Хочу привести один пример из довольно-таки неприятных (Олег Германович Румянцев уже докладывал об этом на заседании Верховного Совета), когда в Бурятии решался вопрос. Вроде бы голосованием все было решено, что они согласны с проектом Соглашения. А на второй день часть депутатов, а именно коренной национальности, буряты, просто ушли (это более 30 человек) из зала и сказали, что большинством такие вопросы голосованием не решаются. Чтобы на Съезде так не получилось, полагаю, мы должны все это более глубоко обдумать и осознать, с тем чтобы прийти к какому-то единому мнению. У меня все.

Председательствующий. Спасибо. Прошу вопросы Николаю Павловичу. Второй микрофон, пожалуйста.

И.В. Галушко. Я могу получить заверение Николая Павловича о том, что он в любом случае согласен соблюдать действующую Конституцию, рассуждая по этому вопросу? Николай Павлович, Вы стоите на позиции, что Конституцию надо соблюдать?

Н.П. Медведев. О чем идет речь?

И.В. Галушко. В принципе...

Н.П. Медведев. Ясное дело, конечно.

И.В. Галушко. Тогда задаю вопросы: как считаете Вы лично, Ваша Комиссия и депутат от Татарстана, постановление Верховного Совета Татарстана о независимости и практически выходе из состава РСФСР — конституционное постановление или нет? Если считаете, что неконституционное, то какие действия вашей Комиссии?

Н.П. Медведев. Мы не раз анализировали решения Верховного Совета Татарстана, да и не только Татарстана. Приходилось и непосредственно участвовать в заседаниях Верховного Совета Татарстана и подчеркивать следующее руководителям законодательных органов власти: когда принимаются законы или решения Верховным Советом, законодательными органами власти Татарстана или любой другой республики и когда они противоречат Конституции России, законам России — это беспорядок.

Но возникает вопрос: что дальше? Что касается ответа на этот вопрос. К сожалению, четко сейчас сказать, что делать, мы не можем, потому что нет у нас механизма отмены.

И.В. Галушко. Почему? А Конституционный Суд?

Н.П. Медведев. Теперь у нас есть Конституционный Суд, и сегодня уже наша Комиссия работает, анализирует все законы и поправки к

конституциям республик, которые приняты после принятия деклараций о суверенитете республик многими республиками — почти всеми. С условием, чтобы после этого доложить на Совете Национальностей или на заседании Верховного Совета и внести, если есть противоречащие какие-то законодательные или нормативные принятые акты, с тем чтобы Конституционный Суд принял соответствующее решение.

И.В. Галушко. Второй вопрос. Уважаемый Николай Павлович! Как Вы считаете, одобренное Президиумом Верховного Совета Соглашение противоречит постановлению третьего Съезда народных депутатов либо развивает его в плане определения принципов не только национально-государственного устройства, но и федеративного устройства нашей республики?

И.П. Медведев. К сожалению, проект Соглашения не развивает, а в некотором плане противоречит решениям третьего Съезда народных депутатов Российской Федерации. Вот в этом-то и весь парадокс. Что касается третьего Съезда и решения по национально-государственному устройству, то там поднимается широкий аспект проблем. Об этом можно много говорить. Что касается самого проекта Соглашения, то главный вопрос, который на сегодня стоит и пока не решаем, — это вопрос о недрах, природных ресурсах, о собственности и о разграничении полномочий именно в этой сфере — экономической.

Третий Съезд в окончательной форме не решает этот вопрос, там не определено, что природными ресурсами, недрами должны абсолютно, исключительно владеть республики. Но в решениях третьего Съезда говорится, что мы признаем декларации о государственных суверенитетах, которые приняты практически всеми республиками. А в декларациях и последующих специальных законах почти всех республик подчеркнута (наперекор нашим законам): все, что находится на территории республики, является собственностью исключительно республики. Это касается Карелии (буквально неделю назад принято такое решение), касается Коми Республики, Татарстана. Можно и дальше перечислять республики.

К сожалению, и в проекте Соглашения этот вопрос решен не так, не в соответствии с декларациями, не в соответствии с решениями Съезда. Думаю, если бы он вообще был снят, то многие другие вопросы стали как бы второстепенными. Здесь как раз главное противоречие решениям третьего Съезда.

Председательствующий. Третий микрофон, пожалуйста.

Г.В. Горелов, *Одинцовский городской территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

У меня два вопроса. Не считаете ли Вы, что это Соглашение и все те коллизии, которые вокруг него возникают, стимулируют вновь поднятие идеи создания Русской республики? Это первое.

Второе. Вы сказали: когда Башкортостан и Татарстан принимают решения, противоречащие Конституции и законам Российской Федерации, это беспорядок. Уже в тот раз я поднимал вопрос о Чечено-Ингушской Республике. Вы сказали, что нет механизма, как поступать в данном случае. Наверное, пора работать над тем, чтобы иметь такой механизм отторжения из Федерации тех образований, которые нарушают закон о Федерации.

Мы почему-то всегда считаем: чем нас больше, тем лучше. Это далеко не так. Давайте останемся с теми, кто уважает Основной Закон, наши законы. Над этим надо работать.

Н.П. Медведев. Хотел бы на второй вопрос ответить как на реплику. Я не считаю, что надо разрабатывать механизм отторжения. Если мы хотим находиться в одном государстве (а я думаю, народные депутаты России должны стремиться к тому, чтобы сохранить Российское государство как единое), тогда мы должны разработать какой-то неформальный механизм. Было государство, автономная республика. Вроде существовали, потому что командовал всем политический институт, каковым являлась КПСС. И государственные органы, структуры в общем-то никакой принципиальной роли не играли. Сегодня возникла необходимость разработать этот механизм.

Если мы действительно имеем факт единого Российского государства и на его территории нарушаются законы, тем более Основной Закон — Конституция, то каким образом можно действовать, как отменять эти законы, противоречащие Конституции или законам? Мы пока не можем на такой вопрос ответить, но нужно разрабатывать механизм. В республиках говорят: у нас своя конституция, свои законы.

Когда будет Договор по разграничению полномочий, компетенции и предметов ведения, тогда таких вопросов не возникнет, так как определятся полномочия, которые будут касаться только республик. И этой сферы мы не будем касаться своими законами. И российские органы управления и власти тоже не должны этих областей касаться. Пусть они будут чисто республиканскими. Но это та сфера, которая должна быть чисто российской.

Теперь о Вашем первом вопросе — о стимулировании создания Русской республики. Видите ли, если бы была Русская республика, вопросов не было бы никаких. Но я думаю, что даже сам факт постановки вопроса о создании Русской республики как государства, формы государства по этническому признаку был бы не совсем правильным, так как субъектом государства могут быть только граждане, проживающие на определенной территории. Это один из важных критериев, и субъектом могут быть граждане независимо от их этнической принадлежности. Тогда было бы правильно, в соответствии с международным правовым актом.

Председательствующий. Хотел бы обратить внимание уважаемых народных депутатов на ответственность обсуждаемого вопроса, на его тонкость. Согласен с Николаем Павловичем: надо ставить вопрос не о нахождении механизмов отчуждения, удаления того или иного народа, той или иной республики, территории, а механизма объединения в единую Российскую государственность. И в этом плане давайте проявлять нашу заботу.

Четвертый микрофон, пожалуйста.

О.Г. Румянцев, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Я не с вопросом к Николаю Павловичу...

Председательствующий. Одну минуточку. Если у Вас нет вопроса, то...

О.Г. Румянцев. По порядку ведения...

Председательствующий. Тогда ко мне, пожалуйста, обращайтесь.

О.Г. Румянцев. Хотел бы обратиться к Председателю палаты, членам палаты. Мы сейчас заслушали выступление члена другой палаты — председателя соответствующей Комиссии Совета Национальностей. Хотел бы просить председательствующего поставить на голосование мое предложение о том, чтобы предоставить мне время (10 минут) для содоклада как руководителю рабочей группы, созданной распоряжением Президента Ельцина и Председателя Верховного Совета Хасбулатова от 6 декабря по подготовке проекта Соглашения о разграничении полномочий, и как руководителю Конституционной комиссии, как члену Совета Республики. Просил бы поставить на голосование.

Председательствующий. Олег Германович, Вы слишком много времени забираете у палаты. Вы слово получите — можете не беспокоиться.

О.Г. Румянцев. Не для выступления, а для содоклада.

Председательствующий. Пятый микрофон, пожалуйста.

А.Б. Сурков, *Коломенский территориальный избирательный округ, Московская область.*

Уважаемый Николай Павлович! Ваш личный опыт командировок, поездок по многим регионам подтверждает ли необходимость, целесообразность и исключительную важность разработки конституционно-договорной концепции устройства России? Это первый вопрос.

И второй вопрос в русле вопроса уважаемого депутата Горелова в отношении тех субъектов Федерации, которые проявляют определенную жесткую позицию. Как известно, в Союзе был разработан Закон о выходе, однако многие республики бывшего Союза, игнорируя его, вышли самостоятельно, без всякого закона. Есть ли необходимость в разработке закона о выходе субъектов из Российской Федерации? Что вообще может дать этот закон? Если нет, то каким образом, на Ваш взгляд, может осуществляться выход республики из состава Российской Федерации?

Н.П. Медведев. По первому вопросу. Думаю, сейчас многие республики, даже те, которые имели «крайнюю» точку зрения по поводу того, что взаимоотношения должны регламентироваться только Федеративным договором или специальным персональным договором между Россией и той или иной республикой, уже склоняются к тому, чтобы иметь конституционно-договорную форму взаимоотношений. И это было бы правильно. Мы должны учитывать все-таки исторический аспект. Существует крайняя точка зрения, так сказать, в лице Гавриила Попова. Он говорит чуть ли не о том, что автономные образования — это ошибка истории, давайте их ликвидируем. Но, товарищи, на уровне политических дискуссий можно ставить такие вопросы. Но мы должны учитывать, что существуют политические реалии, существует правильная ли, неправильная ли ленинско-сталинская национальная политика, которая была, в результате чего образованы эти республики. Да, многие образованы «сверху». Естественно. Но мы должны учитывать, что они имеют свою 70—80-летнюю историю. И ставить вопрос вот так радикально, что он мешает решению многих вопросов, конечно же, сегодня не стоит. Надо учитывать исторический аспект данной проблемы, кроме юридического, о чем сегодня мы говорим. И политический аспект, то есть те политические реалии.

Думаю, что кроме Татарстана и Башкортостана, о чем я говорил, другие сейчас пошли бы на то, чтобы такой характер конституционно-договорных отношений оформить уже в рамках новой Конституции.

По поводу особой позиции этих двух республик надо очень много нам работать. Вначале я сказал о тех стереотипах, которые сложились в результате разработки Союзного договора, когда союзным законом был приравнен статус союзных и автономных республик. Я говорю о ново-

огаревском процессе. Надо как-то оценивать те реалии, которые сейчас имеются (нет уже союзного государства), исходить из этих реалий.

Теперь вообще о разработке закона о выходе из России. Часто задается этот вопрос в ином аспекте. Говорят, что Союзная федерация была, всегда мы и песни пели: «Союз нерушимый республик свободных...» А вот сейчас в одночасье этого Союза как союзного государства нет. Не может ли так получиться с Российским государством? Думаю, даже постановка такого вопроса неправомерна. Дело в том, что союзная федерация по качеству отличается от Российской Федерации тем, что в союзной Конституции допускался выход всех субъектов в лице 15 республик в любое время из этого Союза. Мы думали, что этот «развод» (как развод между мужем и женой в социалистической семье) допустим. Но мы говорили: мы же в социалистической семье живем и никогда не разведемся друг с другом.

Этот развод был бы невозможен с точки зрения тех социалистических реалий, которые у нас были. Но это в одночасье случилось. Имели ли на это право союзные республики? Конечно, имели. Они просто воспользовались своим правом. Имеют ли такое право в Российской Федерации бывшие автономные республики или эти республики по Конституции? Нет. В Россию по нашей Конституции никто не входил и не выходил. Башкортостан, Тува, Карелия имеют свою историю. Вы знаете, как они входили в Российскую Федерацию. Но в Конституции, в конституционной России, в той, которую мы имеем (я разговор веду о нашей российской государственности), это нигде не подчеркивается. Поэтому сравнивать эти процессы нельзя. Это два разных качественных процесса. Но давно уже многие, в том числе и наши депутаты, ставят вопрос, что нужно на всякий случай разработать закон о выходе из России. Думаю, мы не должны таким образом ставить вопрос и разрабатывать такого характера закон. Нет в этом необходимости. Пока.

Председательствующий. Первый микрофон, пожалуйста.

Депутат (не представился). У меня несколько вопросов, Николай Павлович, но разных направлений. Если в таких республиках, как, скажем, Татарстан, Башкирия, компактно проживающее население пожелает создать русскую автономию, как Вы к этому отнесетесь? Так же, как и в других республиках, конечно.

Н.П. Медведев. Мы разработали законопроект о национальной автономии, который обсуждался позавчера в Президиуме Верховного Совета. И там вопрос ставился так: возможно ли создание на территории России русских национальных автономий?

В результате дискуссии мы ответили, что пока в этом нет необходимости. Но по существу на этот вопрос однозначно ответить, нельзя. Я говорю, что были дискуссии. Ведь почему такого характера вопросы задаются? Видите ли, из 20 республик только в шести коренная нация в большинстве. Только в шести. В 14 республиках Российской Федерации коренная нация в абсолютном меньшинстве (порядка 25—30 процентов). Марийская — около 50 процентов. Даже в Татарстане — 48,5 процента татар.

Поэтому методами большинства национальные вопросы, на наш взгляд, решать нельзя. Нельзя решать и методом давления меньшинства на большинство. Надо все здесь учитывать.

Депутат (не представился). Хорошо, этот принцип самоопределения заложен в конституциях суверенных республик Российской Федерации?

Н.П. Медведев. Нет, не заложен. Но мы, когда ставим эти вопросы, касающиеся государств и государственных образований, рассматриваем государство как какую-то самоцель. Но государство — это инструмент для достижения главной цели. Какой? Чтобы граждане этого государства могли в большей и лучшей мере удовлетворить свои потребности и осуществить, реализовать свои возможности. Вот для чего государство создается. А если мы превращаем в самоцель, то получается вроде, что надо только образовать свое государство и замкнуться в этой национальной квартире. А для чего? На второй вопрос уже дальше не отвечаем.

Депутат (не представился). Значит, в Конституции лучше записать, что выхода (как в Конституции Соединенных Штатов) не должно быть?

Н.П. Медведев. Выхода чего?

Депутат (не представился). Выхода республик.

Н.П. Медведев. Думаю, сейчас нет необходимости записывать, потому что пока так прямо о выходе из России никто не ставит вопрос. Даже Татарстан так именно вопрос не ставит. Они говорят о независимом государстве, но где? На этот вопрос сложно отвечать в центре России.

Председательствующий. Независимое государство в составе Российской Федерации. Второй микрофон, пожалуйста.

Д.С. Бубякин. Уважаемый Николай Павлович! В Законе о разграничении полномочий, принятом 27 декабря, говорится (у меня его под рукой нет, я — по памяти) о том, что республики в составе Российской Федерации могут объявлять своей собственностью все объекты, независимо от того, на каком балансе они находятся, за исключением объектов, указанных в приложениях 1, 2, 3. Но оказалось, что и в этих трех приложениях все объекты... Таким образом, автономные образования оказались без всякой собственности. Это вызвало очень серьезную конфрон-

тацию и сопротивление, а также принятие всевозможных защищающих документов.

В этой связи какое-либо смягчение в сторону расширения полномочий в новообразованиях Вы считаете необходимым? И есть ли возможность защитить автономные образования?

Н.П. Медведев. Я на этот вопрос уже отвечал. Считаю, что краеугольным камнем противоречий является как раз вопрос о собственности. Ясно, что отсюда исходят все другие политические проблемы. И если бы мы как-то правильно решили вопрос о собственности и приняли принципиально Закон о недрах, который мы будем рассматривать, по-моему, послезавтра, в пятницу, если бы в наших российских законах мы все эти вопросы правильно решили, то не возникало бы вопросов такого характера. Вы правы: это основной, краеугольный камень всех проблем.

Председательствующий. Национальная проблема характерна тем, что она ставит больше вопросов, чем дает ответов. Поэтому я обращаюсь к вам с просьбой: может быть, пройдем круг и кончим? Тогда лучше перейдем к обсуждению. Нет возражений? Спасибо.

Третий микрофон, пожалуйста.

В.Ф. Меньщиков, *Новолипецкий территориальный избирательный округ, Липецкая область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Николай Павлович, мы сегодня рассматриваем (так записано в порядке работы) вопрос о предварительных итогах рассмотрения в регионах проекта Соглашения. Насколько я понимаю по Вашему сообщению или докладу, этот проект Соглашения не проходит. То есть он отвергается, как минимум, 16 республиками — или негативно, или полностью. Четырнадцать плюс Татарстан и Башкортостан, у них свое особое мнение, которое совершенно не вписывается в это Соглашение.

Таким образом, констатируем ли мы, что больше не возвращаемся к данному тексту проекта? Это первый вопрос.

Н.П. Медведев. Думаю, нет. Мы должны дальше работать и учесть все предложения со стороны республик. Мы договорились на Совете Национальностей создать какую-то дополнительную рабочую группу с участием наших депутатов, представителей республик, Конституционной комиссии и Рабочей группы Конституционной комиссии с тем, чтобы эти вопросы в дальнейшем прорабатывать, учесть все мнения и прийти к какому-то решению. И для этого я докладываю сегодня, чтобы убедить вас в том, что надо дальше продвигаться.

В.Ф. Меньщиков. Может быть, замечание на будущую работу. Вы правильно говорите, что вопрос о собственности на недра и природные

ресурсы — один из самых основных, фундаментальных в этом разделе будущих соглашений.

Я просто хочу сказать, что сегодня мы, Россия как государство, потеряли управление этим процессом, и происходит фантастическое разграбление природных ресурсов по разным причинам. Но если мы будем тянуть с решением этих вопросов, то просто приведем эти недра в такое состояние, что собственности уже не будет, вопрос о собственности уже не надо будет решать — она будет захвачена и уничтожена как бы силовым методом, скажем, часть российских лесов и так далее.

Председательствующий. Это не вопрос. Уже было сказано, что в пятницу Закон о недрах выносится на второе чтение. Вчера работала еще одна комиссия. Сейчас разработчики сидят с заинтересованными лицами, и законопроект на второе чтение будет вынесен.

Пожалуйста, четвертый микрофон.

В.Б. Исаков. Николай Павлович, я понял Вас так, что предыдущее развитие, связанное с попыткой заключить Федеративный договор, Вы считаете неэффективным, отрицаете и предлагаете как бы новую модель — конституционно-договорную.

В этой связи у меня такой вопрос. Ведь Федеративный договор тоже не сам по себе предполагается, а предполагался как предпосылка для принятия новой Конституции. В чем суть Вашей конституционно-договорной модели договорного процесса? Или, если конкретно, то в чем конкретно, если можно, по пунктам, Вы определяете недостатки нашей предыдущей национальной политики? И в чем принципиальная новизна Вашего подхода, который Вы теперь считаете необходимым? Скажите суть, она очень расплывчато была сформулирована.

Н.П. Медведев. Что касается Федеративного договора и тех вариантов, которые мы разрабатывали, то первые варианты и первые подходы были сориентированы на то, что это был договор на уровне государственном, то есть между республиками как государствами и Российской Федерацией как государством.

Сегодня, когда мы говорим о конституционно-договорном процессе, то мы как бы сужаем предмет всех наших разговоров, в том числе и предмет Договора, который сегодня можно было бы предложить, так как мы за это время очень много различных согласительных комиссий создавали и действительно к согласию во многих вопросах пришли.

Мы теперь говорим только о разграничении полномочий федеральных органов власти и органов власти республик в составе России. Другие вопросы мы отсюда снимаем. В этом сейчас отличительная черта

того, что было выработано при союзном государстве, и того, что есть сейчас. И это естественно.

Ведь многие говорят: на то, что сейчас решает Российская Федерация с бывшими автономными республиками, она, вроде бы, не имеет оснований и полномочий, так как была еще союзная Конституция. То есть качественно изменилась политическая ситуация, Владимир Борисович. Поэтому здесь вот так можно объяснить. Но если говорить о каких-то существенных различиях, то я сказал, что нужно брать этот узкий предмет.

Председательствующий. Садитесь, пожалуйста, Николай Павлович.

Включаю электронную запись для выступлений и слово предоставляю Румянцеву Олегу Германовичу. Пожалуйста, Олег Германович, мы с вниманием Вас слушаем. Было бы неверно, если бы ответственный секретарь Конституционной комиссии здесь не присутствовал. А он при- был.

О.Г. Румянцев. Отмечу, что в принятом постановлении в отношении Конституционной комиссии ответственный секретарь выполняет обязанности председателя.

Дорогие друзья и уважаемые коллеги! Дело в том, что мы сегодня в течение 35 минут слушали представителя другой палаты. Я не случайно об этом поставил вопрос, ибо мне кажется, что Совет Республики, представляющий 900 депутатов из 1668, вправе сформулировать свою собственную точку зрения на этот вопрос, а затем согласовывать ее с Советом Национальностей. В противном случае получается, что Совет Национальностей высказывает свою точку зрения и предлагает ее нам.

Прежде всего, конечно же, это Соглашение, которое мы сегодня рассматриваем, ни в коем случае не является противоречием документу, принятому на третьем Съезде. Дело в том, что политическое развитие ситуации, связанное прежде всего с туиковым прохождением Союзного договора и с развалом Союза по сценарию этого договорного процесса, сегодня заставляет нас вносить коррективы в реализацию решений третьего Съезда народных депутатов РСФСР.

Соглашение являлось, и по-прежнему остается, компромиссным документом, о чем я, к моей радости, услышал от Николая Павловича Медведева. Сторонники Федеративного договора, договорного процесса и сторонники конституционной федерации, поддерживаемой 74 процентами избирателей-россиян, опрашиваемых по всей территории Российской Федерации, сторонники двух концепций сели за стол переговоров, на что было специальное решение Председателя Верховного Совета, и договорились о Соглашении.

Не могу принять выводы Николая Павловича Медведева в отношении того, что это соглашение отвергнуто республиками. В этом я мог действительно убедиться в Бурятской Республике, где пятичасовая дискуссия показала, что когда начинаешь по пунктам, по буквам это Соглашение обсуждать — какой же предмет ведения Федерации является неправомерным и что из совместного можно перевести в республику, — то оказывается, что Соглашение является вполне приемлемой базой для разграничения полномочий.

И вот эта цифра — 14 из 19 — эти решения, к сожалению, были приняты без представителей федеральной власти, без участия разработчиков, без руководителей Российской Федерации, которые не сумели выехать в эти республики и довести до сведения Верховных Советов и их президиумов, что соглашение и есть тот срединный путь, который позволяет нам через компромисс разрешить проблему федеративного устройства Российской Федерации. Это первое.

Второе, о чем хотелось бы сказать по этому Соглашению. Предлагаю поддержать дальнейшую работу над ним. Можно внести в него ряд корректив, можно его назвать договором. От этого ничего не меняется. Соглашение можно назвать договором о разграничении полномочий.

Можно действительно составить комиссию для доработки этого Соглашения, но не по тому сценарию, который предлагал Абдулатипов в Совете Национальностей. Там была сделана попытка создать решением Совета Национальностей комиссию в составе Абдулатипова, Медведева и представителей двадцати республик. Опять предполагается, что важнейший документ о разграничении полномочий между федеральной властью и системой Российской Федерации будет готовить комиссия под руководством Абдулатипова, то есть одна из сторон этого конфликта между конституционной федерацией и договорной федерацией. Может ли одна из сторон, стоящая за конфедеративный договор, договорное устройство нашего государства, а фактически — перевод его на межгосударственные отношения — принять и подготовить компромиссный документ?

Я не сомневаюсь и даю ответ, что нет, не может. И мы сегодня, на мой взгляд, должны вообще жестко поставить вопрос о том, что политика Рамазана Гаджимурадовича Абдулатипова не является политикой, которая представляет государственные и федеративные интересы Российской Федерации. К огромному сожалению, его недавнее заявление о том, что Совет Национальностей сам примет Федеративный договор и сам его будет заключать с республиками, четко это показывает. Я вынужден об этом сегодня здесь говорить. Совет Республики должен за-

нять и политическую позицию, слишком высока доля, слишком высок риск ошибки промолчать, и будет упущен процесс урегулирования федеративных отношений.

Вот почему та модель, когда комиссию возглавлял Яров, фактически как назначенный Хасбулатовым курировать нашу рабочую группу, мне кажется достаточно приемлемой. Если мы сегодня будем принимать решение в отношении доработки этого Соглашения, то мне кажется, что именно Яров Юрий Федорович мог бы и дальше возглавлять эту комиссию, слева от него будет сидеть Олег Германович Румянцев, отстаивающий позиции Конституционной комиссии, а справа — Рамазан Гаджимурадович Абдулатипов со своими представлениями о том, как нам развивать Российскую Федерацию. Вот почему Совет Республики вряд ли сможет согласиться с тем, чтобы комиссия односторонне была вотчиной Совета Национальностей. Это второе мое предложение.

Третье предложение. Какие, вообще говоря, варианты федеративно-го устройства мы сегодня имеем? Мы имеем три четких варианта, по которым мы должны рано или поздно определиться концептуально и твердо высказаться.

Первый вариант предлагает вот этот договорный процесс. Российская Федерация сохраняет бесправие областей и краев, и сейчас Совет Национальностей пытается сохранить края и области для того, чтобы они стали субъектами Федерации. Российская Федерация состоит из субъектов сорта «А». Субъектами сорта «А» являются национально-государственные образования, а именно государства, полунезависимые и независимые, по названию вроде бы в составе Российской Федерации. Края и области, естественно, остаются частями, не субъектами, а частями государства сорта «Б».

И вот в этой обстановке, когда есть различный конституционно-правовой статус республик, и краев, и областей, создается ситуация, когда республики, 20 национально-государственных образований, или 20 государств, в которых при всем моем уважении к малым народам проживает все-таки не более 17 процентов населения национальных меньшинств (я опять же не хочу говорить об арифметике, но мы не можем этого не учитывать)...

Как может быть субъектом Федерации лишь малая часть населения Федерации, а остальные — в подчиненном положении по отношению к этой Федерации? Проводя свою политику и через Совет Национальностей, и через Правительство, заключая договоры с Правительством, разграничивая государственную собственность... Уже сегодня без ведома Иркутской области порт Осетрово в Усть-Куте якутским президентом и

российским Правительством так разделяют, что Якутия получает в свою собственность часть Ленского речного пароходства, и фактически Иркутская область без ее ведома теряет свою собственность, находящуюся на ее территории. Вот к чему приведет то, что есть субъекты, имеющие полноправие в этой Федерации, и бесправная остальная территория. То есть есть народы и есть население. Это первый вариант. На мой взгляд, он не может быть приемлем.

Второй вариант, который предлагают, допустим, Попов и некоторые лидеры депутатской группы «Смена», близок к испанскому варианту, который так и не смогли реализовать последователи Владимира Ильича Ленина, но который смогли реализовать в Испании: унитарное государство с национально-культурными автономиями. Унитарное государство, в котором национальные меньшинства (или малочисленные народы, как угодно называйте) имеют свой особый статус, свою особую автономию, но в рамках единого государства. Эта концепция, на мой взгляд, представляется утопичной, потому что невозможно сегодня республике, провозгласившей свой суверенитет, принявшей свою декларацию о суверенитете, вернуться к статусу всего лишь национально-культурной автономии.

Председательствующий. Олег Германович, у Вас осталась одна минута.

О.Г. Румянцев. Если можно, я просил бы еще несколько минут. Все-таки вопрос достаточно важный.

Председательствующий. Закончится одна минута выступления, потом мы определим, что, кому, когда и сколько. Продолжайте, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Итак, второй вариант, второй концептуальный подход к существованию федерации. Вот этот испанский вариант, если угодно. Вариант национально-культурных автономий в рамках единого унитарного государства чреват не чем иным, как гражданской войной, многочисленными межнациональными конфликтами. Пытаться сегодня, с одной стороны, понизить статус национальных автономий и, с другой стороны, не провести децентрализацию, не дать прав и свобод вниз — в области и республики — к чему это приведет? Во-первых, к тому, что сами национальные автономии перейдут к резким неконституционным действиям. Сторонники данного варианта подтолкнут их к этому. А потом Дальний Восток, Урал, Северо-Запад — непосредственно русские области и края, которые не согласны с унитаризмом, будут выходить из Российской Федерации, принимать свои уставы, объявлять себя республиками...

Третий вариант — наиболее приемлемый, который я хотел бы здесь сейчас осветить. Это вариант федерализма.

Председательствующий. Олег Германович, одну минуточку. Сколько Вы еще просите времени?

О.Г. Румянцев. Я просил бы еще 5 минут.

Председательствующий. Не будет возражений? Голосовать не будем? Пожалуйста, в Вашем распоряжении еще 5 минут.

О.Г. Румянцев. Спасибо. Третий вариант подлинного устройства Российской Федерации — это вариант федеративного устройства, средний между унитаризмом и разрушительством, который и избрала Конституционная комиссия. Ее так часто обвиняют в том, что она либо разрушает Федерацию, либо понижает статус национально-государственных образований.

Федерализм состоит из трех незыблемых признаков. Прежде всего — признака равного конституционно-правового статуса субъектов. Сегодня трудно мне объяснить, находясь в Иркутской области, почему Бурятия может принимать по 20 пунктам земельное законодательство, а Иркутская область не может регулировать собственные земельные отношения собственными законами. Чем хуже в правах областной Совет, чем Верховный Совет соседней Бурятии? Это объяснить невозможно, потому что сама логика рыночных отношений, логика управления государством противоречит этому подходу — разностатусности субъекта.

Второй принцип федерализма, который, на мой взгляд, необходимо нам проводить в Российской Федерации, заключается в том, чтобы уйти от тупиков... Прерываться мне все-таки?

Председательствующий. Пожалуйста, продолжайте.

О.Г. Румянцев. Второй принцип, которого необходимо, мне кажется, придерживаться, — уход от тупиков этнического подхода, от так называемого национально-государственного устройства. Национально-государственное устройство — тупиковый путь. Мы в этом смогли убедиться, потому что в каждом национально-государственном образовании невольно происходит деление народа на «коренной» и «приезжий», на население, якобы заботящееся о приращении собственности и богатства данной республики, и то, которому якобы чужды интересы коренного населения.

Это деление приводит к дискриминации в области приватизации, к дискриминации в приобретении гражданства, и других вопросах, где нарушаются общепризнанные нормы. Например, то, что все имеют равные права и свободы, независимо от национальности, расовой принадлежности, цвета кожи и так далее.

Уйти от этого можно, если у нас будут два (по генезису) типа субъектов федерации — национально-государственные образования (такие

уже возникли, двадцать республик в составе Российской Федерации) и территориально-государственные, равные в правах. Допустим, у областей и краев не будет гражданства, не будет своей конституции.

Этим они будут отличаться, но в остальном должны быть равны, повышен их статус до уровня республик. Если мы будем исходить из этого, третьего типа, то мы вряд ли, наверное, согласимся с тем, что разграничение полномочий подлежит ведению только лишь республик. Другое дело, что тактически мы можем подписать договор, допустим, сначала с республиками, а в дальнейшем — с краями и областями. Но это разграничение, на мой взгляд, подтолкнет сегодня, опять же, к недовольству непосредственно в русских регионах.

Сегодня Тюменская область имеет не меньше претензий, связанных со своей нефтью, нежели, допустим, тот же Татарстан. Если она увидит, что федеральная власть согласна с тем, что предметы ведения, относящиеся к недрам, находятся, например, у Татарстана или у той же Бурятии, — то возникнет вопрос: почему недра Тюменской области должны полностью выкачиваться нашим Правительством?

Это все по поводу того, что республики или края и области должны участвовать в разграничении указанных полномочий. Принцип федерализма, предлагаемый в новой Конституции (который, я надеюсь, будет все-таки рано или поздно реализован в нашем государстве), предполагает, что и те, и другие должны участвовать в этом Соглашении. Может быть, параллельно. Может быть, должно быть два соглашения. Но ни в коем случае — только республики. Я считаю, что это будет серьезным ударом по краям и областям.

Следующий вопрос, на котором хотел бы остановиться, — о конкретном наполнении этого Соглашения. Мне кажется, что конструктивным подходом со стороны тех же республик и Совета Национальностей были бы не типовые документы, которые они принимают на своих сессиях. Эти типовые документы, на мой взгляд, принимаются этими республиками не самостоятельно, а с подсказки. Я в этом смог, к сожалению, убедиться. В частности, когда принимается такое решение: считать Соглашение неприемлемым и добиваться заключения Федеративного договора. Мне кажется, что, изменив название этого соглашения на договор, изменив, допустим, число участников, подписывающих данное соглашение, можно было бы сам текст соглашения оставить как базовый, основной.

«Принятие изменений Конституции Федерации». Может ли это полномочие не относиться к ведению Российской Федерации? Не может. «Определение федеративного устройства, его регулирование». Может ли это не относиться к ведению федеральных властей? Не может.

«Гражданство Российской Федерации»? Это также не может являться ведением непосредственно субъектов. «Установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной, судебной властей, порядка их формирования» — прерогатива федеральной власти. Никто из республик с этим не спорит. «Определение основ федеральной политики в области государственного строительства» — также прерогатива федеральной власти. «Федеральная государственная собственность». По этому поводу нам говорят, якобы это означает, что Российская Федерация забирает себе все.

Давайте тогда рассмотрим все по пунктам, которые вызывают вопросы, а именно: федеральная государственная собственность и собственность республик в составе Российской Федерации; природные ресурсы, имеющие общероссийское значение, и природные ресурсы, имеющие местное значение. По этим пунктам давайте договариваться. Допустим, расширим этот перечень, примем специальное межправительственное соглашение, которое определит, какая собственность является федеральной, а все, что находится за ее пределами, — собственностью республик и земель. Ибо все, находящееся на территориях данных субъектов, лишает смысла наш разговор о государстве. Государство существует постольку, поскольку оно взимает налоги со всей территории, на которую распространяется его юрисдикция. Если некоторые части контролируются (в собственности, в правовом регулировании) их законодательными собраниями, — это уже не части государства. Это ассоциированные государства, или члены некоего содружества, или даже мирового сообщества.

Если мы здесь четко ответим, что мы за то, чтобы федеральное государство осталось и имело десяток минимальных, необходимых полномочий, то нам надо придерживаться этого Соглашения. Потому что конкретно по недрам, по регулированию природопользования можно договориться так, чтобы республики были довольны.

Я призываю Совет Республики занять здесь принципиальную позицию, затем сформировать комиссию по доработке соглашения или договора о разграничении полномочий совместно с Советом Национальностей. Не быть пассивными наблюдателями. Спасибо.

Председательствующий. Одну минуточку, Олег Германович. У меня к Вам есть вопрос. Вы знали, что этот вопрос выносится на рассмотрение палаты, к которой Вы принадлежите?

О.Г. Румянцев. Дело в том, что сегодня я, можно сказать, разрываюсь на части. В частности, сейчас идет доработка проекта Конституции непосредственно под моим руководством. А поскольку Конституцион-

ная комиссия стараниями С.А. Филатова выселена по адресу: Новый Арбат, 27, я вынужден находиться там.

Председательствующий. Понятно, все время, не только сегодня... Я вопрос поставил потому, что главным элементом Конституции является вопрос, вынесенный сегодня. К сожалению, Вашего личного участия и участия Конституционной комиссии здесь вообще не видно. Вы сочли необходимым только прийти и выступить перед нами с лекцией, которую мы все знаем. К сожалению, Постановление представлено не Вами, а представлено палатой. Это первое.

Второе. Мы в Вашем выступлении вообще ничего не услышали, что же делать нам дальше. Призывами заниматься? У нас 6 апреля будет Съезд, и нам надо четко просчитать всю будущую работу. Вот о чем надо было вести речь. Коротко показать итоги, сказать, где, какие упущения и как работать нам. Вот что нам надо закрепить в постановлении, а не какие-то варианты.

О.Г. Румянцев. Николай Тимофеевич, я считаю, что читал не лекцию, а выступал с принципиальным предложением на заседании палаты...

Председательствующий. Да, и не первый раз.

О.Г. Румянцев. ...поскольку, к сожалению, не всегда удается изложить позицию, на которой готовится новая Конституция. А непонимание этой позиции приводит к непониманию со стороны депутатов.

Что делать дальше в отношении этого постановления? Информацию принять к сведению, но в пункте 2 я записал о том, чтобы все-таки продолжить работу над проектом Соглашения о разграничении полномочий. Если мы отвергнем сейчас Соглашение, то работа последних двух месяцев, компромиссная, нацеленная на выход из тупика, будет похоронена.

И еще. Надо создать рабочую группу в составе депутатов Ярова, Румянцева, Галушко, тех, кого мы сейчас на этом заседании можем определить из членов Конституционной комиссии, и предложить Совету Национальностей дать свои предложения по составу данной комиссии. Вот мои предложения.

После того, как мы примем такое постановление, рабочая группа под руководством депутата Ярова продолжит работу, будет встречаться с представителями республик, краев и областей и займется конкретно тем, чем занимаюсь я. Почему я и другие товарищи не сидят здесь порой? Потому что мы сидим и передвигаем, как фишки, эти полномочия и предметы ведения, куда и как лучше распределить на эти три этажа: в совместное ведение, в ведение России и в ведение республик в ее составе.

Вот конкретные предложения, как двигаться дальше. И мы готовы будем, соответственно, и в проект новой Конституции такую главу за-

ложить, которая в итоге будет являться соглашением или договором о разграничении полномочий. Одобрить этот документ на палатах, внести на Съезд в качестве проекта конституционного закона, который станет либо главой действующей Конституции, либо главой новой Конституции. Вот порядок работы, который мне кажется целесообразным.

Председательствующий. Первый микрофон, пожалуйста.

Г.Н. Сорокин. Олег Германович! Мы давно уже обсуждаем этот вопрос. У меня же в связи с Вашим выступлением, если позволит Николай Тимофеевич, три вопроса.

Председательствующий. Вы один, пожалуйста, задайте. Больше никто не претендует.

Г.Н. Сорокин. Значит, первый вопрос. Вы заявили сейчас о том, что непосредственно руководите работой Конституционной комиссии. Кто Вам такую прерогативу предоставил?

О.Г. Румянцев. Две палаты принимали Положение о Конституционной комиссии. В нем расписаны полномочия ответственного секретаря Конституционной комиссии.

Г.Н. Сорокин. И второй вопрос. Выступая сейчас, Вы представляете в соответствии с теми полномочиями, о которых Вы сообщили, точку зрения председателя Конституционной комиссии, либо Вы представляете решение, которое было утверждено в соответствии с нашим постановлением Конституционной комиссии в составе более 50 процентов от числа ее членов при 25 процентах голосующих, либо свою точку зрения?

О.Г. Румянцев. Я, естественно, излагаю (и как депутат имею полное право на это) свою точку зрения. В частности, Конституционная комиссия при полном кворуме и при необходимом проценте проголосовала за проект Конституции, внесенный на пятый Съезд, также проголосовала и за проект этого Соглашения. Рабочая группа работала над проектом Соглашения и приняла его на пленарном заседании Конституционной комиссии единогласно.

Г.Н. Сорокин. Олег Германович, я не удовлетворен последним Вашим ответом, потому что либо Вы, как депутат, личную точку зрения излагаете, либо это позиция Конституционной комиссии. Я же определенный вопрос задавал: да или нет.

О.Г. Румянцев. Я определенно отвечаю и как депутат, и как ответственный секретарь Конституционной комиссии.

Г.Н. Сорокин. Я ставлю вопрос: это позиция Конституционной комиссии или Ваша, понимаете в чем дело?

Председательствующий. Еще вопросы есть?

Г.Н. Сорокин. Повторяю: то, что Вы сейчас сказали о видении развития конституционного процесса, предложения, которые Вы сейчас изложили, проголосованы ли они членами Конституционной комиссии при полном кворуме, установленном постановлением, или нет?

Председательствующий. Еще вопросы есть какие-нибудь?

Г.Н. Сорокин. Еще третий вопрос у меня есть.

Председательствующий. Пожалуйста, задавайте.

О.Г. Румянцев. Нет, я, пожалуй, отвечу на второй вопрос.

Председательствующий. Снимается второй вопрос.

Г.Н. Сорокин. Я понял. Значит, это Ваша точка зрения.

О.Г. Румянцев. Нет, я Вам точно отвечу в кулуарах в перерыве.

Г.Н. Сорокин. Теперь третий вопрос. Насколько корректно, с Вашей точки зрения, выглядит предложение о том, что в состав рабочей группы должны войти депутаты Яров, Румянцев, Галушко? Этично Вам, как народному депутату, как ответственному секретарю Конституционной комиссии, предлагать себя в состав данной группы?

О.Г. Румянцев. Этично, поскольку я руководил рабочей группой, разрабатывавшей проект данного Соглашения.

Г.Н. Сорокин. Ваша самонадеянность удивительна. Спасибо.

О.Г. Румянцев. Ваше упрямство тоже.

Председательствующий. Все задали вопросы? Присаживайтесь, Олег Германович.

Слово предоставляется народному депутату Шихареву Юрию Илларионовичу.

Ю.И. Шихарев. Уважаемые народные депутаты! Выслушав и докладчика, и содокладчика, я все же пришел к одной мысли, что оба предложения — о Соглашении, о новой Конституции — оторваны от жизни. Предстоящий Съезд, я считаю, не примет новую Конституцию, а области и края нашей России не приемлют такого Соглашения. Многие области и края уже заключают между собой соглашения, слыша об объявлении суверенитетов наших республик (Татарстана и прочих). Думаю, скоро появятся независимая республика Кузбасс, независимый Красноярский край и т.д.

Если коснуться постановления Совета Республики по проекту Соглашения, то персональный состав рабочей группы можно уточнить, но обязательно дописать: «представители всех республик, а также областей и краев», потому что возникают уже такие вопросы и у нас в Кузбассе. Местное население, которое составляет, извините, 2 процента — 25 тысяч шорцев — уже начинает понемногу гнать русских из Кузбасса и при этом говорит: «Извините, вы нас испоганили, все изгадили, иди-

те отсюда!»». Такой же вопрос встанет в Мордовии и Татарстане. Существующие Верховные Советы этих республик могут принять любые законодательные акты, и сложится та же ситуация, что и в Эстонии, Латвии, на Украине и так далее. Когда наши жители туда выезжают, то они не могут получить там даже пенсии, не говоря уже о гражданстве и всем остальном.

Считаю, что предстоящий Съезд может решить только один вопрос — о дополнениях и изменениях Конституции, но не более. Ведь и наши народные депутаты не готовы к этому, я имею в виду Съезд. Нам нужно реально относиться к этому. Считаю, что прерогатива или Соглашения или новой Конституции встанет года через три, когда нас сменят.

Председательствующий. Слово предоставляется народному депутату Галушко.

И.В. Галушко. Уважаемые коллеги! Картина, которую нарисовал коллега, выступавший передо мной, по поводу предстоящего распада нашего государства, может стать реальностью. Возникает только один вопрос: за этим ли нас сюда направили наши избиратели, чтобы мы, видя процесс распада, антигосударственные действия ряда субъектов нашей Федерации, можно сказать, мятежные действия, спокойно на это реагировали?

Поэтому, как не вуалировать вопросы взаимоотношений нынешнего государственного образования Татарстан и других в нашей Федерации, мы должны прямо сказать, что идет процесс конфедерирования, выхода из Федерации ее частей и их заявлений о независимости, то есть практически выхода из состава Федерации.

На мой взгляд, мы должны в этом смысле занять принципиальную позицию и не идти по пути, который нам начертал Николай Павлович Медведев — проанализировать все нарушения законности, нарушения Конституции на примере того же Татарстана и обратиться к Конституционному Суду, чтобы он высказал свою позицию по правомерности действий Татарстана, то есть в соответствии с действием Конституции. Это первый момент.

Второй момент. Я все-таки думаю, что мы должны быть благодарны сегодня Румянцеву за лекцию, с одной стороны, а с другой, высказать ему совершенно откровенно, что как раз Конституционная комиссия не предпринимает практически никаких мер для того, чтобы донести свои идеи до большинства депутатов, то есть слушаний в последнее время с точки зрения Конституционной комиссии в Верховном Совете нет.

Поэтому все эти процессы и принципы (то ли федеративного устройства государства, то ли национально-государственного устройства) каждый толкует кто во что горазд. Обратите внимание, о чем мы говорим? Для чего нужен Федеративный договор, о федеративном или о национально-государственном устройстве? Сам подход национально-государственного устройства говорит, что есть попытки построить нашу Федерацию по национальному признаку, что показывает полную нежизнеспособность.

Понимая, что времени очень мало, хотел бы сделать еще одно замечание по поводу положения, высказанного товарищем Медведевым. Он подчеркивал, что главный вопрос — вопрос о собственности. Но у меня возникает вопрос: почему вопрос о собственности в Казахстане¹ или в Якутии будут решать органы этих образований, а вот вопрос о собственности, допустим, в Рязанской области или в Кузбассе они будут решать вместе с представителями Кузбасса и Рязанской области? Нет ли тут противоречий?

Татарский народ хочет самоопределиться, а почему такое право не предоставлено русскому народу? Может, он хочет самоопределиться в рамках соглашения, которое предлагает Конституционная комиссия? Почему его этого права лишают?

Поэтому предлагаю в нашем Постановлении записать: во-первых, принять к сведению, во-вторых, поручить Конституционной комиссии вместе с Рабочей группой осуществить доработку Соглашения с учетом замечаний, высказанных с территорий, и внести окончательный вариант Соглашения на рассмотрение Верховного Совета до 1 марта.

Если мы придем к общему мнению, это станет основой для согласования позиций при подписании документа, который как угодно назовите: федеративный договор, соглашение и так далее, то есть основой для того, чтобы вести дальше процесс осуществления государственности.

Думаю, надо открыто сказать, что если мы на этом Съезде не будем рассматривать принципы конституционного устройства и проект Конституции, то мы действительно придем к тому, что нарисовал здесь депутат Шихарев, — к образованию из Российской Федерации массы карликовых государств.

Председательствующий. Предлагается проект соглашения до 1 марта внести на Верховный Совет уже для принятия? Так.

¹ Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 4 марта 1992 г.

О проекте Постановления

«О дальнейшей работе по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»¹

*Председательствует Председатель Совета Республики
Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябов*

[...]

Председательствующий. [...]

Принимается. Спасибо. Следующий вопрос. Товарищи, будьте добры, посмотрите, у всех есть проект Постановления о дальнейшей работе по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик и так далее? Есть у всех? Я напомним еще раз, что этот вопрос мы рассматривали на прошлом заседании, однако не закончили его принятием постановления в связи с тем, что после обеда у нас было совместное заседание палат. Как, на ваш взгляд, без докладчика (а докладчиком был Медведев Николай Павлович) можем мы сейчас перейти к рассмотрению этого проекта Постановления? Румянцев, второй участник, находится здесь. Олег Германович, может быть, Вы скажете несколько слов о том, как это прошло в Совете Национальностей?

Четвертый микрофон, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Неделю назад вопрос рассматривался параллельно в Совете Национальностей и в нашем Совете Республики. В Совете Национальностей было сделано сообщение, краткий смысл которого сводился к тому, что Соглашение отвергается республиками, и что нужно готовить Федеративный договор. Был внесен проект постановления, согласно которому для подготовки этого Договора нужно было сформировать группу в составе Абдулатипова, Медведева и представителей республик. Мне удалось там выступить, и были внесены коррективы: Конституци-

¹ Бюллетень заседания Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 21. С. 29–31.

онную комиссию также записали в эту рабочую группу. Сегодня они рабочую группу будут утверждать. Еще раз говорю, речь идет о Федеративном договоре. Вы помните, было сказано, что Совет Национальностей в принципе готов его заключать даже напрямую с республиками.

У нас здесь неделю назад тоже был доклад Медведева, было обсуждение. Проект Постановления мы не успели в тот раз принять, потому что начался обед, а затем — обсуждение вопроса о Ленинской библиотеке.

Сегодня проект постановления вам роздан. Мне кажется, его можно принять. Там Советом Республики дается поручение продолжить работу по согласованию Соглашения о разграничении полномочий. Эта работа ведется под руководством Юрия Федоровича Ярова. В группу входят и Абдулатипов, и Шахрай, и Румянцев, и Медведев, приезжают представители республик и областей. Мы эту работу ведем.

Мне кажется, что следовало бы поддержать это Постановление, потому что в данном случае потребуется, на мой взгляд, согласительная работа с Советом Национальностей — работа по согласованию этого документа. Если мы постановления не примем, то фактически получится, что Федеративный договор, как это видит Совет Национальностей, выносится как единственно возможный документ. Это осложнит нам дальнейшую работу по подготовке, в частности, раздела новой Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве.

Председательствующий. Спасибо. Ну что, будем выносить проект в качестве основы на голосование? Владимир Александрович, вынесем, наверное, в качестве основы. Ставлю на голосование проект Постановления.

Результаты голосования

За.....	87
Против.....	1
Воздержалось	1
Голосовало.....	89

Принимается.

Я бы хотел сразу сказать: может, мы опустим слово «соглашение», а напишем просто — «документ»? А как он будет именоваться, это уже работает рабочая группа и предложит нам, Верховному Совету. Нет возражений, если мы опустим слово «соглашение», а вместо него напишем: по подготовке документа о разграничении полномочий — назовут ли его федеративным договором, назовут ли соглашением? С тем чтобы мы заранее не программировали эту ситуацию.

Вы по этому вопросу, Владимир Александрович? Второй микрофон, пожалуйста.

В.А. Грачев. Дело в том, что проект соглашения с представителями республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации обсуждался, я думаю, в большинстве областных и краевых Советов. Обсуждался именно этот документ. И если даже несколько кабинетов в Белом доме выйдут из состава Российской Федерации, это еще не будет означать, что Российской Федерации не существует. Поэтому я бы просил все-таки в нашем Постановлении оставить все так, как есть. Это никакая не конфронтация. Они берут свою точку зрения — Федеративный договор, мы берем свою точку зрения — Соглашение, и потом идем на сближение и вырабатываем тот документ, о котором Вы говорите.

А первоначально я хотел сказать по мотивам голосования: поддержать Конституционную комиссию с тем, чтобы принять этот документ сразу в целом — даже не за основу, а сразу в целом. Документ вполне сбалансированный, и надо идти, может быть, даже по трудному пути согласительных действий с Советом Национальностей, республиками и так далее. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо. Четвертый микрофон, пожалуйста.

В.Б. Исаков. Уважаемые коллеги! У меня нет особых возражений против этого Постановления. Вызывает тревогу и досаду следующее обстоятельство. Наш разговор о национально-государственной политике России и региональной политике России закончился пока вот таким чисто порученческим результатом. Вопрос: а когда же мы политику-то по существу будем обсуждать, когда же мы основные линии политики наметим?

Посмотрите, вот Соглашение, о котором идет речь. С моей точки зрения, это ошибочный шаг, который нанес массу вреда. Мы это Соглашение с вами не обсуждали, его обсуждало Правительство, извините, Президиум обсуждал. «Российская газета» опубликовала это Соглашение как неофициальный текст. Если всерьез предлагается решать такой важности вопрос, как разграничение полномочий между Российской Федерацией, краями и областями, разве можно такие шаги делать? Кто же всерьез воспримет Соглашение, которое правительственная газета даже в неофициальном порядке публикует? И какого результата, спрашивается, ждали авторы этого Соглашения, направляя его в края и области с приписочкой (я видел это сопроводительное письмо): если сочтете возможным, подпишите и приезжайте в Москву обсуждать торжественную церемонию подписания этого Соглашения. Разве так эти вещи делаются? Мы же огромный вред наносим будущему России такими ошибочными шагами. И вот, вместо того, чтобы обсудить по существу эту политику, понять, куда мы

идем, мы отделяемся такими чисто порученческими предложениями. Я не знаю, куда мы зайдем в результате такой политики.

Председательствующий. Владимир Борисович, я должен проинформировать Вас и Верховный Совет, что дело обстояло не совсем так. Действительно, проект соглашения был принят Президиумом Верховного Совета к рассмотрению его на комитетах и комиссиях, к рассмотрению его на Верховных Советах республик и на сессиях областных, краевых Советов народных депутатов. По этому вопросу несколько раз проводились совещания с представителями республик, краев и областей, руководителями республик, краев и областей. Участвовали в этом обсуждении и представители комитетов и комиссий, внутри которых, естественно, этот законопроект был распространен и доведен до каждого. Здесь даже роздан. Кроме того, сформирована совместная комиссия. Ежедневно эта комиссия Правительства и Верховного Совета заседает и рассматривает этот вопрос. Но самое главное заключается в том, что вся эта подготовительная работа с широким привлечением депутатского актива должна завершиться тем, что проект Соглашения, согласованный хотя бы по основным пунктам, будет представлен нам для рассмотрения на Верховном Совете. И мы здесь это как раз и записываем: рассмотреть, довести эту работу до логического конца, а затем представить в окончательном варианте для того, чтобы Верховный Совет принял решение — принимать или отклонять. Другого пути мы, к сожалению, не определили и не нашли потому, что все прежние пути оказались бесперспективными. И вышли на этот путь, который сегодня уже дает определенные положительные результаты. И говорить о том, что мы занимаемся только поручениями, совершенно не вникая в содержание Соглашения, неверно, Владимир Борисович. Еще раз повторяю, что уже несколько месяцев ведется вот такая работа именно над содержанием.

Пятый микрофон, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Я хотел бы немножко добавить в качестве информации. Все это основывается на поручении Съезда от 2 ноября 1991 года. Съезд поручил доработать проект Конституции именно в вопросах федеративного устройства, пойти на сближение позиций Совета Республики, Совета Национальностей и Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям. И работа над Соглашением — это прямое поручение Съезда, потому что была позиция одна — конституционная, а другая — о Федеративном договоре. Сближением позиций явилось Соглашение. Мы поддерживаем позицию, связанную с Соглашением, потому что это соглашение не есть документ, заменяющий Конституцию, а это согласованный законопроект. Мы согласуем за-

конопроект об изменении Конституции с республиками, краями и областями в связи с разграничением предметов ведения и полномочий. Фактически, мы, принимая это постановление, подтверждаем политический курс: мы не вместо Конституции Федеративный договор принимаем, а продолжаем работу над согласованным законопроектом, который на Съезде будет внесен либо в действующую Конституцию как глава, либо в новую Конституцию как глава.

Председательствующий. Вы хотите еще что-то сказать, Владимир Борисович? Пожалуйста.

В.Б. Исаков. Во-первых, для меня было открытие, что мы, оказываемся, обсуждаем главу Конституции, которая называется соглашением. То есть идет как бы развитие в двух плоскостях: одно — на самом деле, а другое — для виду. Я полагаю, что эта логика, в конечном счете, заведет нас в тупик и взорвет все наши намерения. Так что давайте определимся: если по этим вопросам договариваемся, то надо действительно соглашаться и вести договорный процесс. Он определенную логику, определенный механизм имеет. Если мы не договариваемся, а просто согласовываем с ними, так давайте не дезинформировать людей и самих себя. Мы просто согласовываем с вами, но будем принимать это как закон. Не надо в этом случае называть Соглашением и напускать туману. Никакого Договора нет, федеративного в том числе. И пока мы здесь не определимся даже между собой, очевидно, что результата никакого не будет. А пока получают вот такие манипуляции, которые, мне кажется, вред огромный нанесут. Потому что мы говорим «договор», а на самом деле в уме держим закон. Нельзя такие вещи делать.

Председательствующий. Хорошо, пятый микрофон, пожалуйста.

С.Н. Иванов, *Октябрьский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Я думаю, можно ограничиться таким термином: работа по подготовке согласованного документа о разграничении предметов ведения. Согласованный документ. Пожалуйста, подумайте над этим.

Председательствующий. Четвертый микрофон, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Небольшая информация. Дело в том, что фактически (я информирую о том, чего, может быть, Совет Республики не знает) Федеративный договор по состоянию на вчерашний день в Совет Национальностей уже внесен. Комиссия по национально-государственному устройству, взяв за основу соответствующий проект последнего варианта Конституции, который распространен в комитетах и комиссиях, сделала очень быстро, в течение одного дня, проект Федеративного договора. То есть с их стороны документ уже делается. Поэтому было бы важ-

но и с нашей стороны над этим согласованным законопроектом вести работу.

Председательствующий. Конечно, надо однозначно сказать, что Верховный Совет будет принимать не какой-то там договорный документ. Он будет принимать закон, и ничто другое. Но закону должна была предшествовать работа по согласованию основных его положений, об этом идет речь.

Все-таки я хотел бы поставить на голосование предложение о замене слова «соглашение» на «согласованный документ».

Результаты голосования

За.....	31
Против.....	16
Воздержалось	18
Голосовало.....	65

Оставляем. Замечания есть по пунктам? Нет. Ставлю на голосование в целом.

Результаты голосования

За.....	78
Против.....	0
Воздержалось	11
Голосовало.....	89

Спасибо.

Товарищи, мне принесли список состава рабочей группы по согласованию этого документа, включающий 12 человек. Возглавляет группу Яров.

По фамилиям предложения такие. От Совета Национальностей пять человек: Абдулатипов, Ген, Жуков, Корнилова, Медведева. От Совета Республики шесть человек: Рябов, Бабурин, Мазаев, Митюков, Починков, Румянцев.

Устраивает это нас? Устраивает. Здесь паритет соблюден, как положено. Личный состав, если не считать меня, представляет очень серьезных и квалифицированных людей. Я думаю, поддержим предложение Совета Национальностей. Давайте проголосуем.

Результаты голосования

За.....	87
Против.....	0
Воздержалось	2
Голосовало.....	89

Принимается. Спасибо. Яров не является членом Верховного Совета.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 4 марта 1992 г.¹**

**О дальнейшей работе по разграничению
предметов ведения и полномочий
между органами государственной власти
Российской Федерации
и органами государственной власти республик, краев,
областей, автономной области, автономных округов
в составе Российской Федерации**

Обсудив вопрос о ходе работы по подготовке Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, Совет Республики Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Считать необходимым продолжить работу по согласованию положений проекта Соглашения с представителями республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов.

2. Создать рабочую группу из представителей Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации, Конституционной комиссии, Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления для учета поступающих замечаний и предложений, а также доработки проекта Соглашения.

3. Поручить заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации Ю.Ф. Ярову координацию дальнейшей работы над проектом Соглашения

4. Представить согласованный проект Соглашения на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации не позднее 11 марта 1992 года.

**Председатель Совета Республики
Верховного Совета Российской Федерации**

Н.Т. Рябов

¹ Архив ФКР.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 4 марта 1992 г.¹

**О составе рабочей группы для согласования
Договора о разграничении предметов ведения
и полномочий между федеральными органами
государственной власти Российской Федерации
и органами власти республик
в составе Российской Федерации**

Совет Национальностей Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

Утвердить рабочую группу для согласования Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органа власти республик в составе Российской Федерации в следующем составе:

Яров Юрий Федорович — народный депутат Российской Федерации, заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации (руководитель группы)

Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович — народный депутат Российской Федерации, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации

Бабурин Сергей Николаевич — народный депутат Российской Федерации, председатель подкомитета по правовому обеспечению развития местных Советов и самоуправления Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству

Ген Николай Леонидович — народный депутат Российской Федерации, заместитель председателя Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям

Жуков Григорий Семенович — народный депутат Российской Федерации, председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления

Корнилова Зоя Афанасьевна — народный депутат Российской Федерации, председатель Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по вопросам социального и экономического разви-

¹ Архив ФКР.

Постановление Совета Национальностей ВС РФ от 4 марта 1992 г.

тия республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов и малочисленных народов

Мазаев Владимир Дмитриевич — народный депутат Российской Федерации, член Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по репрессированным и депортированным народам

Медведев Николай Павлович — народный депутат Российской Федерации, председатель Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям

Митюков Михаил Алексеевич — народный депутат Российской Федерации, председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству

Починок Александр Петрович — народный депутат Российской Федерации, председатель Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по бюджету, планам, налогам и ценам

Румянцев Олег Германович — народный депутат Российской Федерации, ответственный секретарь Конституционной комиссии

Рябов Николай Тимофеевич — народный депутат Российской Федерации, Председатель Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации

**Председатель Совета Национальностей
Верховного Совета Российской Федерации**

Р.Г. Абдулатипов

Предложения и замечания республик, поступившие к парафированному Федеративному договору¹

Республика	Предложения и замечания	Примечание
	Название Федеративного договора:	
Республика Саха (Якутия)	Исключить из наименования документа дополнительное разъяснение «(Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации)», оставив фразу «Федеративный договор»	
Бурятская ССР	Изменить наименование Федеративного договора, назвав его «Федеративный договор о национально-государственном устройстве и разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации»	
Кабардино-Балкарская Республика	Название Федеративного договора изложить в следующей редакции: «Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и <u>суверенными</u> республиками Российской Федерации)»	
	Преамбула:	
Кабардино-Балкарская Республика	В преамбулу внести следующее: – начало преамбулы изложить в следующей редакции: «Мы, полномочные представители суверенных республик, добровольно входящих на основе Федеративного договора в состав Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, уважая суверенитет друг друга, проявляя уважение к истории...» и далее по тексту, начиная со слов «традициям, культуры...»; – после слов: «право народов на самоопределение» дополнить словами: «вплоть до выхода и образования самостоятельного государства», слова: «в составе федерального Российского государства» исключить и далее по тексту;	

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 464. Л. 71—84.

Продолжение таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
	– начиная с преамбулы и по всему тексту Федеративного договора перед словом «республики» дополнить словом «суверенные», а перед словами: «Российской Федерации» исключить слова «в составе»	
Бурятская ССР	В преамбуле после слов «самоопределение» исключить слова «в составе федеративного Российского государства».	
Бурятская ССР	Из преамбулы Федеративного договора после слов: «а также право народов на самоопределение», исключить слова: «в составе федеративного государства».	
Калмыцкая ССР	В преамбуле проекта Федеративного договора 12 и 13 строки изложить в следующей редакции: «стремясь к коренному обновлению федеративных отношений на основе расширения прав республик и добровольного распределения полномочий...», далее по тексту	
Чувашская Республика	а) после слова «взаимопонимания» добавить «признавая и»; б) после слов: «решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации» добавить слова «и решениями Верховных Советов республик»	
	Статья 1:	
Республика Саха (Якутия)	Ввести дополнительно статью 1, изменив нумерацию: «Субъектами Российской Федерации являются суверенные республики — национально-государственные образования. Федеративные органы государственной власти Российской Федерации признают государственный суверенитет республик, органы государственной власти республик признают государственный суверенитет Российской Федерации»	
Бурятская ССР	В п. «д» статьи 1 после слов: «федеральная государственная собственность» добавить: «статус которой определяется по согласованию с республиками, входящими в состав Российской Федерации». В статье 1 п. «м» перед словом «безопасность» добавить слово «государственная». В статье 1 п. 3 сформулировать в следующей редакции: «Республикам в составе Российской Федерации гарантируется представительство в федеральных государственных органах Российской Федерации»	

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

Продолжение таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
Северо-Осетинская ССР	<ul style="list-style-type: none"> - пункт «б» части 1 статьи 1 перенести в статью 2. - слова: «правовое регулирование интеллектуальной собственности» перенести в статью 2, обозначив их отдельным пунктом; - в пункте «М» статьи 1 части 1 после слов: «оборона и» добавить: «государственная» 	
Кабардино-Балкарская Республика	Пункты «б» и «о» перенести в статью 2	
Калмыцкая ССР	<ul style="list-style-type: none"> - в статье 1-1 пункт «б» исключить и перенести его в статью, то есть к совместному ведению органов государственной власти республик в составе Российской Федерации; - пункт «в» статьи 1.1 после слов «защита прав национальных меньшинств» дополнить предложением «неотложное осуществление политической, экономической, территориальной, социальной реабилитации репрессированных народов и возмещение им материальной компенсации»; - пункт «з» статьи 1.1 после слов «федеральные фонды регионального развития» дополнить «оказания экономической помощи по соглашению участникам договора и возрождения национальной культуры, литературы и языка репрессированных народов» 	
Дагестанская ССР	<p>Вопросы федеративного устройства и территории Российской Федерации не могут быть переданы к исключительной компетенции федеральных органов. Это вопрос всех сторон — участников договора. Предлагается пункт «б» ст. 1 перенести отдельным пунктом в ст. 2;</p> <ul style="list-style-type: none"> - в совместное ведение предлагается также передать вопросы таможенного регулирования из пункта «ж» ст. 1 и вопросы судостроительства, прокуратуры, уголовного и гражданского законодательства из пункта «о» ст. 1; - из пункта «з» статьи 1 исключить слова «федеральные налоги и сборы» 	
Республика Тува	<p>В части 1 статьи 1 к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации отнесено Федеративное устройство и территория Российской Федерации;</p> <ul style="list-style-type: none"> - в части 3 статьи 1 должно быть отражено равное представительство республик независимо от численности населения. 	
Удмуртская Республика	Статья 1, пункт 1, подпункт «з» изложить в редакции: з) утверждение и исполнение федерального бюджета	

Предложения и замечания республик к парафированному Федеративному договору

Продолжение таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
Чувашская Республика	По статье 1: а) из части 1 статьи 1 исключить пункт «б»; б) из п. «в» части 1 статьи 1 исключить слова «защита национальных меньшинств»	
Статья 2		
Бурятская ССР	Дополнить статью 2 частью 4, где прямо записать, что детальное разграничение полномочий в сфере совместного ведения осуществляется в специальных соглашениях между федеральными органами власти и республиками	
Кабардино-Балкарская Республика	В пункте «а» статьи 2 слово «соответствия» заменить словом «согласованности». В пункте 3 статьи 2 после слов «настоящей статьи» дополнить «разрабатываются с участием суверенных республик Российской Федерации», а слова «направляются республикам в составе Российской Федерации» исключить	
Калмыцкая ССР	Пункт «а» статьи 2-1 дополнить словами: «в пределах полномочий государственных органов власти Российской Федерации, установленных в статье 1 настоящего Договора»; – в статье 2 ввести подпункт следующего содержания: «судебные органы республик, входящих в состав Российской Федерации, руководствуются законодательством Российской Федерации и соответствующих республик в составе Российской Федерации»	
Республика Саха (Якутия)	В ст. 2, которая станет ст. 3, п. 1 подпункта «а» изложить в следующей редакции: «...обеспечение соответствия основ конституционного строя республик в составе Российской Федерации основам конституционного строя Российской Федерации» – подпункт «з» изложить в следующей редакции: з) трудовое, семейное, жилищное законодательство; законодательство об охране окружающей среды	
Северо-Осетинская ССР	В статье 2 части 1 Федеративного договора в пункте «д» слово: «сферы» заменить словом «вопросов»; – в конце части 3 статьи 2 Федеративного договора добавить слова: «для согласования»	
Бурятская ССР	Статью 2 дополнить п. «м» — принятие решений о дислокации на территории республик, входящих в состав Российской Федерации, воинских формирований, контроль за их деятельностью и определение нарушений ими договорных обязательств	

Продолжение таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
Дагестанская ССР	<p>Пункт «ж» ст. 2 изложить в следующей редакции: ж) вопросы налогообложения.</p> <p>Соглашаясь с тем, что федеральная собственность должна находиться в ведении федеральных органов, как и предусмотрено в пункте «д» ст. 1, Президиум Верховного Совета Республики Дагестан считает необходимым разграничение уровней собственности производить совместно. В связи с этим предлагается статью 2 дополнить пунктом «м» следующего содержания: м) определение федеральной собственности</p>	
Удмуртская Республика	<p>Статья 2, пункт 1, подпункт «п» исключить, дополнить подпункты «в» и «г» в редакции: в) установление системы федеральных налогов и сборов и принципов формирования федеральных фондов регионального развития; г) определение общих принципов международных и внешнеэкономических отношений.</p> <p>Статья 2, пункт 3 считать частью 2 пункта 2 данной статьи и изложить его в редакции: Проекты основ законодательства по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются республикам в составе Российской Федерации для их согласования.</p>	
Чувашская Республика	<p>По статье 2: а) п. «б» части 1 статьи 2 изложить в следующей редакции: «защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, обеспечение законности и правопорядка, общественной безопасности»; б) п. «ж» части 1 статьи 2 изложить в следующей редакции: «определение нормативов отчислений в федеральный бюджет, по федеральным налогам и сборам, во внебюджетные федеральные фонды, а также федеральные фонды регионального развития»; установление общих принципов налогообложения»; в) часть 1 статьи 2 дополнить пунктами следующего содержания: м) федеративное устройство и территория Российской Федерации; н) обеспечение прав национально-культурной автономии тех национальных групп, которые проживают за пределами своих национально-государственных образований или не имеют таковых на территории Российской Федерации; о) разграничение на федеральную собственность и собственность республики;</p>	

Продолжение таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
	г) часть 3 статьи 2 изложить в следующей редакции: «Органы государственной власти Российской Федерации обязаны учитывать решения органов власти республик в составе Российской Федерации»	
	Статья 3	
Бурятская ССР	Дополнить п. 1 статьи 3 в следующей редакции: «Законы и иные нормативные акты РФ, принимаемые в пределах полномочий РФ, обладают верховенством на всей ее территории. Законы и иные нормативные акты, принимаемые в пределах полномочий республик, входящих, в составе РФ, обладают верховенством на их территории»	
Республика Адыгея	Пункт 3 статьи 3 изложить в следующей редакции: «Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, регулируются законодательством республик в составе Российской Федерации и Основами законодательства 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»	
Дагестанская ССР	Предлагается исключить из п. 4 ст. 3 второе предложение. Президиум Верховного Совета считает, что ни при каких обстоятельствах без предварительного согласия органов государственной власти республик на территории последних чрезвычайное положение не может быть введено. Соответствующее изменение должно быть внесено и в ст. 6 Закона РСФСР «О чрезвычайном положении»	
Калмыцкая ССР	Пункт 3 статьи 3 изложить в следующей редакции: «З. Республики, входящие в состав Российской Федерации, являются собственниками земли, ее недр и других природных ресурсов на своей территории, а также государственного имущества, за исключением той его части, которая на договорной основе закрепляется за федеральными органами в собственность для осуществления возложенных на них полномочий. Использование земли, ее недр и других природных ресурсов для реализации полномочий федеральных органов осуществляется в рамках законодательства республик в составе Российской Федерации, которые создают необходимые условия для деятельности федеральных органов»;	

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

Продолжение таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
	- из статьи 3-4 исключить второе предложение, начинающееся словами: «Введение федеральными органами государственной власти Российской Федерации...» и заканчивающееся словами: «...сопровожающихся насилием»	
Кабардино-Балкарская Республика	Начало пункта 3 статьи 3 дополнить предложением следующего содержания: «Суверенные республики обладают исключительным правом собственности на землю, недра, водные и другие природные ресурсы» и далее по тексту. Из пункта 4 статьи 3 исключить второе предложение, начинающееся словами: «Введение федеральными органами государственной власти Российской Федерации чрезвычайного положения на территории республики в составе Российской Федерации без ее согласия допускается лишь с целью пресечения массовых беспорядков, сопровождающихся насилием»	
Республика Тува	В части 4 статьи 3 уточнить механизм введения чрезвычайного положения на территории республик, входящих в состав Российской Федерации	
Республика Саха (Якутия)	В ст. 3, которая станет 4, ввести п. 3, изменив нумерацию, в следующей редакции: «Собственностью республик в составе Российской Федерации являются земля, ее недра, водные и другие природные ресурсы, а также государственное имущество, расположенное на их территории, за исключением той их части, которой на основе договора и отдельных соглашений придается статус федеральных природных ресурсов и федеральной государственной собственности». Из пункта 4 исключить второе предложение: «Введение федеральными органами государственной власти Российской Федерации чрезвычайного положения на территории республики в составе РФ без ее согласия допускается лишь с целью пресечения массовых беспорядков, сопровождающихся насилием»	
Северо-Осетинская ССР	Статью 3 Федеративного договора дополнить пунктом 3 следующего содержания: «изменение территориальных границ республик в составе Российской Федерации является исключительным правом самих республик»; – пункты 2, 3, 4 статьи 3 Федеративного договора считать пунктами 3, 4 и 5 соответственно.	

Продолжение таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
Удмуртская Республика	<p>Статья 3, пункт 2 изложить в редакции: «2. Республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей и действуют в этой области в соответствии с общими принципами международных и внешнеэкономических отношений. Координация международных и внешнеэкономических связей республики в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с республиками в составе Российской Федерации».</p> <p>Статья 3, пункт 3 изложить в редакции: «3. Республики в составе Российской Федерации являются собственниками земли, ее недр и других природных ресурсов на их территории, а также государственного имущества, за исключением тех объектов, которые на основе соглашений передаются Российской Федерации для осуществления ее полномочий. Собственность Российской Федерации на территории республик используется в общих интересах Российской Федерации и республик, что оговаривается в отдельных соглашениях</p>	
	Статья 4	
Северо-Осетинская ССР	Часть 2 статьи 4 Федеративного договора в конце дополнить словами: «если это не противоречит конституциям и законам республик в составе Российской Федерации».	
Бурятская ССР	В п. 2 статьи 4 после слов «полномочий» добавить слова: «если это не противоречит Конституции и законам республик, входящих в состав Российской Федерации»	
	Статья 5	
Калмыцкая ССР	В статье 5-1 слова: «...в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» заменить словами: «...принятых в пределах полномочий Федеральных органов власти»	
	Статья 6	
Бурятская ССР	Из статьи 6-2 исключить слова: «...и по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения в соответствии со статьей 2 настоящего Договора». Пункт 2 статьи 6 изложить в следующей редакции: «Споры по вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.	

Окончание таблицы

Республика	Предложения и замечания	Примечание
	Споры по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, в соответствии со статьей 2 настоящего Договора разрешаются Конституционным Судом РФ и Конституционным судом республик, входящих в состав Российской Федерации». В документе нет гарантий выполнения обязательств органами власти РФ и республик, входящих в состав Российской Федерации. Необходимо выработать механизм этих гарантий	
	Статья 7	
Республика Саха (Якутия)	Исключить из текста ст. 7 как нечетко изложенную и охватываемую по смыслу ст. 8.	
Дагестанская ССР	Статью 7 изложить в следующей редакции: «Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке. Существующая же запись «до принятия Закона...» оставляет возможность односторонне изменить Договор после принятия Закона и внесения изменений в Конституцию.	
	Статья 8	
Республика Саха (Якутия)	Часть 1 ст. 8 изложить в следующей редакции: «Настоящий Договор является самостоятельным правовым актом и при принятии Конституции Российской Федерации становится основой для ее IV раздела о Федеративном устройстве. Изменения и дополнения в этот раздел Конституции Российской Федерации, вносятся с согласия республик в составе РФ, подписавших Федеративный договор»	
Кабардино-Балкарская Республика	Часть 2 статьи 8 после слов «с Конституцией Российской Федерации» дополнить «и конституциями суверенных республик»	
Удмуртская Республика	Статью 8 дополнить частью 2 в редакции: «Конституция Российской Федерации и конституции республик в составе Российской Федерации не могут противоречить настоящему Договору»	
Бурятская ССР	<u>Дополнить Федеративный договор статьями:</u> а) об основных началах государственного устройства Российской Федерации; б) о составе и статусе субъектов Российской Федерации. Необходимо уточнить, когда Договор вступает в силу — со дня его подписания или ратификации	
Республика Тува	Включить в текст Договора понятие «право народов на самоопределение».	

СТЕНОГРАММА
ПОДПИСАНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА
от 31 марта 1992 г.¹

(Участники Торжественного собрания приветствуют Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, Председателя Верховного Совета Р.И. Хасбулатова, Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина.)

Исполняется Гимн Российской Федерации.

Диктор. Президент Российской Федерации Борис Николаевич Ельцин.

Б.Н. Ельцин. Здравствуйте, прошу садиться.

Уважаемые главы и члены делегаций!

Уважаемые Председатель Верховного Совета и Председатель Конституционного Суда Российской Федерации!

Уважаемые гости, граждане России!

Сегодня знаменательный день в жизни нашего государства. Полномочные делегации республик, краев, областей, автономных округов Российской Федерации собрались здесь, в историческом Георгиевском зале Большого Кремлевского Дворца, чтобы скрепить своими подписями Федеративный договор.

В критический момент, который переживает сейчас Россия, нам хватило сил, мудрости и ответственности, чтобы всем вместе отвести угрозу распада, которая нависла над нашей Россией. Сегодня мы можем сказать нашим согражданам, народам, которые столетиями живут вместе, всему мировому сообществу — единая Россия была, есть и будет. Ход отечественной истории не прервется.

Но речь идет не о сохранении России любой ценой. Ее единство будет обеспечено не всевластием высших государственных органов, не силой оружия и команд, не беспамятством народов и бесправием граждан. Отныне основу Российской государственности будут составлять свобода республик и регионов, их реальные права и полномочия, их ответственность перед своими гражданами, перед Россией и перед всем миром.

Подписывая Договор, мы подтверждаем, что возрождение страны возможно только на пути свободного и полнокровного развития всех наций и народностей. В минувшее столетие на просторах России соединились их судьбы. И в этом уникальная особенность нашего государства во всем мире. Наши народы умеют и хотят жить в мире и согласии. Это

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1702. Л. 1–22.

ценнейшее достояние. И долг политиков, передовых граждан беречь и приумножать его.

Федеративный договор по-новому ставит вопрос о приоритетах России. Важнейший среди них — это экономическая и государственно-правовая реформы. Мы совместно выработали такую формулу взаимоотношений, которая позволяет высвободить огромный потенциал многообразного российского опыта, инициативы и предприимчивости ее граждан. Появляются благоприятные условия возрождения унылой периферии, возвращения былой славы пришедшим в упадок городам и уникальным территориям.

Федеративный договор, уверен, будет составной частью новой Конституции Российской Федерации. Он станет препятствием для восстановления громоздких чиновничьих структур, положит конец господству так называемой московской бюрократии. В то же время он защитит Россию от хаоса, безвластия и разгула местничества. В основе подписываемого документа лежит разумный баланс интересов, четкое разграничений полномочий между субъектами Федерации и центральной властью. Российское государство выступает гарантом всей полноты прав своих граждан. Уникальным среди них является право на Большую Родину, которой является Россия для каждого россиянина. Россия имеет многовековой опыт внешнеполитической деятельности. Верю, он будет обогащен свежими идеями, новыми инициативами субъектов Федерации. Мы будем поддерживать усилия, которые вы предпринимаете, стремясь выйти в мир.

Представленный к подписанию Федеративный договор является важнейшим условием для выполнения Россией обязательств, которые она имеет перед мировым сообществом. Только стабильное, целостное государство способно оказать реальное влияние на укрепление стабильности в мире.

Уважаемые участники торжественной церемонии!

Граждане России!

Сегодняшнему дню предшествовала напряженная работа. До самого последнего момента сталкивались позиции, оттачивалась каждая формулировка, каждое слово. Большая работа проведена палатами, комитетами, комиссиями Верховного Совета, Правительством. Многое еще предстоит сделать, чтобы новая Федерация стала полной реальностью нашей жизни. И главное, чтобы нас никогда не покидало чувство ответственности за Россию, чувство долга перед настоящими и будущими поколениями.

Подписывая Федеративный договор, каждый из нас подтверждает волю народов — сохранить Россию, ее духовные богатства, ее уникальное место в мировом сообществе.

Десятилетия насилия и произвола не разделили наши народы, не истребили их стремление жить в единой стране. Нелегкое время реформ, особенно сильно понимание того, что только вместе мы можем преодолеть трудности и превратить нашу общую Родину Россию в свободное демократическое и процветающее государство.

Всякое начало трудно. Мы хотим, чтобы сотрудничество между народами России строилось не на принуждении и команде, а на основе свободы выбора и взаимной пользы.

Подписывая Федеративный договор, мы делаем еще один шаг к цивилизованным нормам мировой жизни. И какие бы сложные коллизии не возникали на этом пути, нам должно хватить терпения и настойчивости, решительности и мудрости в возрождении свободного и великого государства. Только тогда наши усилия увенчаются успехом и принесут благо России, а ее народам согласие, процветание и мир.

Объявляю торжественную церемонию подписания Федеративного договора открытой. (*Аплодисменты.*)

Диктор. Федеративный договор подписывают:

От Республики Адыгея Адам Хусейнович Глеун, Председатель Верховного Совета Республики и Аслан Алиевич Джаримов, Президент Республики, Председатель Правительства.

От Республики Башкортостан Председатель Верховного Совета Республики Муртаза Губайдуллович Рахимов и Председатель Совета Министров Республики Марат Парисович Миргазиямов.

От Республики Бурятия текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Леонид Васильевич Потапов и Председатель Совета Министров Республики Владимир Бизьевич Саганов.

От Республики Горный Алтай – Председатель Верховного Совета Республики Валерий Иванович Чаптынов и Председатель Правительства Республики Владимир Иванович Петров.

От Республики Дагестан текст Федеративного договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Магомедали Магомедович Магомедов и Председатель Совета Министров Республики Мирзабеков Абдуразак Марданович.

От Кабардино-Балкарской Республики текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Кармоков Хачим Мухамедович, Президент Республики Валерий Мухамедович Коков и Председатель Совета Министров Республики Георгий Маштаевич Черкесов.

От Республики Калмыкия Хальмг-Тангч текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Басанов Владимир

Манцинович и Председатель Совета Министров Республики Батыр Чимидович Михайлов.

От Карачаево-Черкесской Советской Социалистической Республики текст Договора подписывают Председатель Совета народных депутатов Виктор Николаевич Савельев и исполняющий обязанности главы Администрации Республики Владимир Исламович Хубиев.

От Республики Карелия Федеративный договор подписывают Председатель Верховного Совета Республики Виктор Николаевич Степанов и Председатель Совета Министров Республики Сергей Петрович Блиников.

От Коми Советской Социалистической Республики текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Юрий Алексеевич Спиридонов и Председатель Совета Министров Республики Вячеслав Иванович Худяев.

От Марийской Советской Социалистической Республики (Республики Марий-Эл) текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Юрий Александрович Минаков и Президент Республики, Глава Правительства Владислав Максимович Зотин.

От Мордовской Советской Социалистической Республики текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Николай Васильевич Бирюков и Президент Республики, Глава Правительства Василий Дмитриевич Гуслянников.

От Республики Саха (Якутия) текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Климент Егорович Иванов и Президент Республики, Председатель Правительства Михаил Ефимович Николаев.

От Северо-Осетинской Советской Социалистической Республики текст Федеративного договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Галазов Ахсарбек Хаджимурзаевич и Председатель Совета Министров Республики Сергей Валентинович Хетагуров.

От Республики Тува текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Каадыр-оол Алексеевич Бичелдей и Президент Республики Шериг-оол Дизижикинович Ооржак.

От Удмуртской Республики текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Валентин Кузьмич Тубылов и Председатель Совета Министров Республики Николай Ефимович Мионов.

От Республики Хакасии текст Договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Владимир Николаевич Штыгашев

и Председатель Совета Министров Республики Евгений Александрович Смирнов.

От Чувашской Республики (Чуваш Республики) текст Федеративного договора подписывают Председатель Верховного Совета Республики Эдуард Алексеевич Кубарев и Председатель Совета Министров Республики Валерьян Николаевич Викторов.

От Алтайского края текст Федеративного договора подписывают Председатель краевого Совета народных депутатов Александр Александрович Суриков и глава администрации края Райфикешт Владимир Федорович.

От Краснодарского края — председатель краевого Совета народных депутатов Ждановский Александр Михайлович и глава Администрации края Дьяконов Василий Николаевич.

От Красноярского края текст Договора подписывают председатель краевого Совета народных депутатов Вячеслав Александрович Новиков и глава администрации края Аркадий Филимонович Вепрев.

От Приморского края текст Федеративного договора подписывают председатель краевого Совета народных депутатов Дмитрий Николаевич Григорович и глава администрации края Владимир Сергеевич Кузнецов.

От Ставропольского края текст Договора подписывают председатель краевого Совета народных депутатов Юрий Андреевич Гончаренко и глава администрации края Евгений Семенович Кузнецов.

От Хабаровского края текст Договора подписывают председатель краевого Совета народных депутатов Игорь Николаевич Цветков и первый заместитель главы администрации края Минакир Павел Александрович.

От Амурской области текст Договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Анатолий Николаевич Белоногов и глава администрации области Альберт Аркадьевич Кривченко.

От Архангельской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Юрий Александрович Гуськов и глава администрации области Павел Николаевич Балакшин.

От Астраханской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Валерий Иванович Винокуров и глава администрации области Анатолий Петрович Гужвин.

От Белгородской области — председатель областного Совета народных депутатов Михаил Иванович Бесхмельницын и глава администрации области Виктор Иванович Берестовой.

От Брянской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Владимир Порфирьевич Сидоренко и глава администрации области Владимир Александрович Барабанов.

От Владимирской области текст Договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Владимир Александрович Калягин и глава администрации области Юрий Васильевич Власов.

От Волгоградской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Александр Гаврилович Морозов и глава администрации области Иван Петрович Шабунин.

От Вологодской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Хрипель Геннадий Тимофеевич и глава администрации области Николай Михайлович Подгорнов.

От Воронежской области текст Договора подписывает Михаил Иванович Сдвижков, исполняющий обязанности председателя областного Совета народных депутатов.

От Ивановской области текст Договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Владислав Николаевич Тихомиров и глава администрации области Адольф Федорович Лаптев.

От Иркутской области — председатель областного Совета народных депутатов Виктор Васильевич Игнатенко и глава администрации области Юрий Абрамович Ножилов.

От Калининградской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Юрий Николаевич Семенов и глава администрации области Юрий Семенович Маточкин.

От Калужской области Договор подписывается председателем областного Совета народных депутатов Валерием Васильевичем Сударенковым и главой администрации области Александром Васильевичем Дерягиным.

От Камчатской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Петр Григорьевич Премьяк и глава администрации области Владимир Афанасьевич Бирюков.

От Кемеровской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Аман-гельды Молдагазыевич Тулеев и первый заместитель главы администрации области Игорь Юрьевич Прокудин.

От Кировской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Александр Яковлевич Костин и глава администрации области Василий Алексеевич Десятников.

От Костромской области — председатель областного Совета народных депутатов Рудольф Александрович Карташов и глава администрации области Валерий Петрович Арбузов.

От Курганской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Богомолов Олег Алексеевич и глава администрации области Валентин Павлович Герасимов.

От Курской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Владимир Николаевич Лихачев и глава администрации области Василий Иванович Шутеев.

От Ленинградской области текст Договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Вадим Анатольевич Густов и глава администрации области Александр Семенович Беляков.

От Липецкой области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Олег Дмитриевич Дячкин и глава администрации области Геннадий Васильевич Купцов.

От Магаданской области Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Вячеслав Иванович Кобец и глава администрации области Виктор Григорьевич Михайлов.

От Московской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Андрей Александрович Поляков и глава администрации области Анатолий Степанович Тяжлов.

От Мурманской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Юрий Алексеевич Евдокимов и глава администрации области Евгений Борисович Комаров.

От Нижегородской области текст Договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Евгений Владимирович Крестьянинов и глава администрации области Борис Ефимович Немцов.

От Новгородской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Николай Иванович Гражданкин и глава администрации области Михаил Михайлович Прусак.

От Новосибирской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Анатолий Павлович Сычев и глава администрации области Виталий Петрович Муха.

Омская область. Текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Анатолий Павлович Леонтьев и первый заместитель главы администрации области Валентин Александрович Третьяков.

От Оренбургской области текст Договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Валерий Николаевич Григорьев и глава администрации области Владимир Васильевич Елагин.

Орловская область. Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Николай Андреевич Володин и исполняющий обязанности главы администрации области Николай Павлович Юдин.

От Пензенской области Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Александр Родионович Лычагин и глава администрации области Александр Андреевич Кондратьев.

Пермская область. Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Быстрянец Михаил Иванович и глава администрации области Борис Юрьевич Кузнецов.

От Псковской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Виталий Николаевич Пушкарев и глава администрации области Анатолий Алексеевич Добряков.

Ростовская область. Текст Договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Александр Васильевич Попов и глава администрации области Владимир Федорович Чуб.

От Рязанской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Виктор Владимирович Приходько и глава администрации области Лев Полиевктович Башмаков.

От Самарской области Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Олег Никифорович Анищик и Первый заместитель главы администрации области Геннадий Васильевич Задыхин.

От Саратовской области текст Федеративного договора подписывают председатель областного Совета народных депутатов Николай Сидорович Макаревич и исполняющий обязанности главы администрации области Юрий Васильевич Белых.

От Сахалинской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Анатолий Петрович Аксенов и глава администрации области Валентин Петрович Федоров.

От Свердловской области Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Анатолий Викторович Гребенкин и заместитель главы администрации области Василий Иосифович Задорожный.

От Смоленской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Леонид Васильевич Мамонтов и глава администрации области Валерий Петрович Фатеев.

От Тамбовской области Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Александр Иванович Рябов и исполняющий обязанности главы администрации области Владимир Дмитриевич Бабенко.

От Тверской области Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Михаил Александрович Шестов и глава администрации области Владимир Антонович Сулов.

От Томской области Договор подписывают исполняющий обязанности председателя областного Совета народных депутатов Григорий Андреевич Шамин и глава администрации области Виктор Мельхиорович Кресс.

От Тульской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Юрий Иванович Литвинцев и глава администрации области Николай Васильевич Севрюгин.

От Тюменской области Договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Владимир Ильич Ульянов и глава администрации области Шафраник Юрий Константинович.

От Ульяновской области Договор подписывает председатель областного Совета народных депутатов Владимир Логинович Разумов.

От Челябинской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Сумин Петр Иванович и глава администрации области Вадим Павлович Соловьев.

От Читинской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Эпов Александр Фадеевич и глава администрации области Борис Петрович Иванов.

От Ярославской области Федеративный договор подписывают председатель областного Совета народных депутатов Александр Николаевич Веселов и исполняющий обязанности главы администрации области Анатолий Иванович Лисицын.

Город Москва. Федеративный договор подписывают Николай Николаевич Гончар — председатель городского Совета народных депутатов и мэр города — Гавриил Харитонович Попов.

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

Город Санкт-Петербург. Федеративный договор подписывают председатель городского Совета народных депутатов Александр Николаевич Беляев и мэр города — Анатолий Александрович Собчак.

От Еврейской автономной области Федеративный договор подписывают член Президиума Совета народных депутатов автономной области Марк Матвеевич Кауфман и глава администрации автономной области Николай Михайлович Волков.

От Агинского Бурятского автономного округа текст Договора подписывает председатель Совета народных депутатов автономного округа, глава администрации округа Гуродарма Цэдашиев.

От Коми-Пермяцкого автономного округа Федеративный договор подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Иван Васильевич Четин и глава администрации округа Николай Андреевич Полуянов.

От Корякского автономного округа Договор подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Анатолий Иванович Делянский, глава администрации округа Сергей Геннадьевич Леушкин.

От Ненецкого автономного округа Федеративный договор подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Борис Федорович Слезкин и глава администрации округа Юрий Владимирович Комаровский.

От Таймырского Долгано-Ненецкого автономного округа Договор подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Геннадий Николаевич Маймаго, глава администрации округа Геннадий Павлович Неделин.

От Усть-Ордынского Бурятского автономного округа Договор подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Леонид Александрович Хутанов и глава администрации округа Алексей Николаевич Батагаев.

От Ханты-Мансийского автономного округа Федеративный договор подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Валерий Андреевич Чурилов, глава администрации округа Александр Васильевич Филипенко.

Чукотский автономный округ. Текст Федеративного договора подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Владимир Михайлович Етылен, глава администрации округа Александр Викторович Назаров.

От Эвенкийского автономного округа Договор подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Валерий Ивано-

вич Новосельцев, глава администрации округа Анатолий Михайлович Якимов.

От Ямало-Ненецкого автономного округа текст Федеративного договора подписывают председатель Совета народных депутатов автономного округа Александр Иванович Кузин, глава администрации округа Лев Сергеевич Баяндин. *(Аплодисменты.)*

Текст Федеративного договора подписывает Председатель Верховного Совета Российской Федерации Руслан Имранович Хасбулатов. *(Аплодисменты.)*

Текст Договора подписывает Президент Российской Федерации Борис Николаевич Ельцин. *(Аплодисменты.)*

Р.И. Хасбулатов Уважаемый Президент Российской Федерации, дорогие друзья! Конечно, очень многое в нашей жизни мы обычно связываем с таким простым словом «историческое событие». Настолько это слово стало носить общий характер, что для того, чтобы определить элемент торжественности, элемент серьезности, мы уже стремимся избегать это слово «историческое событие». Поэтому я бы хотел тоже избежать вот этого понятия «историческое событие». Хотел бы лишь подчеркнуть, что к подписанию этого важнейшего документа, определяющего судьбы наших народов, определяющего судьбы нашего Отечества, мы пришли через трагические испытания, испытания и горечью, и разочарованиями, и очень крупными потерями. Скажем, развал Советского Союза не может радовать ни одно сердце человека, если оно действительно сердце человека. Поэтому, естественно, то обстоятельство, что сегодня мы подписали этот Договор, имея в виду и горечь наших потерь, и очень серьезные испытания судьбами людей, с которыми так или иначе нам с вами приходится и сталкиваться и, наверно, в какой-то степени регулировать и нести за них ответственность.

Поэтому все те, кто подписал сегодня этот Договор, являются участниками исключительно серьезного события, которое, наверняка, наложит отпечаток на нашей отечественной истории.

А если иметь в виду, что Российское государство, Российская Федерация, одна из важнейших частей мировой цивилизации, конечно же, этот акт доброй воли, этот акт, ведущий нас к гражданскому согласию и к пониманию гражданского мира, порядка. Конечно, это событие имеет, наверняка, в значительной степени и мировое значение и, несомненно, отразится на позициях нашей внешней политики, на позициях нашего народа, нашего государства в сообществе мировых других государств, мировых сообществ.

Что говорить? Вы сами знаете, мы с вами, практически все здесь присутствующие были у истоков этого документа, пришли к нему через очень трудное понимание, через очень сложные споры и дискуссии. Иногда эти дискуссии носили конфликтный характер, но мы всегда находили в себе мужество, находили в себе ум для того, чтобы понять всю значимость той акции, которую мы сегодня свершили.

Поэтому добрая воля, понимание той ответственности, которая на нас сегодня ложится, очень сложные, очень тяжелые, может быть, трагические времена привели нас в этот замечательный зал, который хранит память наших поколений, выдающихся людей, которые когда-то построили это здание для того, чтобы наверняка в этом здании, вот в этом помещении отмечались действительно серьезные события.

Дорогие друзья! Я от всего сердца обнимаю вас, я вам очень признателен. Вы знаете, что три недели последние были для нас очень серьезным испытанием и мужества, испытанием воли, испытанием ума и способностей наших держать ответ перед своим народом и перед историей.

Я от всего сердца вас поздравляю, обнимаю каждого из вас и поздравляю ваши народы, тех, которые вас сюда прислали, которые уполномочили вас на подписание этого замечательного документа, который, на мой взгляд, кладет начало гражданскому согласию в нашем обществе и который, я надеюсь, мы сумеем закрепить на предстоящем шестом Съезде народных депутатов Российской Федерации. Спасибо вам! *(Аплодисменты.)*

Б.Н. Ельцин. Уважаемые участники торжественной церемонии! Федеративный договор Российской Федерации подписан. Шли к его подписанию непросто, но, наверное, самое главное все-таки впереди — это реализация каждой его статьи, каждого пункта этого Договора. Она требует от всех нас и от наших поколений и мужества, и ума, и твердости, и терпимости друг к другу, и принципиальности. Все эти качества нам надо будет где-то взять из всех запасов, которые у нас есть, для того, чтобы действительно благодаря реализации этого Договора сделать более счастливыми народы республик, краев, областей, всех регионов нашей России.

Я поздравляю вас всех с этим событием! Спасибо. *(Аплодисменты.)*
(Исполняется Гимн Российской Федерации.)
(Аплодисменты.)

Б.Н. Ельцин. Через несколько минут приглашаем всех участников церемонии подписания Федеративного договора в Грановитую Палату на небольшой прием. Президент дает прием.

Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР Москва, 31 марта 1992 г.¹

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации,

проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языку и национальному достоинству народов Российской Федерации,

признавая свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, целостности составляющих ее республик и территорий,

ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания,

реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, а также право народов на самоопределение,

стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий и эффективного их осуществления,

исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти республик в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях,

руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, Декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации,

договорились о нижеследующем:

Статья I. 1. К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

¹ Текст приводится по документу, розданному участникам торжественной церемонии подписания Федеративного договора (Архив ФКР).

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 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 коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

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 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 III. 1. Республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, испол-

нительной, 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 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 V. 1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы власти республики в составе Российской Федерации исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Феде-

Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

рации в республике в составе Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Юридические документы, выданные органами власти Российской Федерации, республики в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья VI. 1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации не могут издавать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти республики в составе Российской 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 VII. Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

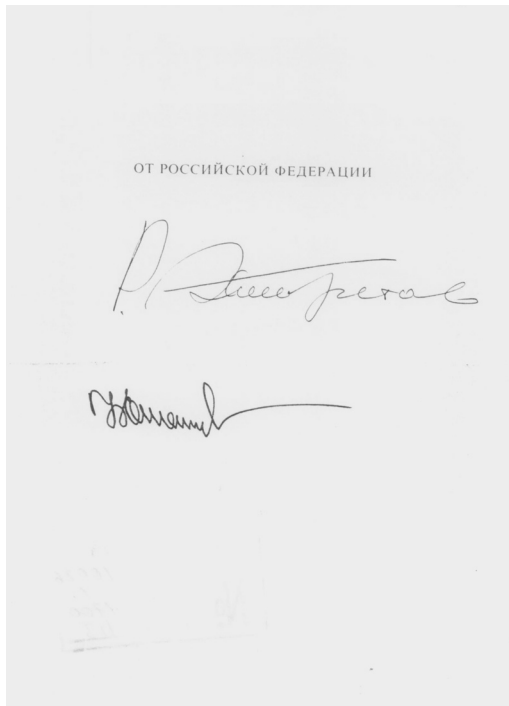
Статья VIII. Настоящий Договор вступает в силу со дня его подписания. После его одобрения Съездом народных депутатов Российской Федерации он становится составной частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации. Изменения и дополнения в этот раздел Конституции Российской Федерации вносятся с согласия республик в составе Российской Федерации, подписавших настоящий Договор.

Каждая республика в составе Российской Федерации сохраняет за собой право как подписать настоящий Договор, так и регулировать свои отношения по разграничению полномочий с федеральными органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией этой республики в составе Российской Федерации.

г. Москва
31 марта 1992 г.

Настоящий Договор подписан полномочными представителями
Республики Адыгея
Республики Башкортостан

**Республики Бурятия
Республики Горный Алтай
Республики Дагестан
Кабардино-Балкарской Республики
Республики Калмыкия — Хальмг Тангч
Карачаево-Черкесской Советской Социалистической Республики
Республики Карелия
Коми Советской Социалистической Республики
Марийской Советской Социалистической Республики —
Республики Марий Эл
Мордовской Советской Социалистической Республики
Республики Саха (Якутия)
Северо-Осетинской Советской Социалистической Республики
Республики Тува
Удмуртской Республики
Республики Хакасия
Чувашской Республики — Чаваш Республики
Российской Федерации**



ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР

ДОГОВОР О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ СУВЕРЕННЫХ РЕСПУБЛИК В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации,

проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языку и национальному достоинству народов Российской Федерации,

признавая свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, целостности составляющих ее республик и территории,

ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания,

реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, а также право народов на самоопределение,

стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий и эффективного их осуществления,

исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти республик в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях,

руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, Декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации,

договорились о нижеследующем:

**Протокол
к Федеративному договору
(Договору о разграничении предметов ведения
и полномочий между федеральными органами
государственной власти Российской Федерации
и органами власти суверенных республик в составе
Российской Федерации)¹**

Мы, представители республик в составе Российской Федерации, имея полномочия на подписание парафированного 13 марта 1992 года в городе Москве Федеративного договора, доводим до сведения органов власти, что при рассмотрении парафированного Федеративного договора на совместном совещании 30 марта 1992 года пришли к согласию в том, что, реализуя положения пункта 3 статьи 1 Федеративного договора, необходимо обеспечить предоставление не менее 50 процентов мест в одной из палат высшего законодательного органа Российской Федерации представителям республик в составе Российской Федерации, автономных областей и автономных округов.

¹ Архив ФКР.

ПРОТОКОЛ

Мы, представители республик в составе Российской Федерации имея полномочия на подписание парафированного 13 марта 1992 года в г.Москве Федеративного Договора, доводим до сведения органов власти, что при рассмотрении парафированного Федеративного Договора на совместном совещании 30 марта 1992 г. пришли к согласию в том, что реализуя положения п.3 ст.1 Федеративного Договора необходимо обеспечить предоставление не менее 50 процентов мест в одной из палат высшего законодательного органа Российской Федерации представителям Республик в составе Российской Федерации, автономных областей и округов.

А. Сисманов - Р. Рамиев
Г. Мухоморов - Т. Мухоморова
А. Мухоморов - Чувашская республика.
Маминев (Чаминев)
Мухоморов - Башкортостан / Башкортостан
Мухоморов - Башкортостан / Башкортостан
А. Сисманов - (Башкортостан)
Мухоморов - (Башкортостан)
Б. Мухоморов (Башкортостан (с.р.))

ПРИЛОЖЕНИЕ К ФЕДЕРАТИВНОМУ ДОГОВОРУ ОТ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН¹

Мы, полномочные представители Республики Башкортостан, доводим до сведения федеральных органов власти, что при рассмотрении парафированного Федеративного договора и в дальнейшем при его подписании, необходимо учитывать решение Верховного Совета Республики Башкортостан от 26 марта 1992 года.

1. Подтвердить, что Республика Башкортостан является самостоятельным субъектом обновленной Российской Федерации.

При этом исходить из положений Декларации о государственном суверенитете и законодательства Республики Башкортостан о том, что:

— земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан являются достоянием (собственностью) его многонационального народа. Вопросы владения, пользования и распоряжения этой собственностью регулируются законодательством республики и соответствующими соглашениями с общесоюзными органами власти и управления Российской Федерации.

2. Республика Башкортостан является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических связей, кроме тех, которые, добровольно переданы по договору Российской Федерации.

3. Республика Башкортостан самостоятельно определяет общие принципы налогообложения и сборов в бюджет с учетом принятых в республике законов и дополнительных соглашений по этому вопросу с соответствующими федеральными органами.

4. В Республике Башкортостан создаются самостоятельные законодательная и судебная системы, прокуратура, адвокатура и нотариат, которые обеспечивают правовое регулирование всех вопросов, кроме тех, которые добровольно переданы соответствующим органам государственной власти Российской Федерации.

5. Полномочная делегация Республики Башкортостан, строго руководствуясь решением Верховного Совета Республики Башкортостан, подписывает Федеративный договор по всем положениям, кроме оговоренных в данном документе, по которым необходимо согласование и подписание дополнительного соглашения.

Данное Приложение имеет обязательную юридическую силу для сторон, его подписавших.

от Республики Башкортостан
М. Рахимов
М. Миргазиев

от Российской Федерации
Б. Ельцин

¹ Архив ФКР.

**Договор
о разграничении предметов ведения и полномочий
между федеральными органами
государственной власти Российской Федерации
и органами власти краев, областей, городов Москвы
и Санкт-Петербурга Российской Федерации¹**

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языкам и национальному достоинству народов Российской Федерации,

признавая свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации и целостности ее территории,

ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания,

реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина, независимо от национальной принадлежности, территории проживания и других обстоятельств, заботясь о его материальном благосостоянии и духовном развитии,

стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе рационального распределения полномочий и их эффективного осуществления,

исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях,

руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации, договорились о нижеследующем:

Статья I. 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 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;

¹ Текст приводится по тексту, розданному участникам торжественной церемонии подписания Федеративного договора (Архив ФКР).

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

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 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;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) федеральная государственная служба;

т) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

2. Органы власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

3. Краям, областям, городам Москве и Санкт-Петербургу гарантируется представительство в федеральных представительных органах государственной власти Российской Федерации.

Статья II. 1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации относятся:

а) обеспечение соответствия уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Конституции и законам Российской Федерации;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

в) установление общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

г) установление общих принципов налогообложения в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

д) адвокатура, нотариат;

е) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

ж) административное, жилищное законодательство; земельное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

з) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

и) здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

к) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

л) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

м) другие полномочия, отнесенные Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

2. По вопросам, указанным в 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 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 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 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, 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 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 VII. Отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга строятся на основе Конституции Российской Федерации, взаимоуважения и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

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

Статья IX. Положения настоящего Договора вносятся в порядке совместной законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации для их оформления в качестве раздела Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

г. Москва
31 марта 1992 г.

Настоящий Договор подписан полномочными представителями:

Алтайского края
Краснодарского края
Красноярского края

Приморского края
Ставропольского края
Хабаровского края

Амурской области
Архангельской области
Астраханской области
Белгородской области
Брянской области
Владимирской области
Волгоградской области
Вологодской области
Воронежской области
Ивановской области
Иркутской области
Калининградской области
Калужской области
Камчатской области
Кемеровской области
Кировской области
Костромской области
Курганской области
Курской области
Ленинградской области
Липецкой области
Магаданской области
Московской области
Мурманской области
Нижегородской области
Новгородской области

Новосибирской области
Омской области
Оренбургской области
Орловской области
Пензенской области
Пермской области
Псковской области
Ростовской области
Рязанской области
Самарской области
Саратовской области
Сахалинской области
Свердловской области
Смоленской области
Тамбовской области
Тверской области
Томской области
Тульской области
Тюменской области
Ульяновской области
Челябинской области
Читинской области
Ярославской области
города Москвы
города Санкт-Петербурга
Российской Федерации.

**Протокол 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)¹**

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей Российской Федерации, стремясь к выравниванию

¹ Архив ФКР.

Протокол к Федеративному договору

государственно-правового статуса всех субъектов Российской Федерации, договорились о нижеследующем:

Статья 1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев и областей относятся:

а) разграничение государственной собственности на территории края, области;

б) установление общих принципов бюджетной системы, налогообложения в Российской Федерации;

в) изменение границ краев и областей.

Статья 2. Для краев, областей, подписавших настоящий Протокол, подпункт «м» пункта 1 статьи II Федерального договора исключается.

Статья 3. Уставы краев, областей и иные правовые акты краев, областей, принятые в пределах их компетенции, подлежат государственной защите на территории краев, областей так же, как и законы Российской Федерации.

Статья 4. Чрезвычайное положение вводится федеральными органами государственной власти Российской Федерации на территории края, области по согласованию с органами государственной власти края, области.

Статья 5. До принятия соответствующих законов Российской Федерации по вопросам, отнесенным Федеративным договором к совместному ведению согласно его статье II, органы государственной власти краев, областей вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование. При издании в последующем федеральными органами государственной власти Российской Федерации актов по таким вопросам акты краев, областей приводятся в соответствие с федеральными актами.

Статья 6. Изменения и дополнения в разделы Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве вносятся по согласованию с краями, областями, подписавшими настоящий Протокол.

Статья 7.1. Рекомендовать Верховному Совету Российской Федерации рассмотреть вопрос об отнесении к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей демографической политики и регулирования миграционных процессов, а также об отнесении к ведению органов государственной власти краев, областей установления и взимания платы за пользование природными ресурсами.

2. Просить Верховный Совет Российской Федерации повторно рассмотреть вопрос о предоставлении органам государственной власти краев, областей права принятия законов для осуществления правового регулирования на соответствующих территориях.

Настоящий Протокол является неотъемлемой частью Федеративного договора для краев, областей, подписавших данный Протокол.

г. Москва
31 марта 1992 г.

Согласовано полномочными представителями:

Российской Федерации	Ставропольского края
Алтайского края	Хабаровского края
Краснодарского края	Амурской области
Красноярского края	Архангельской области
Приморского края	Астраханской области
Белгородской области	Омской области
Брянской области	Оренбургской области
Владимирской области	Орловской области
Волгоградской области	Пензенской области
Вологодской области	Пермской области
Воронежской области	Псковской области
Ивановской области	Ростовской области
Иркутской области	Рязанской области
Калининградской области	Самарской области
Калужской области¹	Саратовской области
Камчатской области	Сахалинской области
Кемеровской области	Свердловской области
Кировской области	Смоленской области
Костромской области	Тамбовской области
Курганской области	Тверской области
Курской области	Томской области
Ленинградской области	Тульской области
Липецкой области	Тюменской области
Магаданской области	Ульяновской области
Московской области	Челябинской области
Мурманской области	Читинской области
Нижегородской области	Ярославской области
Новгородской области	города Москвы
Новосибирской области	города Санкт-Петербурга²

¹ Подписан с оговоркой: за исключением пункта 1 статьи 7.

² Подписан с оговоркой: кроме статей 2, 4, 5.

**Договор
о разграничении предметов ведения и полномочий
между федеральными органами государственной власти
Российской Федерации и органами власти
автономной области, автономных округов
в составе Российской Федерации¹**

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации,

проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языкам и национальному достоинству народов Российской Федерации,

признавая свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации и целостности ее территории,

ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания,

реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, территории проживания и других обстоятельств, заботясь о его материальном благосостоянии и духовном развитии,

стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе рационального распределения полномочий и их эффективного осуществления,

исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях,

руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации, договорились о нижеследующем:

Статья I. 1. К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория Российской Федерации и ее целостность; утверждение образования новых автономных областей, автономных округов; утверждение изменений границ автономных областей, автономных округов в составе Российской Федерации;

в) защита прав и свобод человека и гражданина и гражданство Российской Федерации; защита прав национальных меньшинств;

¹ Текст приводится по документу, розданному участникам торжественной церемонии подписания Федеративного договора (Архив ФКР).

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

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;

п) федеральное коллизийное 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 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 преде-

лах своей компетенции, принимая правовые акты. Органы государственной власти автономных округов в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации, договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа.

3. Законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются автономной области, автономным округам в составе Российской Федерации.

Статья III. 1. Все полномочия государственной власти, не отнесенные согласно статьям I и II настоящего Договора к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, определяются законами Российской 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 определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации с учетом необходимости сохранения и поддержания исторически сложившихся традиционных форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующих территориях.

4. Введение чрезвычайного положения на территории автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Феде-

рации с уведомлением органов власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Статья IV. 1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий 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 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 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 VII. 1. Отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

строятся на основе Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

2. Споры по вопросам, указанным в пунктах 1 и 2 статьи VI настоящего Договора, разрешаются с использованием согласительных процедур в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации.

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

Статья IX. Положения настоящего Договора вносятся в порядке совместной законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации для их оформления в качестве раздела Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

**г. Москва
31 марта 1992 г.**

**Настоящий Договор подписан полномочными представителями:
Еврейской автономной области
Агинского Бурятского автономного округа
Коми-Пермяцкого автономного округа
Корякского автономного округа
Ненецкого автономного округа
Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа
Усть-Ордынского Бурятского автономного округа
Ханты-Мансийского автономного округа
Чукотского автономного округа
Эвенкийского автономного округа
Ямало-Ненецкого автономного округа
Российской Федерации**

Из стенограммы заседания шестого СНД РФ от 10 апреля 1992 г.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ
ШЕСТОГО СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 10 апреля 1992 г.

**Из выступления Президента Российской Федерации
Б.Н. Ельцина**

Принятие Постановления о Федеративном договоре¹

Б.Н. Ельцин. [...]

В отношении Федеративного договора. Да, он родился очень мучительно, поскольку, когда республики согласны, регионы не согласны, автономные образования — другого мнения, и этот процесс шел очень долго. Но, наконец, все-таки нашли оптимальное, очень интересное предложение — Федеративный договор в трех аспектах, и его подписали представители всех республик, кроме Татарстана и Чечни. Но сейчас с ними идут переговоры, и я думаю, что мы найдем такое компромиссное решение, чтобы подписать Договор. Может быть, дополнительно предусмотреть для них три-четыре функции. Это будет правильным, хорошим решением, и мы сейчас к этому идем.

Договор подписали представители всех краев и областей. Я считаю, что в связи с подписанием Федеративного договора должны прекратиться все разговоры, которые шли в стране, в России, в мире в отношении того, что Россию ждет тот распад, который постиг Советский Союз. Тем более что в Договоре прямо указано, что он должен стать составной частью новой Конституции Российской Федерации в виде отдельного блока. Я считаю, что Договор практически гарантирует Россию от распада.

Россия была, есть и будет целой, неделимой и сильной, в этом я убежден! Спасибо. (*Аплодисменты. Бурные аплодисменты. Все встают.*)

Председательствующий. Большое спасибо. Уважаемые народные депутаты! После такого выступления Президента вряд ли есть необходимость специально заслушивать заместителя Председателя Верховного Совета Ярова по Федеративному договору. Если вы не против, я бы поставил на ваше голосование — одобрить Федеративный договор и включить содержание Федеративного договора как составную часть в Конституцию Российской Федерации. Ставлю на голосование. Поименное голосование, уважаемые депутаты. Прошу одобрить. Неспособность прежнего правительства заключить Союзный договор и привела Советский Союз к распа-

¹ Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. 6—21 апреля 1992 г.: Стеногр. отчет: В 5 т. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 19—21.

ду. Мы с вами добились заключения Договора. Прошу голосовать. Стоящих у микрофонов прошу голосовать. Идет голосование. (*Шум в зале.*)

Я поставил вопрос на голосование Съезда. Прошу голосовать, уважаемые депутаты. Президент предложил, Председатель Верховного Совета предложил. Двухлетняя наша работа. Прошу одобрить.

Результаты голосования

Кворум для принятия решения....	525
Проголосовало «за»	848
Проголосовало «против»	10
Воздержалось	40
Всего проголосовало	898
Не голосовало	2

848 человек. Хорошо. (*Бурные аплодисменты.*) Огромное спасибо народным депутатам, огромное спасибо Президенту Российской Федерации Борису Николаевичу Ельцину за выдающийся вклад в достижение этой очень большой победы на пути укрепления нашей Российской Федерации как единого федеративного государства. (*Аплодисменты.*)

Пожалуйста, второй микрофон.

В.Н. Степанов. Уважаемые народные депутаты! Уважаемый Президент! Уважаемый Президиум!

Думаю, что выражаю мнение представителей всех республик, присутствующих в этом зале, и хотел бы сказать огромное спасибо Съезду за столь дружную поддержку Федеративного договора, который позволяет цивилизованным путем решать те проблемы, которые стоят перед нашим государством... (*аплодисменты*) на одном из первых этапов его государственности.

И я бы внес предложение (это предложение мы уже вносили, и оно получило поддержку при заключении Договора): день подписания Договора объявить Днем национального согласия в Российской Федерации.

Руслан Иманович, эту часть Съезда надо показать в полном объеме по телевидению, по первой программе. Я считаю, что это одно из крупнейших политических событий в жизни Российской Федерации за последнее время. Спасибо. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Ставлю на голосование. Кто за то, чтобы показать, во всяком случае, эту часть, полностью? Прошу голосовать. Поднятием рук, да?.. Прошу опустить. Кто против? Один, два, три, четыре, пять...

Уважаемые депутаты, вы же видите, какое у нас единодушие в этом вопросе. Согласитесь, что не стоило нам вносить разлад в это дело, выступая против или выражая какие-то сомнения. Сомнения есть, они у всех у нас есть... И все-таки решение принято.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 10 апреля 1992 г. № 2689-1

О Федеративном договоре¹

Заслушав сообщение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина о подписанном Федеративном договоре — Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, — Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить подписанный 31 марта 1992 года Федеративный договор — Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

2. Включить содержание Федеративного договора как составную часть в Конституцию Российской Федерации.

**Председатель
Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

МАТЕРИАЛ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

Конституция и Федеративный договор¹

В любом федеративном государстве основы государственной власти определяются федеральной конституцией. В этом отношении конституционное устройство Российской Федерации не имеет отличий.

В Постановлении Съезда народных депутатов Российской Федерации «О Федеративном договоре» от 10 апреля 1992 г. отмечено, что в Конституцию Российской Федерации включается содержание Федеративного договора (пункт 2). Тем самым четко выражена позиция Съезда рассматривать Федеративный договор как основной юридический материал для конституционной регламентации вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а не как подменяющий Конституцию акт.

Однако Федеративному договору, по мнению представителей ряда республик, должна быть отведена совершенно другая роль — документа, равного по своей юридической силе Конституции Российской Федерации. Это противоречит не только Конституции Российской Федерации, но и самому Федеративному договору, в тексте которого подчеркнуто, что он становится составной частью Конституции (статья VIII).

Последовательность действий сторонников договорно-конфедеративного устройства России из ряда российских республик может быть представлена следующим образом.

Первое, добиться, в нарушение воли Съезда, включения Федеративного договора в текст Конституции в виде самостоятельного раздела, равного по силе всей остальной Конституции.

Второе, вести дело к применению Федеративного договора в отрыве от Конституции, настаивая, по мере возможности, на верховенстве всех положений Федеративного договора над Конституцией.

Третье, добиться принятия закона Российской Федерации «О принципах и механизме реализации Федеративного договора», который завершит, по сути, подмену Конституции Российской Федерации в целом, поставит Федеративный договор на ее место.

О том, что такая угроза существует реально, свидетельствуют предложения республик по содержанию проекта закона «О принципах и механизме реализации Федеративного договора». В этот закон, по мнению глав российских республик, следует включить, в частности, следующие вопросы, которые, однако, должны регулироваться самой Конституцией:

– полномочия законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

¹ Архив ФКР.

- приведение законодательства федеральных структур и органов власти на местах в соответствие с Федеративным договором в сферах их совместной компетенции;

- гарантии реализации экономических прав субъектов Российской Федерации;

- действия и ответственность органов власти и управления Российской Федерации и ее субъектов по обеспечению и защите прав человека;

- механизм участия субъектов федерации в законотворческом процессе Верховного Совета Российской Федерации;

- возможности законодательной деятельности субъектов федерации до принятия Верховным Советом Российской Федерации основ законодательства по вопросам совместной компетенции;

- условия повышения эффективности деятельности Совета Министров Российской Федерации в сфере экономики путем расширения его полномочий по управлению федеральным имуществом и внебюджетными фондами, принятию согласованных с Верховным Советом Российской Федерации решений по кредитно-финансовым вопросам, а также совместного контроля за работой Центрального Банка России». (См. проект Постановления восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О всероссийском референдуме и мерах по сохранению государственности и территориальной целостности Российской Федерации»).

При такой трактовке главами республик Федеративного договора и таком законе «О принципах и механизме реализации Федеративного договора» места для Конституции Российской Федерации не остается, она становится второсортным, ненужным документом. Прямым следствием этого становится настоящий конституционный переворот, ликвидирующий Российскую Федерацию как государство.

**Рабочая группа
Конституционной комиссии**

ЗАЯВЛЕНИЕ
от 15 апреля 1992 г.

**По поводу голосования Съезда о включении
содержания федеративных договоров
в Конституцию (Основной Закон) РСФСР¹**

В Секретариат Съезда
В юридический отдел
В протокольный отдел

В связи с разночтением, возникшим у ряда депутатов по итогам голосования Съезда в отношении Федеративного договора, считаем необходимым заявить следующее:

1. Депутат Жуков Г.С. однозначно предложил «проголосовать в целом за все разделы СОДЕРЖАТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ Федеративного договора» и «проголосовать вот на странице 53 включение... трех абзацев О ПРИЛОЖЕНИЯХ» (стр. 2531–2532 сырой стенограммы семнадцатого заседания 6-го Съезда).

2. Выступивший с поддержкой предложения Г.С. Жукова депутат Н.Т. Рябов также предложил «принять в целом все, что здесь в этом документе указано с учетом протокола областей, которые отражены здесь как поправки народного депутата Митюкова, ПОДДЕРЖАННЫЕ РЕДАКЦИОННОЙ КОМИССИЕЙ».

Таким образом, депутат Рябов говорил о поправках Митюкова, ОТНОСЯЩИХСЯ ЛИШЬ К ПРОТОКОЛУ КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ И ПОДДЕРЖАННЫХ РЕДАКЦИОННОЙ КОМИССИЕЙ, а не о поправке на стр. 53, касающейся приобщения к Конституции нового, XII ее раздела.

3. Председательствующий Ю.М. Воронин однозначно поставил на голосование «ПРЕДЛОЖЕНИЕ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА ЖУКОВА» (стр. 2540 сырой стенограммы Семнадцатого заседания 6-го Съезда).

Согласно статье 32 Временного Регламента Съезда народных депутатов, председательствующий перед началом голосования вправе лишь уточнить формулировки предложений, ставящихся на голосование, НЕ ИЗМЕНЯЯ содержания внесенных на голосование предложений.

4. Исходя из вышеизложенного считаем несомненными следующие итоги [голосования], проведенного в 13:38, 15 апреля 1992 года²:

¹ Архив ФКР.

² Голосование состоялось 15 апреля 1992 г. в 13:39 по вопросам:
• О проекте закона Российской Федерации об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР;

1) Содержание Федеративных договоров переносится в текст Конституции (Основного Закона) РСФСР в редакции, предложенной в соответствующем разделе законопроекта о поправках.

2) Также переносится в текст Конституции содержание протоколов краев, областей — в редакции, оформленной в таблице «Поправки к проекту Закона „Об изменениях и дополнениях Конституции“» в виде поправок депутата Митюкова.

3) Из проекта закона исключается статья 71-1.

4) Принимается поправка Редакционной комиссии, изложенная на стр. 53 таблицы поправок: «ПРИЛОЖИТЬ к Конституции (Основному Закону) Российской Федерации: (название трех Федеративных Договоров)».

**Заместитель Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Ю.М. Воронин

**Заместитель Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Н.Т. Рябов

**Член Президиума
Верховного Совета РСФСР**

Г.С. Жуков

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии РФ**

О.Г. Румянцев

Председатель Комиссии по Регламенту

Г.П. Дорофеев

-
- Принятие раздела V Конституции в целом без статьи 71¹.

Результаты голосования:

Кворум для принятия решения	700
Проголосовало «за»	728
Проголосовало «против»	46
Воздержалось	55
Всего проголосовало	829
Не голосовало	7

Решение принято.

// Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. 6—21 апреля 1992 г.: Стеногр. отчет: В 5 т. М.: Республика, 1992. Т. 4. С. 341. — *Примеч. ред.*

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 18 мая 1992 г. № 2790-1**

**О плане работы Верховного Совета
Российской Федерации
по реализации положений Федеративного договора,
ставшего составной частью Конституции
Российской Федерации¹**

Рассмотрев записку заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Ю.Ф. Ярова о плане работы Верховного Совета по реализации положений Федеративного договора и проект плана, Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Направить проект данного плана работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета Российской Федерации для обсуждения и выработки предложений и дополнений.

2. Поручить доработку плана с учетом обобщения предложений и дополнений, внесенных постоянными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета Российской Федерации, Председателю Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации Р.Г. Абдулатипову до 1 июня текущего года.

**Председатель
Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 22. Ст. 1193.

**ЗАКОН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 3 июля 1992 г. № 3198-1**

**Об установлении переходного периода
по государственному-территориальному разграничению
в Российской Федерации¹**

Рассмотрев законодательное предложение Президента Российской Федерации и учитывая обострение общественно-политической обстановки и межнациональных отношений, изменившиеся правовые основы государственного устройства в Российской Федерации после подписания Федеративного договора, а также отсутствие сбалансированных механизмов государственно-территориального разграничения в России и территориальной реабилитации репрессированных народов, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

Статья 1. Установить переходный период по государственному-территориальному разграничению в Российской Федерации до 1 июля 1995 года.

В течение переходного периода:

подготовить и осуществить необходимые правовые и организационные мероприятия, направленные на разрешение спорных территориальных вопросов только путем согласования интересов сторон на основе действующего законодательства;

разработать законодательные акты Российской Федерации о границах в Российской Федерации и о порядке решения вопросов, связанных с изменением государственно-территориального и административно-территориального деления Российской Федерации.

Статья 2. На основании части второй статьи 6 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» установить переходный период для осуществления территориальной реабилитации репрессированных народов на срок, указанный в части первой статьи 1 настоящего Закона.

Территориальная реабилитация репрессированных народов осуществляется на основании отдельных законодательных актов Верховного Совета Российской Федерации, принимаемых по отношению к каждому репрессированному народу, с соблюдением прав и интересов других народов, проживающих на соответствующих территориях.

Государственным комиссиям, образованным Правительством Российской Федерации по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», организовать работу по согласованию территориаль-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1868.

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

ных интересов сторон, внести соответствующие предложения по территориальной реабилитации репрессированных народов.

Статья 3. Самовольные захваты территорий и изменение территориальных границ запрещаются.

Любые действия, направленные на самовольные захваты территорий и изменение границ в Российской Федерации, являются преступлением против России и влекут уголовную ответственность согласно действующему законодательству.

Статья 4. Возложить исполнение настоящего Закона на органы государственной власти и управления Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Статья 5. Ввести в действие настоящий Закон с момента опубликования.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 17 июля 1992 г. № 3353/1-1**

**О плане работы Верховного Совета
Российской Федерации по реализации положений
Федеративного договора — Договора о разграничении
предметов ведения и полномочий между федеральными
органами государственной власти и органами власти
суверенных республик в составе Российской Федерации;
краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга
Российской Федерации; автономной области,
автономных округов в составе Российской Федерации¹**

Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет
Утвердить план работы Верховного Совета Российской Федерации по
реализации положений Федеративного договора.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

ПЛАН

**работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации
положений Федеративного договора — Договора о разграничении
предметов ведения и полномочий между федеральными органами
государственной власти и органами власти суверенных республик*
в составе Российской Федерации; краев, областей,
городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации**

№№ п/п	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Ответственный исполнитель
1	Обобщить выступления народных депутатов Российской Федерации по вопросу о Федеративном договоре на шестом Съезде народных депутатов Российской Федерации	май	секторы, Секретариата Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации

¹ Архив ФКР.

* Далее — республики.

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

Продолжение таблицы

№№ п/п	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Ответственный исполнитель
2	Провести совещание экспертов Верховного Совета Российской Федерации республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований на тему «Механизм реализации положений Федеративного договора»	май	Абдулатипов Р.Г., Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации
3	Разработать и внести на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации правовой акт о порядке применения законов, указов Президента Российской Федерации и иных нормативных актов, противоречащих Федеративному договору, на период приведения законодательства в соответствие с Федеративным договором	июль	Митюков М.А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
4	Создать Отдел Федерации в аппарате Верховного Совета Российской Федерации	июль	Президиум Верховного Совета Российской Федерации
5	Сформировать при Отделе Федерации экспертную группу из специалистов Верховного Совета Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований	июль	Абдулатипов Р.Г., Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации
6	Образовать в Совете. Национальностей Верховного Совета Российской Федерации постоянную Комиссию по федеративным отношениям	июль	Абдулатипов Р.Г., Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации
7	Изучить все соглашения (договоры), заключенные Правительством Российской Федерации, с правительствами республик в составе Российской Федерации, на предмет соответствия этих соглашений (договоров) положениям Федеративного договора	июль	Корнилова З.А., председатель Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по вопросам социального и экономического развития республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов и малочисленных народов

План работы Верховного Совета РФ по реализации положений Федеративного договора

Продолжение таблицы

№№ п/п	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Ответственный исполнитель
8	Подготовить проект закона о внесении изменений в Регламент Верховного Совета Российской Федерации	июль	Митюков М.А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
9	Провести в Москве совещание руководителей краевых, областных Советов народных депутатов по обсуждению проекта примерного устава края, области	июль	Жуков Г.С., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления председатели постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации
10	Провести семинары с народными депутатами Российской Федерации, работающими в Верховном Совете Российской Федерации на постоянной основе, на тему «Конституция Российской Федерации и развитие законодательства Российской Федерации»	июль	председатели постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации
11	Оказать помощь в проведении семинаров с депутатами Советов всех звеньев на тему «Конституция Российской Федерации — России и развитие республиканского законодательства, правотворчества краев, областей, автономных образований»	июль	председатели постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации
12	Заслушать на заседании Совета Национальностей. Верховного Совета Российской Федерации информацию Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства экономики Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации по вопросу преобразования деятельности этих министерств в соответствии с положениями Федеративного договора.	июль	Сыроватко В.Г., заместитель Председателя Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

Продолжение таблицы

№№ п/п	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Ответственный исполнитель
13	Разработать и опубликовать комментариев к Федеративному договору	июль	Абдулатипов Р.Г., Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации; Митюков М.А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству; Румянцев О.Г., ответственный секретарь Конституционной комиссии
14	Провести анализ действующих Конституции Российской Федерации — России и конституций республик в составе Российской Федерации на предмет их соответствия положениям Федеративного договора	июль	Румянцев О.Г., ответственный секретарь Конституционной комиссии
15	Проанализировать указы Президента Российской Федерации и нормативные акты Правительства Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации — России	июль	председатели постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации по направлениям деятельности этих комиссий и комитетов
16	Проанализировать соответствие Федеральных июль законов Конституции Российской Федерации — России	июль	председатели постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации по направлениям своей деятельности
17	Разработать специальный план приведения законодательных актов Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, нормативных актов краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга в соответствие с Конституцией Российской Федерации — России	июль	Митюков М.А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству

Продолжение таблицы

№№ п/п	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Ответственный исполнитель
18	Подготовить проекты законодательных актов Российской Федерации с учетом Конституции Российской Федерации — России: о государственной службе; об административно-территориальном устройстве Российской Федерации (основы территориального устройства России); о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области международных связей; Основы законодательства об автономном образовании в составе Российской Федерации; Основы законодательства о национальных меньшинствах в Российской Федерации и внести их на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации	июль- сентябрь	постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета Российской Федерации по направлениям деятельности этих комиссий и комитетов
19	Разработать проект закона Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в соответствии с Конституцией Российской Федерации — России в Законы Российской Федерации «О местном самоуправлении в РСФСР»; «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»; «О выборе главы администрации»	июль	Жуков Г.С., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления
20	Разработать исходя из Конституции Российской Федерации — России — и внести на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации проект Избирательного Кодекса Российской Федерации	июль- октябрь	Комитет Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления

II. Материалы по Федеративному договору (январь — ноябрь 1992 г.)

Продолжение таблицы

№№ п/п	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Ответственный исполнитель
21	Разработать систему нормативных актов о правовом регулировании предметов совместного ведения (в том числе нормативный акт, регламентирующий процедуру рассмотрения замечаний и предложений субъектов Федерации по законопроектам, регулирующим вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов)	сентябрь	Митюков М.А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
22	Провести научно-практическую конференцию по проблемам федеративного устройства, федеративных отношений	сентябрь	Абдулатипов Р.Г., Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации
23	Разработать Программу перехода на федеративную основу в организации государственной власти по вертикали и горизонтали и деятельности государственных органов всех звеньев	июль- октябрь	Абдулатипов Р.Г., Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации
24	Подготовить и опубликовать историко-правовое исследование о развитии федеративных отношений в России. Разослать данное исследование в Советы народных депутатов всех уровней	октябрь	Яров Ю.Ф., заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации;
25	Разработать и внести на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации проект постановления о законодательной информации, регулирующий порядок информирования органов власти и управления всех уровней, ведомств, а также населения о принятых нормативных актах	октябрь	Митюков М.А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству

Окончание таблицы

№№ п/п	Наименование мероприятий	Срок исполнения	Ответственный исполнитель
26	Принять нормативный акт о введении государственной регистрации правовых актов краевых, областных Советов народных депутатов, включив всех в единую компьютерную справочную систему государственной регистрации нормативных актов	октябрь	Митюков М.А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству; Андров А.Н., председатель Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по транспорту, связи, информатике и космосу; Каменир А.Я., заведующий Отделом информационного обеспечения Верховного Совета Российской Федерации
27	Ввести в практику работы Верховного Совета Российской Федерации и его органов обязательное проведение экспертизы законопроектов на предмет их соответствия положениям Федеративного договора, ставшего составной частью Конституции Российской Федерации — России	постоянно	Президиум Верховного Совета Российской Федерации
28	Газете «Федерация», «Российской газете», бюллетеням «Этнополис», «Конституционный вестник» помещать материалы о федеративных отношениях и Федеративном договоре	систематически	Главные редакторы указанных изданий

ПИСЬМО
от 23 ноября 1992 г. № 2.4-16-118¹

Председателю Верховного Совета
Российской Федерации
Р.И. Хасбулатову

Направляю Аналитическую записку о механизме реализации положений Федеративного договора.

**Руководитель Аналитической группы,
народный депутат РФ**

В.А. Ачалов

Председателю Верховного Совета РФ
Р.И. Хасбулатову
Заместителю Председателя Верховного Совета РФ
Ю.Ф. Ярову

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
О механизме реализации положений
Федеративного договора

Федеративный договор является документом, играющим связующую роль между российским центром и субъектами Федерации. Укрепление этой связи может стабилизировать обстановку на территории России, укрепить межнациональные отношения. Однако такие стабилизация и укрепление реальны лишь при активной и постоянной работе по реализации положений Федеративного договора, как законодательной и исполнительной федеральными властями, так и властями республик, краев, областей и автономных округов в составе Российской Федерации.

Между тем эта работа исполнительной федеральной властью должным образом не ведется, если не сказать более; а Верховным Советом России осуществляется неполно и медлительно.

Все это вызывает недовольство мест, пробуждает там не всегда полезную в общегосударственных масштабах «инициативу», когда допускаются односторонне-волевые толкования положений Федеративного договора,

¹ Архив ФКР.

когда предлагаются децентрализующие элементы механизма реализации его положений.

Механизм реализации положений Федеративного договора заложен в Плане работы Верховного Совета Российской Федерации «По реализации положений Федеративного Договора», утвержденном Постановлением Президиума ВС РФ № 3353/1-1 от 17 июля 1992 г. Некоторые его пункты выполнены или выполняются (повторю, замедленно), к выполнению же иных никто не приступал.

Так, пункты 13, 15 и 16 этого Плана предусматривают создание отдела Федерации Аппарата Верховного Совета РФ; формирование при этом в отделе Экспертной группы из экспертов ВС РФ республик, краев, областей, автономных образований; введение в практику работы ВС РФ и его органов обязательного проведение экспертизы в названной экспертной группе законопроектов на предмет их соответствия Федеративному договору. Срок исполнения данных пунктов плана — июнь месяц текущего года, но они не реализованы. И Президиум ВС Республики Саха (Якутия) принимает 17 августа 1992 года Постановление «О реализации Федеративного договора», в котором постановляет: «Обратиться к республикам в составе Российской Федерации с предложением о координации усилий по вопросам реализации положений Федеративного договора и о создании межреспубликанского координационного совета» (п. 2).

Значит, отсутствие координирующей структуры в ВС РФ отдаёт инициативу «стабилизации» политических, экономических и межнациональных моментов в руки мест, что может привести к крайним последствиям: распадение связей центра и мест, размыванию принципа федерализма, сепаратизму.

В настоящий момент разрабатываются конституции республик, законы об автономных округах, уставы краев, областей. Соответствие их положений Федеративному договору — составной части Конституции РФ — должно быть взято под экспертный контроль структурой Верховного Совета, создание которой предусмотрено вышеназванным Планом; под контроль профессионалов в сфере федеративного устройства, межнациональных отношений, национальной политики.

Профессионально обобщать практику мест, рассылать в республики, края, области, автономные округа рекомендации и методические письма по федеративным отношениям предлагали Верховному Совету выступавшие на «Сенежском форуме» 19 ноября текущего года. И такое направление может быть составной частью деятельности отдела Федерации.

Все пункты плана ВС РФ по реализации положения Федеративного договора, пункты продуманные и утвержденные, вопиют о их выполнении в текущем календарном году.

Субъекты Российской Федерации особо озабочены реализацией положения Федеративного договора о совместном ведении федеральных орга-

нов государственной власти РФ и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Представители Башкортостана, республик Марий Эл и Мордовской, областей Самарской, Челябинской и других — всего 14 регионов на совещании руководителей республиканских и областных Советов в Самаре в октябре текущего года заявили, что конституционные нормы продолжают нарушаться центральными органами государственной власти и управления; что не соблюдаются, прежде всего, нормы, регулирующие вопросы бюджетной и налоговой политики, разграничения собственности, которые по Конституции и Федеративному договору отнесены к совместному ведению Федерации и ее субъектов. По-прежнему существенная доля налоговых поступлений, собираемых в регионах (до 70%), изымается из их бюджетов и направляется в центр.

Представители регионов считают, что необходимо срочно, до 1 декабря т.г., в законодательном порядке установить механизм реализации положения Федеративного договора в целях обеспечения социально-экономического развития субъектов Федерации. При этом в законодательном акте должно быть предусмотрено, что в случае принятия органами государственной власти и управления Российской Федерации решений, повлекших увеличение расходов или уменьшение доходов республиканского, краевого, областного бюджетов компенсация недостающих бюджетных средств и возмещение расходов производятся в порядке взаиморасчетов непременным перечислением соответствующих средств в республиканский бюджет Российской Федерации и зачислением их в доход республиканского, краевого, областного бюджетов.

Пункт 18 Плана ВС РФ по реализации положений Федеративного договора предусматривает разработку такого законопроекта со сроком его представления на рассмотрение Президиума в октябре 1992 года; однако и этот пункт плана до настоящего момента не выполнен. Невыполнение этого пункта плана может подтолкнуть субъекты Федерации к «самостоятельному» неотчислению средств при определенной ситуации в федеральный бюджет, к увеличению финансово-экономических неурядиц в России.

Таким образом, пока субъекты Федерации требуют выполнения нашего же (ВС РФ) Плана и обязательств, вытекающих из Федеративного договора. Игнорирование их требований, невыполнение указанных документов может спровоцировать групповой (субъектов Федерации) демарш против федеральных органов государственной власти.

Эксперт Аналитической группы

В. Власов

Приложение: Копии Плана работы ВС РФ по реализации положений Федеративного договора и Постановления Президиума ВС РФ о его утверждении.

« ___ » ноября 1992 г.

**III. ИЗ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И ЗАМЕЧАНИЙ
ПО ВОПРОСАМ
ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА
К ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(АПРЕЛЬ–ДЕКАБРЬ 1992 ГОДА)¹**

¹ Примечание:
Предложения Председателя Совета Национальностей ВС РФ Р.Г. Абдулатипова, депутатской фракции «Смена — Новая политика» к разделу «Федеративное устройство» проекта Конституции РФ см. на с. 1091–1098 Книги 1 Тома 3 настоящего издания.

13.04.1992 г.

**О представительстве субъектов Федерации
в Верховном Совете Российской Федерации¹
(Комментарий к вопросу
о формировании Федерального Собрания)**

В проекте Конституции предложен такой порядок формирования Федерального Собрания, при котором *всем субъектам Федерации гарантируется равное представительство*. Тем самым обеспечивается не только равное участие и равные возможности защиты интересов республик, краев, областей, автономных областей, входящих в состав Российской Федерации, но и эффективность работы парламента в целом. На последнее обстоятельство необходимо обратить особое внимание, так как нельзя исключить такую ситуацию, при которой депутаты, представляющие в Федеральном Собрании не более одной шестой части всего населения Российской Федерации, могут блокировать любые решения Государственной Думы — в том числе и те, которые поддержаны непосредственным волеизъявлением большинства населения и регионов.

В пользу решения, предложенного Конституционной комиссией, свидетельствует и опыт зарубежных стран, имеющих федеративную форму государственного устройства. Можно выделить два типичных способа формирования верхних палат федеральных парламентов:

а) основанный на равном представительстве субъектов федерации (США, Швейцария, Мексика);

б) основанный на представительстве, пропорционально численности населения субъектов федерации (ФРГ, Австрия, Канада).

Последний вариант имеет очевидные преимущества, но Конституционная комиссия отклонила его, так как в этом случае представительство большей части республик было бы явно занижено.

Не может быть использована и модель формирования Сената Испании, избираемого по отдельным нормам представительства от провинций и региональных автономных образований, так как Испания — не федерация, а представительство региональных автономных образований в Сенате не является равным. Копирование «испанской модели» могло бы иметь двойное следствие: придание республикам прежнего статуса автономных образований и представительство республик в Федеральном Собрании на основе численности их населения.

С учетом всех вышеизложенных причин и обстоятельств более предпочтительным является решение, данное в проекте Конституционной комиссии:

¹ Документ был роздан на VI СНД РФ. Публикуется по: Конституционный вестник. 1992. № 11. С. 66—68.

«Федеральное Собрание состоит из депутатов, избираемых сроком на четыре года по норме два депутата от каждой республики, края, области, автономной области, а также по одному депутату от каждого автономного округа» (статья 87, часть третья).

**Доктор юридических наук,
профессор**

И.П. Ильинский

**Кандидат юридических наук,
доцент**

В.И. Лафитский

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. Румянцев

**Доктор юридических наук,
профессор**

Ю.А. Тихомиров

К проекту новой Конституции
Российской Федерации
**О представительстве субъектов Федерации
в Верховном Совете Российской Федерации¹**

Действующая Конституция РСФСР в формировании состава Совета Национальностей (по проекту новой Конституции — Федеральное Собрание) осуществляет равное представительство между депутатами от национально-государственных и национально-территориальных субъектов, а также от краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга (по 63 депутата от национальных и территориальных субъектов Федерации).

Этот принцип подтверждает и позицию представителей республик и автономий, которую они выразили (письменно подтвердили) при подписании Федеративного договора (протокол прилагается)².

Осуществляя содержательное преобразование Федерации, нельзя идти на ухудшение существующего порядка представительства республик и автономий в Верховном Совете.

Подписанием Федеративного Договора мы достигли хрупкое согласие. Кому-то очень хочется его разрушить. Этого нельзя допустить. Розданные от 13.04.92 г. комментарии народного депутата О.Г. Румянцева и специалистов к вопросу о формировании Федерального Собрания не очень корректны. Федеральное Собрание будет представлять не 1/6 часть населения

¹ Конституционный вестник. 1992. № 11. С. 64–65.

² См. с. 182–183 данной книги. — *Примеч. ред.*

страны, как об этом пишут авторы Комментариев, а всю Российскую Федерацию. Опыт зарубежных стран надо учитывать. Но нельзя пренебрегать и опытом собственного Отечества, реалиями российского общества.

С учетом вышеизложенного просил бы народных депутатов Российской Федерации бережно относиться к сохранению существующего баланса интересов и не нарушать апробированный принцип представительства в палатах Верховного Совета субъектов (составных частей) Российской Федерации.

**Председатель Совета Национальностей
Верховного Совета Российской Федерации**

Р.Г. Абдулатипов

Координатор фракции «Суверенитет и равенство»

У.Е. Темиров

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту закона Российской Федерации
«Основы правового положения автономных округов
Российской Федерации»¹

Проект закона Российской Федерации «Основы правового положения автономных округов в Российской Федерации» подготовлен в соответствии с Постановлениями третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года и Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1991 года «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)», а также с Федеративным договором (Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации).

Проект определяет основы правового статуса автономных округов. Наряду с этим Законом имеется в виду, что будут приняты законы Российской Федерации о каждом автономном округе отдельно, отражающие особенности его правового положения. Прежде всего, дано определение автономного округа. Формулируются принципы его образования и деятельности, закрепляется система законодательства Российской Федерации об автономных округах. Автономный округ — это национально-территориальное образование в составе Российской Федерации, являющееся одной из форм реализации народами Российской Федерации своего права на самоопределение и создание в целях удовлетворения их национальных интересов, сохранения самобытности, наиболее полного и всестороннего разви-

¹ Архив ФКР.

тия народов, обеспечения политической и экономической самостоятельности, обогащения языка и национальной культуры этих народов.

Большое место в проекте занимают статьи, закрепляющие основы деятельности автономных округов, их компетенции, системы государственных органов автономного округа, местное самоуправление. В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1991 года «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)» предусмотрено повышение роли автономного округа в решении социально-экономических, политико-правовых и культурно-национальных вопросов. Специальное внимание уделено собственности автономных округов и их финансовой базе. Здесь также зафиксировано право выхода автономных округов из состава краев и областей.

В законопроекте реализуется идея о том, что отношения органов власти и управления автономных округов с органами власти и управления края и области должны строиться на договорной основе, а также закреплено право органов автономного округа участвовать в деятельности федеральных органов.

Следующая часть проекта посвящена юридическим гарантиям защиты прав автономного округа. В нем предусматривается обязательное участие автономного округа в подготовке законов и иных нормативных актов Российской Федерации, затрагивающих его интересы, право приостанавливать действие актов министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации, органов власти и управления края и области, право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации.

При подготовке проекта Закона учтены замечания комиссий Палаты, комитетов Верховного Совета Российской Федерации на проект Закона Российской Федерации «О национальной автономии в Российской Федерации», разосланный комиссиям и комитетам Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17 февраля 1992 года.

Заключительная статья проекта определяет содержание будущих законов Российской Федерации о каждом автономном округе. Имеется в виду, что в этих законах будут определены конкретные полномочия автономного округа, схема и управление им, порядок управления объектами и имуществом, находящимся в собственности автономного округа, а также организационно-правовые формы деятельности его государственных органов, формы участия граждан в деятельности органов государственной власти и управления автономного округа.

**Председатель Комиссии
по национально-государственному устройству
и межнациональным отношениям**

Н.П. Медведев

7) от 109 в с
от 20 отделе
пост. и рас. Суда а/о в связи не сев. вер. к ч. 2м)



НАРОДНЫЙ ДЕПУТАТ РСФСР
1990—1995

Пубков Валентина М.А.!

2. Витю Сергеевна
основание для рассмотрения "Основ уголовного
кодекса авт.-охран"!

- 1) статья 72, пункт б/з Конституции РФ,
согласно кот. "Федеральные учреждения" относятся
к ведению федеральных органов;
- 2) статья 68, часть 1 Конституции РФ,
"РФ... самостоятельно осущ. свои полномочия
без вмешательства других органов";
- 3) статья 1, часть 1 Конституции РФ,
"... федеративный";
- 4) статья 83, часть 1
"А.О. находится в составе РФ...";
- 5) статья 72, пункт г/з:
к ведению РФ относятся "установленные... органы
управления организацией системы органов... авт.-охран".

6) все статьи 84 гл. (исключая органы РФ и авт.-охран).

Ваш
5-10.92

**Предложения и дополнения
депутатской фракции «Суверенитет и равенство»
и подкомиссии по проблемам развития республик
к тексту проекта Конституции Российской Федерации,
доработанного в соответствии с Постановлением VIII Съезда народных депутатов
и одобренного в основном Конституционной Комиссией¹**

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
1.	Преамбула, абз. 5	...сохраняя исторически сложившееся государственное единство	...сохраняя исторически сложившееся многонациональное государственное единство	Без упоминания полиэтничности качественная характеристика исторически сложившегося российского государственного единства будет страдать существенной неполнотой и даже искажать суть этого государственного образования.
2.	Преамбула, абз. 6	...возрождая Россию и делая неизбежной ее демократическую государственность	...возрождая Россию как качественно обновленный федеративный союз суверенных республик в составе РФ на основе добровольного распределения полномочий и руководствуясь Декларациями о государственных суверенитетах Российской Федерации и республик в ее составе	Поскольку п. 1 абз. 3 Постановления VII Съезда народных депутатов РФ однозначно устанавливает, что «Федеративный договор подлежит включению в новую Конституцию РФ», важнейшие положения преамбулы Федеративного договора (абзацы 1, 6, 8) должны быть включены и в текст преамбулы Конституции как органической части нового

¹ Архив ФКР.

Предложения и дополнения депутатской фракции «Суверенитет и равенство»

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
3.	Преамбула, ввести между абз. 6 и 7 абзац		Исходя из установленного Федеративным договором и международно-признанного принципа собственности (достояния) на землю и ее недра, воды, растительный и животный мир народов, проживающих на территориях соответствующих республик, которые регулируют свои правомочия собственников, а также статус федеральных природных ресурсов на основе условленной Договором правовой основе.	<p>Вышего закона нашей страны. Умолчание в преамбуле по поводу основополагающих договоренностей вызвала бы обеспокоенную тревогу и подозрения у субъектов Федеративного договора по поводу серьезности намерений соблюдать их, если окажутся проигнорированными однозначные предписания Постановления VII «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».</p> <p>Ст. 3 п. 3 Федеративного договора устанавливает рамочные условия политического консенсуса, достигнутого между Федерацией и ее субъектами, а также экономические основы суверенитета республик в составе России и их равноправных договорных отношений с Федерацией.</p> <p>В соответствии с п. 1 абз. 3 Постановления VII Съезда народных депутатов этот фундаментальный по своей значимости принцип в свернутом виде следует включить именно в преамбулу будущей Конституции в качестве правовой аксиомы. Полностью же все четыре части ст. 3 ФД следовало бы воспроизвести в зависимости от изменений в логической структуре проекта вследствие</p>

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
				<p>того технического способа, которым Договор будет включен в текст новой Конституции: либо в разделе непосредственно следующим за Преамбулой и устанавливающим договорные основы конституционного строя новой РФ, либо, как это предлагают многие, во вновь восстановленном разделе о статусе субъектов Федерации, в частности, республик, либо в разделе 4 нынешнего текста проекта и т. д.</p>
4.	Преамбула, абз. 7	...исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями	исходя из ответственности за свою Родину перед ныне живущими и будущими поколениями, делая незыблемой ее демократическую государственность	<p>Логичнее выводить выбор демократической формы государственности (о которой говорится в предыдущем абзаце 6 проекта) как раз из чувства социальной ответственности перед живущими и будущими поколениями России, чтобы создать гарантии от рецидивов авторитаризма. Ведь в исторической памяти всех народов РФ должно сохраняться болезненные рубцы выбора иной, недемократической формы государства.</p>

Предложения и дополнения депутатской фракции «Суверенитет и равенство»

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
5.	Ст. 17 п. 1	<p>Республики могут устанавливать свое гражданство. Все граждане республик являются гражданами Российской Федерации. Гражданами Российской Федерации являются граждане РФ, проживающие постоянно, если эта республика установила свое гражданство. Приобретение гражданства республики лицами, не проживающими на ее территории постоянно, осуществляется в соответствии с законодательством этой республики.</p>	<p>Республики могут устанавливать свое гражданство. Все граждане республик являются гражданами Российской Федерации. Гражданами РФ являются граждане республики, на территории которой они проживают постоянно, если эта республика установила свое гражданство. Приобретение гражданства республики лицами, не проживающими на ее территории постоянно, осуществляется в соответствии с законодательством этой республики.</p>	<p>В соответствии со ст. 1 п. «в» Федеративного договора к ведению федеральных органов отнесено регулирование гражданства Российской Федерации, а к совместному с республиками ведению отнесена защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, п. 5). Таким образом, вопрос о приобретении гражданства республиками лицами, постоянно в ней проживающими, целиком относится к юрисдикции этой республики, и неопределенная отсылка к некоему Закону в тексте проекта ущемляет права республик, установленные Федеративным договором.</p>

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
6.	Ст. 58, п. 1	Земля, недра, воды, животный и растительный мир, другие природные объекты находятся в государственной, частной и иной собственности, являются достоянием народов, проживающих на территории Российской Федерации, и не могут использоваться в ущерб их интересам. Все природные объекты подлежат охране и рациональному использованию.	Земля, недра, воды, животный и растительный мир, другие природные объекты являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик, частной и иной собственности. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водами и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства РФ и законодательством республик в составе Российской Федерации. Эти природные объекты не могут использоваться в ущерб интересам всех других народов Российской Федерации, подлежат охране и рациональному использованию. Их передача в собственность регулируется законодательством соответствующих республик, если по взаимной договоренности с федеральными органами государственной власти РФ эти природные объекты не приобрели правовой статус федеральных природных ресурсов.	Представленная в тексте проекта норма не соответствует установлениям ст. 3 п. 3 всех трех Федеративных договоров. Поскольку решением VII Съезда народных депутатов предписывается включение Договоров в текст новой Конституции, но не устанавливается способ, то возможности приведения рассматриваемой нормы проекта в соответствие с Федеративным договором вариативны. Здесь предлагается изменение текста ст. 58 п. 1 проекта исходя из предположения, что тексты всех трех Договоров не будут полностью воспроизведены в каком-нибудь разделе Конституции, и поэтому текст этой нормы приводится в соответствии с установлениями ст. 3 п. 3 всех трех Федеративных договоров.

Предложения и дополнения депутатской фракции «Суверенитет и равенство»

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
7.	Ст. 74 (3)	Республика, край, область, автономная область, автономный округ состоят из самоуправляющихся территориальных единиц. В зависимости от особенностей этнического состава и иных обстоятельств этим единицам	<p>Вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, находящимися на территории краев, областей, автономной области, автономных округов регулируются Основами законодательства РФ и правовыми актами этих субъектов. По взаимной договоренности органов государственной власти Российской Федерации, краев, областей, а также городов Москвы и Санкт-Петербурга определяется статус федеральных природных ресурсов на территориях автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации. Должна быть учтена необходимость сохранения и поддержания исторически сложившихся там традиционных форм хозяйствования и использования природных ресурсов.</p>	<p>Согласно ст. 3 (1) Федеративного договора, территории и статус республики в составе Российской Федерации не могут быть изменены без ее согласия. Кроме того, ст. 2 (1) п. «л» относит защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей к совместному ведению федеральных и республиканских органов</p>

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
		<p>федеральным законом может представляться соответствующий статус. Закон принимается Верховным Советом РФ по представлению республики, края, области, автономной области, автономного округа.</p>		<p>государственной власти. Федеративный договор, отвергая принцип этнической монополии на территорию, вместе с тем, в соответствии с международно-правовыми стандартами⁴⁷ признает правомерной озабоченность коренных народов республик и других субъектов РФ сохранением тех предпосылок (к которым, безусловно, относятся и правовой статус, и территориальная целостность), которые являются гарантиями сохранения их этнической идентичности. При сложившейся в большинстве республик демографической ситуации без введения предлагаемой поправки ее правовой статус может быть изменен, если даже все коренное население высказается против. Принимать конституционную норму, которая создает квазиправовые основы для поправок этнически этнических интересов коренных народов, да еще в год, объявленный ООН годом коренных народов, выглядело бы политически безтактным и провоцирующим вызов.</p>

Предложения и дополнения депутатской фракции «Суверенитет и равенство»

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
				<p>*/ См., например: Конвенция МОТ № 169 «О коренных и ведущих племенной образ жизни народах в независимых странах», проект ООН «Всеобщей декларации прав коренного населения (1989 г.)», Проект ООН «Декларация о правах национальных меньшинств» (1990 г.) и др.</p>
8.	Ст. 76, 1 «и»	<p>К ведению Российской Федерации относятся: ..и) федеральные энергетические системы, принятие решений о проектировании сооружений, эксплуатации ядерных установок общего государственного и оборонного назначения, а также пунктов хранения радиоактивных веществ и полигонов на территории РФ; расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе.</p>	<p>К ведению Российской Федерации относятся: и) федеральные энергетические системы; принятие решений о проектировании сооружений, эксплуатации ядерных установок общего государственного и оборонного назначения, а также пунктов хранения радиоактивных веществ и полигонов на территории РФ; расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе.</p>	<p>Согласно ст. 1. 1 «и» Федеративного договора, «ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы» относятся к ведению федеральных органов государственной власти РФ. Поскольку эта формула охватывает все виды использования ядерной энергии и вопросы правового режима, охватывающего весь ядерный топливный цикл – от добычи производства и до переработки и захоронения расщепляющихся материалов, а также все стадии жизненного цикла ядерной установки (от выбора места расположения, до эксплуатации и демонтажа), — в тексте Конституции необходима детализация, которая исключала бы расширительное толкование формулы Договора в пользу федеральных органов власти и создавала бы правовые гарантии договорных прав субъектов Федерации. Ведь одновременно ст. 2, 1 пп. «б» и «г»</p>

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
9.	Ст. 77, 1 «е»	К совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных округов относятся: ... е) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; принятие решений о размещении ядерных установок общесоюзного назначения, а также пунктов хранения радиоактивных веществ и полигонов на территории РФ; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории, культуры и природы.	К совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных округов относятся: ... е) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; принятие решений о размещении ядерных установок общесоюзного назначения, а также пунктов хранения радиоактивных веществ и полигонов на территории РФ; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории, культуры и природы.	относят защиту прав человека и национальных меньшинств (в данном случае речь идет о конституционном праве на жизнь), а также охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности к совместному ведению Федерации и ее субъектов. С другой стороны, земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих субъектов Федерации. Поэтому логично и юридически корректно, нам представляется, было бы отнестись в тексте ст. 76, 1 «и» проекта Конституции к компетенции Федерации решению всех вопросов проектирования, сооружения и эксплуатации ядерных установок общесоюзного назначения и неопределенного назначения, а также хранилищ радиоактивных веществ и полигонов. А существенный с точки зрения защиты жизненно важных интересов и, в частности, среды обитания народонаселения вопрос о

Предложения и дополнения депутатской фракции «Суверенитет и равенство»

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
				размещении этих объектов отнести к совместной компетенции Федерации и ее субъектов (в тексте ст. 77, 1 «е» проекта Конституции).
				Таким образом, будет обеспечено более сбалансированное и отвечающее духу Федеративного договора распределение полномочий по этим жизненно важным, особенно для недоминантных и малых этносов, вопросам.
10.	Ст. 77, 1 «к»	к) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;	к) установление общих принципов бюджетной системы, налогообложения, платежей и сборов в Российской Федерации;	Формулировка ст. 77, 1 «к» проекта Конституции не соответствует по крайней мере одному из трех текстов Федеративного договора, а именно ст. 1 п. «б» протокола к Федеративному договору о разграничении полномочий между Федерацией и органами власти краев и областей. Безусловно, относимое к совместному их ведению право установления общих принципов бюджетной системы и налогообложения в РФ должно распространяться и на всех других субъектов Федерации.

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
11.	Ст. 84 (3)	Федеральное Собрание состоит из депутатов, избираемых сроком на четыре года по норме два депутата от каждой республики, края, области, автономной области, а также по одному депутату от каждого автономного округа.	Федеральное Собрание состоит из депутатов РФ – членов Федерального Собрания, избираемых по национально-территориальным избирательным округам. Квота представительства каждого из субъектов Федерации определяется в Законе о выборах, при этом представителям республик в составе РФ, автономных области и округов должно быть предоставлено не менее половины мест в Федеральном Собрании.	Учитывая специфику национально-государственного устройства, действительный баланс интересов всех субъектов РФ, образованных как на административно-территориальных основаниях, может быть гарантирован ассиметричным их представительством в Федеральном Собрании, т.е. той палате Верховного Совета, которая призвана рассматривать вопросы обеспечения национального равноправия интересов доминантного и малых российских этносов, проблемы государственного строительства и социально-экономического развития, имеющие особое значение для республик, автономных области и округов в составе РФ, развития законодательных основ регулирования межнациональных отношений. Это условие, являющееся важным элементом механизма сдержек и противовесов в российском парламенте, согласовано в протоколе к Федеративному договору полномочными представителями.

Предложения и дополнения депутатской фракции «Суверенитет и равенство»

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
12.	Ст. 89 (4)	<p>При разногласиях между палатами по законопроекту ими создается на паритетных началах согласительная комиссия. Согласительная комиссия рассматривает вновь рассматриваемый законопроект в каждой из палат. Если согласие не достигнуто вторично, законопроект считается отклоненным и в течение шести месяцев не может быть внесен вновь.</p> <p>При разногласиях между палатами по законопроекту ими создается на паритетных началах согласительная комиссия. Согласительная комиссия рассматривает вновь рассматриваемый законопроект в каждой из палат. Если согласие не достигнуто вторично, законопроект считается отклоненным и в течение шести месяцев не может быть внесен вновь.</p>	<p>При разногласиях между палатами по законопроекту ими создается на паритетных началах согласительная комиссия. Согласительная комиссия рассматривает вновь рассматриваемый законопроект в каждой из палат. Если согласие не достигнуто вторично, законопроект считается отклоненным и в течение шести месяцев не может быть внесен вновь.</p>	<p>В тексте доработанного проекта Конституции и одобренного в основном Конституционной комиссией ст. 89 (4) существенно смещает баланс между палатами Верховного Совета в пользу Государственной Думы и тем самым ослабляет гарантии прав и интересов субъектов Федерации. В тексте проекта, основные положения которого были одобрены VI Съездом народных депутатов, этот важный вопрос решался более сбалансированно. Там предлагался и отлагательный механизм, весьма распространенный в мировой парламентской практике, т.е. недостижение согласия между палатами в данный момент рассматривается как ситуативное несогласие, которое не закрывает пути к достижению компромиссного решения в сравнительно недалеком будущем (6 месяцев). Однако исключается всякая возможность навязывания волей одной из палат парламента другой. Рациональнее было бы вернуться к этой прежней формуле.</p>

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
13.	Ст. 112 (2)	Высшее должностное лицо республики возглавляет исполнительную власть республики, входящую в систему исполнительной власти Российской Федерации.	Установление системы и формирование исполнительной власти республики относится к ее исключительной компетенции. Исполнительная власть республики входит в систему исполнительной власти Российской Федерации (далее – по тексту проекта).	Согласно ст. 1 п. «Г» Договора к компетенции Федерации отнесено установление системы лишь федеральных органов законодательной и исполнительной властей. Текст же ст. 112 (2) проекта упоминанием о «высшем должностном лице республики» фактически устанавливает в республиках президентскую систему. Видимо юридически точнее в данном случае было бы говорить о главе исполнительной власти, систему которой, согласно Федеративному договору, устанавливает сама республика.
14.	С. 112 (4)	Наименование законодательного собрания, высшего должностного лица, судов республики определяется республикой самостоятельно.	Наименование законодательного собрания, высшего должностного лица исполнительной власти, органов местного самоуправления и судов республики устанавливается ею самостоятельно.	Эта уточняющая редакция приводит текст ст. 112 (4) проекта Конституции в соответствие с Федеративным договором.
15.	Ст. 112 (5)	Государственные органы республики осуществляют полномочия республики, за исключением тех, которые отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.	Система органов государственной власти республики устанавливается Конституцией республики в составе РФ. Республиканские органы власти осуществляют полномочия республики, за исключением тех, которые отнесены к полномочиям местных органов (органов местного самоуправления).	Предлагаемая редакция соответствует Федеративному договору.

№ п/п	Статья часть абзац	Редакция проекта	Предлагаемая поправка или редакция	Обоснование
16.	Раздел четвертый «Федеративное устройство»	Раздел четвертый состоит из трех глав: Глава XII «Состав и территория Российской Федерации» Глава XIII «Предметы ведения и полномочия Российской Федерации, республик, краев, областей, автономных округов» Глава XIV «Языки»	Предлагается структура раздела четвертого, состоящая из четырех глав: Глава XII «Российская Федерация – суверенное государство» Глава XIII «Республика в составе Российской Федерации – суверенное государство» Глава XIV «Край, область, города Москва и Санкт-Петербург в составе Российской Федерации» (Содержание глав XII и XIII прилагается)	Предлагаемая структура раздела позволяет полнее отразить содержание Федеративного договора, кроме того, объективно отразить наличие особенностей в государственно-правовом статусе республик, краев, областей, автономных образований. Такая структура предложена и в Заявлении глав республик о проекте новой Конституции Российской Федерации от 4 декабря 1992 года, представленной VII Съезду народных депутатов Российской Федерации.

Проект Конституции Российской Федерации,
основные положения которого одобрены шестым
Съездом народных депутатов Российской Федерации

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ
ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XII
СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 74

(1) Республики, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономные области, автономные округа составляют Российскую Федерацию.

(2) Города Москва и Санкт-Петербург обладают правами и несут обязанности края, области.

(3) 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.

(4) Статус республики не может быть изменен без ее согласия. Изменение конституционно-правового статуса республики, края, области, автономной области, автономного округа, их объединение осуществляются на основе волеизъявления двух третей избирателей в них с принятием соответствующего закона Верховным Советом РФ.

(5) Государство, признающее настоящую Конституцию РФ может быть принято в состав Российской Федерации по его просьбе.

Статья 75

(1) Территории республик, краев областей, автономных областей, автономных округов, внутренние воды и территориальное море РФ, воздушное пространство над ними образуют единую целостную территорию Российской Федерации. Территория республики не может быть изменена без ее согласия.

¹ На с. 240–255 данной книги публикуется Сравнительная таблица вариантов раздела IV «Федеративное устройство» проекта Конституции Российской Федерации. Слева — из проекта Конституции РФ, основные положения которого одобрены шестым СЗД РФ; справа — предложения депутатской фракции «Суверенитет и право». Данная сравнительная таблица является приложением к предыдущему документу // Архив ФКР. — *Примеч. ред.*

ПРИЛОЖЕНИЕ¹

Предложения депутатской фракции
«Суверенитет и равенство»

**РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ
ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО**

ГЛАВА XII

Российская Федерация – суверенное федеративное государство

Статья 74

(1) Российская Федерация – суверенное федеративное государство. В ее состав входят республики – суверенные государства. Она имеет автономные области, автономные округа, а также края, области.

(2) Города Москва, Санкт-Петербург имеют правовой статус, приравненный к краям и областям.

(3) Изменение конституционно-правового статуса республик, автономных областей, автономных округов, краев, областей, а также их разделение и объединение могут быть осуществлены только на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих в них.

(4) Государство, признающее Конституцию РФ, может быть принято в состав Российской Федерации по его просьбе.

(5) Российская Федерация вправе вступать в союз и иное объединение с другими государствами.

Статья 75

(1) Территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема. Она образуется из территории республик в составе Российской Федерации, автономных областей, автономных округов, краев, областей, внутренних вод, территориального моря и воздушного пространства над ними.

(2) Изменение границ Российской Федерации, влекущее уменьшение ее территории, не может быть произведено без соответствующего волеизъявления высшего представительного органа республики в составе Российской Федерации, автономной области, автономного округа, края, области, территория которых затрагивается таким изменением.

(3) Оформление уточнения линии прохождения государственной границы Российской Федерации производится в порядке, предусмотренном для заключения международных договоров Российской Федерации.

(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 утверждением этого изменения Верховным Советом РФ.

ГЛАВА XIII ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК, КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ, АУТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ, АУТОНОМНЫХ ОКРУГОВ

Статья 76

(1) К ведению Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория РФ и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей, автономных областей, автономных округов; утверждение изменений границ краев, областей, автономных областей, автономных округов;

в) регулирование прав и свобод человека и гражданина; гражданство РФ, регулирование и защита прав национальных меньшинств,

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти 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;

(4) Границы между республиками в составе Российской Федерации, автономными областями, автономными округами, краями, областями могут быть изменены по договорам между ними.

ГЛАВА XIII

Республика в составе Российской Федерации

Статья 76

(1) В Российской Федерации создаются и гарантируются равные возможности для сохранения и развития всех языков ее народов.

(2) Государственным языком в Российской Федерации является русский язык. Республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать их государственные языки.

(3) Республики, автономные области, автономные округа, края, области могут определять своими актами правовое положение языков других народов, проживающих на их территориях.

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) 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, 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;

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 республики, края, области, автономной области, автономного округа участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам гарантируется представительство в федеральных представительных органах государственной власти Российской Федерации.

Статья 77

(1) К совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, нормативных правовых актов автономных областей, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; охрана прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим государственной границы РФ и пограничных зон;

в) изменение границ краев, областей, автономных областей, автономных округов установление общих принципов их территориального деления,

Статья 77

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

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств, гражданство Российской Федерации;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

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,

л) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; земельное, жилищное, 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, указанным в части (1) настоящей статьи, Российская Федерация издает Основы законодательства, кодексы и законы. Республики, края, области осуществляют в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов. Автономные области осуществляют в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами и федеральными законами собственное правовое регулирование, принимая правовые акты. Автономные округа осуществляют в пределах своей компетенции собственное правовое регулирование в соответствии с Основами законодательства, кодексами и федеральными законами, а также в соответствии с договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа.

Сравнительная таблица вариантов раздела IV «Федеративное устройство»

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) внешнеэкономическое отношение Российской Федерации;

м) оборона и безопасность, оборонное производство; определение порядка продажи и покупка оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография, официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

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

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

(3) Федеральные законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в части (1) настоящей статьи, направляются соответственно республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам. Их соответствующие предложения рассматриваются в Верховном Совете РФ.

Статья 78

(1) Республики обладают всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации.

(2) Полномочия государственной власти, не предусмотренные статьей 76 и 77 Конституции РФ, осуществляются органами государственной власти краев, областей самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ, уставами краев, областей.

(3) Автономная область обладает правами и несет обязанности края, области. Особенности правового статуса автономной области определяются федеральным законом, принимаемым по представлению автономной области, и другими федеральными законами.

(4) Автономный округ может входить в республику, край, область. Правовой статус автономного округа определяется федеральным законом, принимаемым по представлению соответствующего автономного округа, и другими федеральными законами.

(5) Автономная область, автономный округ осуществляют полномочия государственной власти в пределах своей компетенции самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами.

(6) Республики, края, области, автономные области, автономные округа являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Статья 79

(1) Федеральные органы государственной власти Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 78

(1) Республика в составе Российской Федерации — государство, обладающее на своей территории всей полнотой государственной власти кроме тех полномочий, которые переданы ею в ведение Российской Федерации.

(2) Республика имеет свою Конституцию, соответствующую основам Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности данной республики.

(3) Республика, реализуя принцип добровольности и равноправия, на основе Федеративного договора является субъектом Российской Федерации.

(4) Республика обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, способствует осуществлению на этой территории полномочий Российской Федерации и проводит в жизнь решения высших органов государственной власти и управления Российской Федерации.

Статья 79

(1) Территория и статус республики в составе Российской Федерации не могут быть изменены без ее согласия.

(2) Земля, 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.

Статья 80

(1) Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации в республике, крае, области, автономной области, автономном округе в порядке, установленном Конституцией РФ и федеральным законом.

(2) Юридические документы, выданные государственными органами, учреждениями и должностными лицами Российской Федерации, республики, края, области, автономной области, автономного округа в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья 80

(1) К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации относятся:

а) обеспечение соответствия Конституции 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) судоустройство, 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 части 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 части 1 настоящей статьи направляются республикам в составе Российской Федерации, соответствующие предложения которых рассматриваются в Верховном Совете Российской Федерации.

Статья 81

(1) Органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа не могут издавать правовые акты по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, равно как и федеральные органы государственной власти не могут издавать правовые акты по предметам, отнесенным к ведению республики, края, области, автономной области, автономного округа.

(2) В случае издания органами государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа правовых актов по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, применяются федеральные законы.

(3) При противоречии Основам законодательства Российской Федерации правовых актов республики, изданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и республик, применяются Основы законодательства. При несоответствии федеральным законам правовых актов края, области, автономной области, автономного округа, изданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и края, области, автономной области, автономного округа, применяются федеральные законы.

(4) Отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов строятся на основе Конституции РФ, конституции республик, уставов краев, областей, федеральных законов об автономных областях, автономных округах, взаимоуважении и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией РФ и федеральным законом, а по вопросам, указанным в частях (1), (2), (3) настоящей статьи также Конституционным Судом РФ.

ГЛАВА XIV ЯЗЫКИ

Статья 82

(1) Государство создает и гарантирует равные возможности для сохранения и развития всех языков народов Российской Федерации.

(2) Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Он употребляется во всех государственных органах и учреждениях.

(3) Республики вправе устанавливать их 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.

Статья 81

(1) Республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими республиками, автономными областями, автономными округами, краями, областями Российской Федерации, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации.

Координация международных и внешнеэкономических отношений республик в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с республиками в составе Российской Федерации.

(2) 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 82

(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.

(3) 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.

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

(4) 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.

(5) 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.

(6) 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, взаимоуважении и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

(7) Споры по вопросам, указанным в части 5 настоящей статьи, и по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА КОМИ ССР
от 20 октября 1992 г.**

О проекте Конституции Российской Федерации¹

Верховный Совет Республики Коми постановляет:

1. Предложить Верховному Совету Российской Федерации при доработке проекта учесть замечания и предложения, высказанные в ходе обсуждения в Верховном Совете Республики Коми (прилагаются).

2. Предложить Верховному Совету Российской Федерации внести в проект Конституции Российской Федерации составной частью Федеративный договор.

Председатель

Верховного Совета Республики Коми

Ю. Спиридонов

Приложение

**Замечания и предложения,
внесенные Верховным Советом Республики Коми
к проекту Конституции Российской Федерации**

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
Статья 4 (4) Граждане Российской Федерации имеют право оказывать сопротивление любой попытке насильственного устранения или изменения существующего конституционного строя	Исключить	Под этим предлогом могут быть спровоцированы любые беспорядки

¹ Законы и постановления, принятые на тринадцатой сессии Верховного Совета Республики Коми двенадцатого созыва. Сыктывкар. 20–22 октября 1992 г. С. 14–20.

Продолжение таблицы

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
<p>Статья 17 (1) Республики могут устанавливать свое гражданство. Все граждане республики являются гражданами РФ. Граждане Российской Федерации являются гражданами республики, на территории которой они проживают постоянно, если эта республика установила свое гражданство. Приобретение гражданства республики лицам, не проживающим постоянно на ее территории, осуществляется в соответствии с Законом</p>	<p>Оставить предложение: «Республики могут устанавливать свое гражданство»</p>	<p>Вопрос о приобретении гражданства республики есть компетенция республики</p>
<p>Статья 20 (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 назначается только по приговору суда присяжных</p>	<p>Исключить предложение «Государство стремится к отмене смертной казни»</p>	<p>Следующее за ним предложение уже предусматривает возможность отмены смертной казни</p>
<p>Статья 27 (1) Каждый вправе свободно определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не должен быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности</p>	<p>После слов «Каждый вправе свободно определять и указывать свою национальную принадлежность» добавить «по национальности своих родственников по прямой восходящей линии»</p>	<p>В основе определения национальной принадлежности должен быть принцип кровного родства</p>

Продолжение таблицы

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
Статья 31 Граждане РФ вправе собираться мирно и без оружия. Они могут проводить митинги, уличные шествия, демонстрации с предварительным уведомлением местного органа исполнительной власти, а также пикетирование	Слово «пикетирование» перенести и поставить после слова «демонстрации»	Пикетирование тоже может нарушить общественный порядок, поэтому должно проводиться с предварительным уведомлением
Статья 57 (3) Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Конфискуемое по приговору суда имущество не возмещается. Принудительное отчуждение объектов собственности допускается лишь на условиях и в порядке, предусмотренных федеральным законом	Поменять местами последнее и предпоследнее предложения статьи	Не соблюдена последовательность
Статья 58 (1) Земля, недра, вода, атмосферный воздух, животный и растительный мир, другие природные объекты являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, и не могут использоваться в ущерб интересов этих народов	Дополнить предложением «Передача их в собственность определяется законодательством субъектов Федерации»	Не соответствует Федеративному договору
Статья 74 (4) Статус республики не может быть изменен без ее согласия. Изменение конституционно-правового статуса республики, края, области, автономной области, автономного округа,	После слов «двух третей избирателей в них» добавить «в том числе не менее двух третей избирателей коренной национальности в республике, автономной области, автономном округе»	Учитывая демографическую ситуацию, без такой поправки возможно изменение статуса даже в том случае, если все коренное население будет против

Продолжение таблицы

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
их объединение осуществляется на основе волеизъявления двух третей избирателей в них с принятием соответствующего закона Верховным Советом РФ		
Статья 84 (3) Федеральное собрание состоит из депутатов, избираемых сроком на четыре года, по норме два депутата от каждой республики, края, области, автономной области, а также по одному депутату от каждого автономного округа	Федеральное собрание состоит из депутатов, избираемых сроком на четыре года. Число депутатов от республик, автономных областей и автономных округов должно составлять не менее половины общего числа депутатов Федерального собрания. Квота представительства определяется в Законе о выборах	Ущемляются права республик, автономных областей и автономных округов
В статье 87 (1.) Палаты Верховного Совета РФ собираются по праву в первый вторник по истечении четырех недель после выборов. (3.) Выборы Верховного Совета РФ проводятся по праву во второе воскресенье марта в год истечения срока полномочий прежнего состава	Исключить в обеих частях слово «по праву»	Не несет смысловой нагрузки
Статья 89 (4) При разногласиях между палатами по законопроекту создается на паритетных началах согласительная комиссия. Согласованный законопроект вновь рассматривается в каждой из палат. Если согласие не достигнуто вторично, законопроект считается отклоненным и в течение шести месяцев не может быть внесен вновь	Исключить вариант	Нарушаются интересы субъектов Федерации

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
(Вариант: «Если согласие не достигнуто вторично, законопроект может быть принят Государственной Думой двумя третями голосов избранных в нее депутатов»)		
<p>Статья 89 (5) Принятый Верховным Советом РФ федеративный закон в течение семи дней направляется Президенту РФ, который подписывает и официально публикует его в течение 14 дней со дня получения. До истечения этого срока Президент РФ может возвратить федеральный закон со своими возражениями в Верховный Совет РФ для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении федеральный закон принят большинством (вариант «двумя третями») голосов избранных депутатов в каждой палате, то Президент РФ обязан его подписать и опубликовать в течение семи дней</p>	<p>Принят вариант двумя третями</p>	
<p>Статья 92 (4) Президент РФ избирается гражданами РФ путем прямых выборов сроком на пять лет. Никто не может быть избран на должность Президента РФ более двух раз. Порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом</p>	<p>Президент РФ избирается гражданами РФ путем прямых выборов сроком на пять лет. Никто не может быть избран на должность Президента РФ более двух сроков подряд (далее — по тексту)</p>	

Продолжение таблицы

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
<p>Статья 95 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. Президент РФ излагает мотивы отставки на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ</p>	<p>Президент вправе подать в отставку, направив соответствующее заявление в Верховный Совет РФ и Конституционный Суд РФ. Полномочия Президента РФ могут быть прекращены с даты, указанной в заявлении об отставке, если заседание палат и Конституционного Суда проходит до указанной даты. Датой прекращения полномочий может быть день принятия решения палатами Верховного Совета и Конституционным Судом.</p>	
<p>Глава XVII — название «Судебная власть»</p>	<p>Дополнить словом «Прокуратура»</p>	<p>В ст. III упоминаются органы прокуратуры</p>
<p>Статья 103 (1) Конституционный Суд РФ — высший орган судебной власти по защите конституционного строя РФ. Конституционный Суд РФ состоит из 15 судей, назначаемых в личном качестве</p>	<p>Слово «назначаемых» заменить на слово «избираемых»</p>	<p>Это предусмотрено в пункте «и» статьи 85</p>
<p>Статья 103 (5), пункт «б». ...Представительный орган государственной власти или высшее должностное лицо республики, края, области, автономной области, автономного округа может заявить ходатайство о проверке конституционности общественного объединения, организованного лишь в пределах соответствующей территории</p>	<p>Слова «о проверке конституционности общественного объединения, организованного лишь в пределах соответствующей территории» заменить словами «о проверке конституционности тех общественных объединений, которые организованы, или имеют свои структурные подразделения, или преследуют цели в пределах соответствующей территории»</p>	<p>В первоначальной редакции нельзя возбудить ходатайство против тех организаций, которые ведут антиконституционную деятельность в отношении республики, но действуют из-за пределов республики или являются всероссийскими организациями, а в республиках имеют только свои подразделения</p>

III. Из предложений и замечаний к проекту Конституции РФ (апрель-декабрь 1992 года)

Продолжение таблицы

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
Статья 112 (2) Высшее должностное лицо республики возглавляет исполнительную власть республики, входящую в систему исполнительной власти Российской Федерации	Записать в редакции: «Исполнительная власть республики формируется самой республикой и входит в систему исполнительной власти Российской Федерации»	Противоречит Федеративному договору
Статья 112 (4) Наименование законодательного собрания, высшего должностного лица, судов республики определяется республикой самостоятельно	После слов «высшего должностного лица» добавить «исполнительной власти, органов местного самоуправления»	В соответствии с Федеративным договором
Статья 112 (5) Государственные органы республики осуществляют полномочия республики, за исключением тех, которые отнесены к полномочиям органов местного самоуправления	Дополнить предложением «Система органов государственной власти республики определяется Конституцией республики в составе РФ»	В соответствии с Федеративным договором
Статья 121 (2) Государственная счетная палата РФ независима от органов исполнительной власти	Исключить	Повторение ч. 1, ст. 121
Статья 129 (2) В период чрезвычайного положения не допускается изменение Конституции РФ, федеральных избирательных законов и законов о судопроизводстве, не проводятся референдумы и выборы, не могут быть ограничены или прекращены полномочия и деятельность Верховного Совета РФ и судов (далее по тексту)	После слов «изменение Конституции РФ» добавить «и республик». Между словами «федеральных избирательных» добавить «и республиканских». После слов «деятельность Верховного Совета РФ» добавить «и республик»	В соответствии с Федеративным договором

Окончание таблицы

Текст статей проекта Конституции	Замечания и предложения	Обоснование
<p>Статья 133 (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</p>	<p>После слов «Верховный Совет РФ» добавить слова «рассмотрел, но»</p>	<p>Без этой поправки возможна ситуация, когда предложение республики об изменении Конституции под разными предложениями может быть вовсе не рассмотрено, а затем будет считаться отклоненным в связи с истечением срока</p>
<p>Параграф 2 (1) Республики приводят свои конституции в соответствии с Конституцией РФ в порядке и сроки, установленные Верховным Советом РФ</p>	<p>Вместо слов «установленные Верховным Советом РФ» записать «по согласованию между Верховным Советом РФ и республикой»</p>	<p>Противоречит Федеративному договору</p>
<p>Параграф 11 (3) ...В случае необходимости обеспечения должного представительства республик, краев, областей, автономных округов в состав Федерального Собрания с согласия депутатской группы, представляющей данный субъект Российской Федерации, могут быть включены депутаты РФ, избранные от соответствующего или иных территориальных избирательных округов</p>	<p>Слова «с согласия депутатской группы, представляющей данный субъект Российской Федерации» заменить словами «с согласия Верховного Совета республики в составе Российской Федерации»</p>	<p>Субъекты Федерации должны сами определять своих представителей</p>

ЗАЯВЛЕНИЕ
ФРАКЦИИ «СУВЕРЕНИТЕТ И РАВЕНСТВО»
от 3 декабря 1992 г. № 5-81

О проекте новой Конституции Российской Федерации¹

Седьмому Съезду
народных депутатов России

Фракция «Суверенитет и равенство» считает нужным высказать свое отношение к представленному Седьмому Съезду проекту новой Конституции Российской Федерации.

Фракция «Суверенитет и равенство» отмечает: договоренность о том, что Федеративный договор является составной частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации составителями проекта не выполнена. В проекте Федеративный договор ни разу не упомянут. По мнению фракции, подписание Договора должно было привести к существенной переработке проекта новой Конституции Российской Федерации, подготовленного до его подписания. Однако по существу для реализации принципиальных положений Федеративного договора в проекте ничего не сделано.

В подтверждение этого достаточно указать на следующие существенные расхождения проекта с Федеративным договором. Особенно это касается Договора, подписанного с республиками в составе Российской Федерации.

Первое. Федеративный договор признает декларации о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации. Предложенный проект новой Конституции России не только не упоминает декларации о государственном суверенитете республик, но и, самое главное, в большинстве своих норм противоречит этим декларациям.

Второе. Федеративный договор определяет республики в составе Российской Федерации как суверенные государства. Проект же новой Конституции не только не содержит определения республик в составе Российской Федерации как суверенных государств, но и вообще не дает определения этим республикам.

Третье. Стороны в Федеративном договоре провозгласили, что стремятся к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий между Российской Федерацией и республиками. В предложенном проекте новой Конституции Российской Федерации отсутствует признание добровольности разграничения полномочий между центром и республиками.

Четвертое. Федеративный договор исходит из того, что в пределах своих полномочий республики самостоятельно осуществляют государственную

¹ Архив ФКР.

власть на своей территории. Эта идея нашла свое воплощение не только в преамбуле Договора, но и в его третьей статье. В предложенном варианте проекта новой Конституции Российской Федерации такой нормы нет. Более того, исключена имеющаяся в представленном Шестому Съезду народных депутатов проекте следующая формулировка статьи 78: «Республики обладают всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации».

Пятое. В проекте новой Конституции Российской Федерации, по сути дела, отсутствуют согласованные договоренности о представительстве республик и автономных образований в высших органах государственной власти и управления Российской Федерации.

Шестое. В проекте новой Конституции Российской Федерации практически не решены вопросы разрешения разногласий и споров между центром и республиками в духе Федеративного договора.

Из сказанного фракция «Суверенитет и равенство» делает вывод о том, что составители представленного варианта проекта новой Конституции Российской Федерации исходили из концепции Основного Закона, практически не совпадающей с содержанием Федеративного договора, уклонились от включения его основных идей и принципов в текст будущей Конституции России. Составители проекта сводят значение Федеративного договора к роли материала, который может быть учтен, а может быть и не учтен при разработке проекта новой Конституции Российской Федерации.

Такая трактовка Федеративного договора противоречит решениям Шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации, и поэтому фракция «Суверенитет и равенство» выражает свое несогласие с таким отношением к этому Договору.

Фракция исходит из того, что Федеративный договор — крупнейшее событие в истории российской государственности. Он не только способствует сохранению целостности России, но и создает серьезные предпосылки для ее обновления, для превращения России в реально функционирующее федеративное государство. Договор — это основополагающий правовой акт договорного действия. Только на его основе можно осуществлять согласованные принципы национальной политики в Российской Федерации. Фракция считает, что отрицание Федеративного договора в будущей Конституции России вызовет лишь конфронтацию центра и республик, а также возвращает нас к ситуации, сложившейся до подписания Федеративного договора.

В интересах всех россиян сегодня необходимо прямо признать, что Федеративный договор станет составной частью и новой Конституции Российской Федерации. Такое признание потребует очень серьезной дополнительной работы экспертов и специалистов Конституционной комиссии с обязательным участием представителей субъектов Федерации над текстом проекта. Но такую работу надо обязательно провести в самое ближайшее время и тем самым ускорить конституционный процесс на уровне Российской Федерации.

Фракция «Суверенитет и равенство»

У.Е. Темиров

Седьмому Съезду народных депутатов
Российской Федерации

ЗАЯВЛЕНИЕ ГЛАВ РЕСПУБЛИК

О проекте новой Конституции Российской
Федерации

Президенты и Председатели Верховных Советов республик Российской Федерации доводят до сведения УП Съезда народных депутатов свое отношение к рассматриваемому на съезде проекту новой Конституции Российской Федерации.

Подписывая 31 марта 1992 г. совместно с руководством Российской Федерации Федеративный договор, мы исходили из того, что этот Договор станет составной частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации. Таково требование статьи VIII Договора, который одобрен шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Федеративный договор мы рассматриваем как важнейший политико-правовой документ, позволяющий сохранить государственность и целостность России и республик в ее составе. Идеи и принципы этого Договора при последовательном их претворении в жизнь позволяют существенно реформировать государственное устройство России, превратить ее в реальное федеративное государство. Особенно ценным в Договоре является признание договорного характера отношений между центром и республиками, добровольности в распределении полномочий между ними.

Однако на пути реализации Федеративного договора стоят мощные силы, желающие свести его роль к временной уступке, временному компромиссу, поскорее забыть его и снова перейти к отношениям "власти - подчинения" между центром и республиками.

Ознакомление с проектом новой Конституции Российской Федерации показывает, что к этим силам недвусмысленно примкнула и рабочая группа Конституционной комиссии, подготовившая этот проект. Дело не только в том, что Федеративный договор в проекте ни разу не упомянут. Главное в том, что в проекте ничего не сделано для реализации многих принципиальных положений Договора. Как раньше, так и теперь рабочая группа по существу выступает против договорных отношений между высшими органами России и республик.

¹ Архив ФКР.

2.

Полностью игнорируется положение Федеративного договора о том, что Договор является составной частью Конституции Российской Федерации. Не учитываются Декларации о государственном суверенитете республик, признанные Договором. Проект Конституции сознательно уходит от определения республик в составе Российской Федерации как суверенных государств. Не согласуется с положениями Федеративного Договора и многие нормы проекта, трактуемые о собственности на земли недр, воды и другие природные ресурсы, об организации и деятельности государственных органов Российской Федерации и республик, и многие другие. Те положения Федеративного договора, которые нашли отражение в проекте, воспроизведены далеко не полностью и с грубыми отклонениями от текста Договора. Ни одно из замечаний, высказанных представителями республик на VI Съезде народных депутатов, в новом варианте проекта не учтено.

Мы считаем, что концепция проекта Конституции по существу противоречит содержанию Федеративного договора. Наличие попытки игнорировать ранее достигнутые договоренности и фактически аннулировать этот Договор.

Главы республик решительно протестуют против подобных трактовки и изложения в проекте новой Конституции Российской Федерации основных идей и принципов Федеративного Договора и считают необходимым провести серьезную доработку предложенного проекта.

Серьезной переработке подлежат прежде всего раздел IV проекта "Федеративное устройство" исходя из того, что отношения между Российской Федерацией и ее субъектами строятся на базе федеративного договора. В связи с этим этот раздел должен содержать отдельные главы: "Российская Федерация - федеративное суверенное государство", "Республика в составе Российской Федерации - суверенное государство". "Ирай, область, города Москва и Санкт-Петербург в составе Российской Федерации", "Автономная область, автономные округа в составе Российской Федерации".

Считаем нужным заявить, что впредь текущую работу над проектом новой Конституции Российской Федерации следует организовывать с обязательным участием представителей субъектов федерации (республик, краев, областей). Лишь такая совместная работа над проектом, за круглым столом позволит предотвратить появление в новой Конституции России статей и формулировок, ведущих

3.

- к конфронтации центра и субъектов федерации. Проект Конституции Российской Федерации должен получить поддержку республик, краев и областей в составе России. Только при такой его поддержке Основной Закон Российской Федерации будет действующим документом.
- Республика Адыгея *[Signature]* 1-6
- Республика Башкортостан *[Signature]*
- Республика Бурятия *Т. Нотеев*
- Республика Алтай *В. Ямбуров*
- Республика Дагестан *[Signature]*
- Республика Ингушетия *Б. Багаматов* 884 Г.О
- Кабардино-Балкарская Республика *[Signature]*
- Республика Калмыкия - Халхын Тангч *[Signature]* 2-18
- Карачаево-Черкесская ССР *[Signature]*
- Республика Карелия *[Signature]*
- Коми ССР
- Марийская ССР - Республика Марий Эл *[Signature]* 1-12-3
18-3
- 5-21 5
24 4 Мордовская ССР *[Signature]* 3-23-7
24 3
- Республика Саха (Якутия) *[Signature]*
- Северо-Осетинская ССР *А. Самойлов*
- Республика Тува *[Signature]*
- Удмуртская Республика *[Signature]*
- Республика Хакасия *[Signature]*
- Чувашская республика - Чаваш республика *[Signature]* 1-42 - 7
2 46.22 - 2

Седьмому Съезду
народных депутатов
Российской Федерации

К новой Конституции для Российской Федерации, а не конфедерации¹

(Ответ на заявления фракции «Суверенитет и равенство»
от 4 декабря 1992 г. и глав республик в составе Российской Федерации
о проекте новой Конституции Российской Федерации)

В розданных на Съезде заявлениях фракции «Суверенитет и равенство» и глав республик в составе РФ по вопросу проекта новой Конституции РФ содержится целый ряд некорректных утверждений в адрес проекта и его разработчиков.

Мы не можем согласиться с этим по следующим причинам.

1. Отсутствие упоминания Федеративного договора в тексте проекта Конституции не означает недооценки его важности. Напомним, что в основу самого Федеративного договора легло не что иное, как текст соответствующей главы из проекта Конституции РФ. В дальнейшем она претерпела изменения, приведшие к появлению внутренних противоречий в окончательном документе. Тем не менее, все положения Федеративного договора, имеющие характер не деклараций, а юридических норм, тщательным образом учтены и внесены в доработанный проект.

2. Мы исходим из закрепленного в Конституции РФ положения, что наша страна имеет федеративную форму государственного устройства. Любая федерация скрепляется Конституцией. Напротив, конфедерация (т.е. межгосударственное образование) скрепляется межгосударственным договором (или серией таких договоров). Если кто-то стремится сделать Российскую Федерацию не единым государством, а межгосударственным образованием или по сути конфедерацией — то надо прямо говорить о первичности Договора, а не Конституции. По-существу, именно эта малопримлемая позиция проглядывается в указанных заявлениях.

Их авторы сознательно упускают из виду, что Федеративный договор не создал Российское государство, а только разграничил полномочия государственной власти в нем по вертикали. В его преамбуле прямо сказано об «ответственности за сохранение исторически сложившегося государственного единства», а не о создании путем договора нового государства. Вот

¹ Архив ФКР.

почему именно Конституция, и только она, является и будет являться актом высшей юридической силы по отношению ко всем иным актам в Федерации, в том числе и по отношению к Федеративному договору.

3. Авторы заявлений не принимают во внимание, что Договор между Российской Федерацией и республиками в ее составе связывает только эти стороны и не является обязывающим для краев и областей, автономных образований. Вот почему для придания общеобязательной для всех без исключения участников Российской Федерации юридической силы положениям каждого из трех Федеративных договоров необходимо инкорпорировать их нормативно-правовое содержание в единый текст главы проекта новой Конституции, а не переносить их механически. Это целиком соответствует Постановлению Шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации: «Включить содержание Федеративного договора как составную часть в Конституцию Российской Федерации» (пункт 2).

4. В заявлениях утверждается, что проект Конституции не упоминает декларации о государственном суверенитете республик и в большинстве своих норм им-де противоречит. Следует отметить, что Федеративный договор упоминает об этих декларациях лишь в преамбуле, а не в своей нормативной части. В проекте Конституции не упомянута и декларация о государственном суверенитете России, хотя указание на нее также содержится в Федеративном договоре.

Авторы заявлений считают, что в проекте следует определить республики как суверенные государства. Хотя определение республик как суверенных содержится только в заголовке и преамбуле Федеративного договора, мы полагаем, что решение этого вопроса зависит от Верховного Совета и Съезда.

5. Политическая формула о стремлении к «качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий» также записана лишь в преамбуле Федеративного договора и не имеет нормативно-правового значения.

Вряд ли правомерно вольно толковать статью VIII Федеративного договора между РФ и республиками как указание на право каждой республики осуществлять вето в отношении изменений Федеративного договора. Ведь любая республика может отдельно регулировать свои отношения с РФ (чего вполне можно хотя бы замечать критики проекта) и не должна навязывать свою волю другим участникам РФ в той части, которая согласована ими совместно.

Но мы считаем важным конституционно защитить добровольное решение о разграничении полномочий: согласно проекту, изменение главы XIII, повторяющей в основном содержание Федеративного договора, требует в Федеральном Собрании (верхней палате будущего Верховного Совета РФ) не половины и даже не двух третей, а трех четвертей голосов депутатов. Таким образом, закрепляется особый, усложненный механизм конституцион-

ного пересмотра разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее составными частями.

6. В одном из указанных заявлений предложено раздел IV проекта Конституции разделить на отдельные главы: «Российская Федерация — федеративное суверенное государство», «Республика в составе Российской Федерации — суверенное государство», «Край, область, города Москва и Санкт-Петербург в составе Российской Федерации», «Автономная область, автономные округа в составе Российской Федерации».

Данное предложение было отклонено Конституционной комиссией в связи с тем, что оно приведет к дублированию конституционных положений, нарушает целостность и системность Конституции Российской Федерации, утяжеляет ее текст.

Кроме того, оно противоречит принципу равноправия субъектов Российской Федерации.

7. Не соответствует действительности утверждение, что из проекта якобы исключено положение о самостоятельном осуществлении республиками государственной власти. В части третьей статьи 7 проекта, входящей в особый раздел «Основы конституционного строя», сказано: «Полномочия государственной власти, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации либо к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, принадлежат республикам... и осуществляются ими самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерацией, конституциями республик...»

Нельзя согласиться также с утверждением, что проект Конституции не содержит механизма разрешения разногласий между Российской Федерацией и республиками в духе Федеративного договора. В части первой статьи VI Федеративного договора между РФ и республиками сказано, что споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами РФ. Эта норма полностью воспроизведена в части 5 статьи 81 проекта Конституции. Таким образом, в проекте выполнены требования Федеративного договора и в этой части.

8. Что касается отсутствия в проекте «согласованных договоренностей» о представительстве республик и автономных образований в высших органах государственной власти и управления РФ, то можно говорить лишь о содержащейся в Протоколе к Федеративному договору РФ с республиками инициативе, обращенной к органам власти (очевидно, к Съезду народных депутатов РФ) и содержащей требование предоставить республикам и автономиям не менее 50 процентов мест в одной из палат будущего Верховного Совета РФ.

Этот вопрос может быть решен лишь Верховным Советом и Съездом, которые при необходимости переформулируют положения части третьей

статьи 84 проекта Конституции, регулирующей порядок формирования Федерального Собрания.

Мы же считаем необходимым, чтобы в Федеральное Собрание избирались по 2 депутата от каждого равноправного субъекта Федерации. Заметим, что проектом предусмотрены гарантии обязательного представительства республик и автономий также и в другой палате нового Верховного Совета РФ — Государственной Думе.

Вывод:

Изложенное свидетельствует, что авторы указанных заявлений, видимо, не изучили должным образом проект Конституции Российской Федерации и вольно или невольно затрудняют процесс ее принятия. Об этом, в частности, свидетельствует крайне спорное утверждение глав республик, что отношения между центром и республиками должны иметь договорный характер.

Все это не может не беспокоить искренних сторонников сохранения конституционного строя и государственного единства Российской Федерации.

Мы выражаем готовность к дальнейшему сотрудничеству со всеми фракциями, в том числе и с фракцией «Суверенитет и равенство», равно как с главами республик и других субъектов Российской Федерации в целях совершенствования проекта Конституции Российской Федерации, но — на основе взаимного уважения, настойчивого поиска согласия, а не одностороннего диктата.

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. Румянцев

**Заместитель Ответственного секретаря
Конституционной комиссии**

В.Л. Шейнис

**Секретарь
Конституционной комиссии**

И.В. Федосеев

**IV. МАТЕРИАЛЫ ПО ВОПРОСУ
О КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМАХ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

г. Москва

ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ССР

Москва, Телефон 32-74-66

10 декабря 1991 г.

Верховный Совет


О.Г. РУМЯНЦЕВУ

Согласно договоренности на совещании направляется письмо Президента Татарской ССР о Содружестве Независимых Государств.

Просьба высказать Ваши соображения.

Российской Федерации
ДИНУ В.Н.

С уважением,


С. Шахрай

ЛАБВИЧ!

эл вопрос о формиро-
ванного Союза ССР в
ался в поддержку

" 30" января 1992 г.


Ш-29-03891

статуса суверенного
укрепление межреспуб-
личества, Республика
и войти в Содружество
о убеждены в том, что
Содружества, которые

принимая во внимание это обращение как изложение офи-
циальной позиции Республики Татарстан.

Президент Республики Татарстан




М. Шаймиев

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

ТАТАРСТАН ССР
ПРЕЗИДЕНТЫ

Казань, Кремль, Телефон 32-74-66

ПРЕЗИДЕНТ
ТАТАРСКОЙ ССР

Казань, Кремль, Телефон 32-74-66

№ 01-127

30 сентября 1991 г.

на №

Президенту Российской Федерации
ЕЛЦИНУ В.Н.

Глубокоуважаемый БОРИС НИКОЛАЕВИЧ!

Верховный Совет Татарской ССР рассмотрел вопрос о формировании политического объединения республик бывшего Союза ССР в Содружество Независимых Государств и высказался в поддержку документов, принятых в гг.Минске и Алма-Ате.

Исходя из конституционно-закрепленного статуса суверенного государства и стремясь внести свой вклад в укрепление межреспубликанских связей, традиций дружбы и сотрудничества, Республика Татарстан заявила о своем праве и готовности войти в Содружество самостоятельно и непосредственно. Мы глубоко убеждены в том, что это решение соответствует целям и принципам Содружества, которые нами признаются и будут выполняться.

Просим Вас рассматривать это обращение как изложение официальной позиции Республики Татарстан.

Президент Республики Татарстан М.Шаймиев



ИНФОРМАЦИЯ
от 6 февраля 1992 г.
для членов Рабочей группы о ходе работы
по выполнению Постановления Верховного Совета
Российской Федерации от 11 ноября 1991 г.
по Чечено-Ингушской Республике¹

В дополнение к ранее рассмотренной на совещании РГ информации, представляется необходимым сообщить, что на письмо Ярова Ю.Ф. от 21 января 1992 года председателю «Парламента Чеченской Республики» т. Ахмадову Х.С.А., от последнего получен ответ, в котором выражено согласие на проведение переговоров.

Вместе с тем, в письме подчеркнуто, что в основу переговоров должен быть заложен вопрос безусловного взаимного политического признания. По мнению Чеченской стороны делегации на предстоящих переговорах должны иметь парламентский статус, а эксперты и специалисты могут быть включены в их состав дополнительно.

От предварительной встречи экспертов и специалистов по подготовке переговорного процесса Чеченская сторона уклоняется.

Кроме того, т. Ахмадов сообщил, что им получено согласие руководства Украинской Республики на проведение переговоров Чеченской и Российской делегаций в городе Киеве, и Украинская сторона просит направить в Киев соответствующее письмо от имени Верховного Совета Российской Федерации. Предлагается и дата встречи: 9 февраля 1992 г.

В газете «Известия» от 5 февраля 1992 г. дано сообщение Чеченской стороной о том, что в ближайшее время в Киеве, возможно, пройдет первая встреча делегаций российского парламента и Чеченской республики. На ней будут обсуждаться вопросы взаимного признания двух государств.

Как сообщил председатель комитета по иностранным делам парламента республики Юсуп Сосланбеков, «без надежды на успех переговоры не назначались бы».

Необходимо отметить, что предложенный Чеченской стороной подход к подготовке и проведению переговоров без их подготовки вызывает сомнения в их продуктивности.

Как уже ранее подчеркивалось, переговоры по нашему мнению могут быть проведены только на территории Российской Федерации и с предварительным обсуждением всего комплекса вопросов на уровне экспертов.

С учетом изложенного предлагается направить еще одно письмо на имя т. Ахмадова Х.С.А. с изложением нашей позиции (тексты писем прилагаются).

Членам РГ предлагается обсудить вопрос дальнейших шагов по переговорному процессу, высказать свое мнение для окончательного принятия решения Верховным Советом Российской Федерации по началу и месту проведения пе-

¹ Архив ФКР.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

реговоров, определению полномочий как для группы экспертов, так и для парламентской делегации.

Вариант I

г. Грозный
Дом Правительства
Тов. Ахмадову Х.С.А.

Уважаемый Хусейн Сайди Аминович!

Мною получен Ваш ответ на мое письмо, в связи с чем полагаю необходимым высказать следующие соображения.

Из нашего разговора по телефону и Вашего письма следует, что в принципиальном плане Вы согласны с предложением о проведении переговоров и, следовательно, как и мы, рассчитываете на их позитивный результат.

Вместе с тем, результативность переговоров во много зависит от качества их подготовки и последующей организации проведения. Поэтому мы в письме от 21 января 1991 г. предлагали осуществить предварительное согласование организационных вопросов на уровне групп специалистов, которым было бы удобнее встретиться в одном из городов: Москве, Грозном, Нальчике, Санкт-Петербурге, Сочи. При этом имелось в виду, что информация групп специалистов может быть принята к сведению при докладе Верховному Совету, который должен рассмотреть вопрос об утверждении состава делегации на переговоры и ее полномочий. Однако, Вы, к сожалению, свое мнение относительно данного предложения не высказали.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, просил бы Вас еще раз рассмотреть вопрос о проведении мероприятий по подготовке переговоров силами групп специалистов, согласиться с предложением о встрече таких групп в удобное для Вас время в одном из вышеназванных городов.

**С уважением,
5 февраля 1992 г.**

Ю. Яров

Вариант II

г. Грозный
Дом Правительства
Тов. Ахмадову Х.С.А.

Уважаемый Хусейн Сайди Аминович!

Мною получено Ваше письмо. Полагал бы высказать по поводу Вашего письма некоторые соображения:

1. Согласен, что переговоры нужно начинать, и мы к таким переговорам готовы на уровне парламентской делегации Верховного Совета Российской Федерации и Вашей делегации.

2. Для плодотворного процесса на наших предстоящих переговорах по нашему глубокому убеждению необходимо сформировать группу экспертов, которые во всех деталях подготовят и конкретизируют направления переговорного процесса, определит время их начала.

3. Считаю необходимым подчеркнуть, что место предстоящих переговоров, по нашему мнению, могут быть Москва, Грозный, Ставрополь или Дагомыс (Сочи).

**С уважением,
5 февраля 1992 г.**

Ю. Яров

ЗАКЛЮЧЕНИЕ по закону ТССР о референдуме ТССР и о проекте Конституции Татарстана от 13 февраля 1992 г.¹

Закон Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР», принятый 29 ноября 1991 г. предусматривает проведение всенародного голосования по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, в числе которых принятие, изменение и дополнение Конституции республики. Согласно Закону референдум признается несостоявшимся, если в голосовании приняло участие менее половины граждан республики, имеющих право участвовать в референдуме. В то же время решение по вынесенным на референдум вопросам считается принятым, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, в том числе по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции ТССР и провозглашения независимости.

Однако это противоречит положениям статьи 81 Конституции РСФСР, которой установлен приоритет законов Российской Федерации над законами республик, входящих в ее состав. В соответствии со статьей 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» при проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, внесенных в списки для участия в референдуме. Часть 2 статьи 1 названного Закона запрещает выносить на референдум вопросы об изменении статуса и территориальной целостности субъектов Российской Федерации. Согласно статье 70 Конституции РСФСР территория не может быть изменена без ее согласия.

Таким образом, путем проведения референдума в Татарстане возможно принятие решения, приобретающего верховенство по отношению к Конституции РСФСР и ее Законам.

В этой связи представляется целесообразным, чтобы Конституционный Суд РСФСР дал свое заключение о конституционности Закона ТССР «О референдуме ТССР».

Что же касается проекта Конституции Республики Татарстан, то ее положения полностью противоречат Конституции и законодательству РСФСР, направлены на выход Татарстана из Российской Федерации и образование независимого государства. РСФСР упоминается лишь в пункте 7 статьи 121, где говорится о полномочиях Президента Республики Татарстан участвовать в решении вопросов, предусмотренных договорами с РСФСР и другими государствами, назначать и отзывать при высших органах этих государств своих представителей.

**Начальник отдела
Прокуратуры РСФСР**

В.И. Киракозов

¹ Архив ФКР.

ХОДАТАЙСТВО

О проверке конституционности закона Татарской ССР

**«О референдуме Татарской ССР» от 29 ноября 1991 г.,
Постановления Верховного Совета Республики Татарстан
от 21 февраля 1992 г.**

**«О проведении референдума Республики Татарстан
по вопросу о государственном статусе
Республики Татарстан»,**

**Декларации о государственном суверенитете
Татарской ССР от 30 августа 1990 г. и статей 1 и 64
Конституции (Основного Закона) Татарской ССР
от 31 мая 1978 г.**

**(с изменениями и дополнениями
по состоянию на 14 мая 1991 г.)¹**

От народного депутата РСФСР Лысенко Владимира Николаевича; народного депутата РСФСР Медведева Анатолия Николаевича; народного депутата РСФСР, председателя комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР Медведева Николая Павловича; народного депутата РСФСР Перуанского Сергея Серафимовича; народного депутата РСФСР Подопригоры Владимира Николаевича; народного депутата РСФСР, ответственного секретаря Конституционной комиссии РСФСР Румянцева Олега Германовича; народного депутата РСФСР Фахрутдинова Вакифа Шайхнуровича; народного депутата РСФСР, секретаря Конституционной комиссии РСФСР Федосеева Ивана Васильевича; народного депутата РСФСР, заместителя ответственного секретаря Конституционной комиссии РСФСР Шейниса Виктора Леонидовича.

Адрес: Москва, 103274, Краснопресненская набережная, дом 2, Дом Советов РСФСР.

Наименование, местонахождение, адрес государственного органа, издавшего нормативные акты, конституционность которых подлежит проверке. Верховный Совет Татарской ССР, г. Казань-60, 420060, площадь Свободы.

¹ Архив ФКР.

Ходатайство по тому же вопросу позже, 5 марта 1992 г., было направлено в Конституционный Суд РФ Верховным Советом РФ за подписью Р.И. Хасбулатова (см. Постановление Верховного Совета Российской Федерации на с. 286). Выступление представителя ВС РФ М.А. Митюкова см. с. 289 данной книги.

Нормы Конституции РСФСР и Закона о Конституционном Суде РСФСР, дающие право на обращение с ходатайством.

Статьи 4, 70, 71, 78, 79, 81, 165 Конституции РСФСР. Статьи 57 (ч. 1, 4, 2), 58 (ч. 1, 3, 4), 59 (ч. 1, 2), 60 Закона РСФСР о Конституционном Суде.

Наименование, дата, источник опубликования нормативных актов, конституционность которых подлежит проверке.

Закон Татарской ССР «О Референдуме Татарской ССР», принят в Казани 29 ноября 1991 г., введен в действие Постановлением Верховного Совета Татарской ССР от 29 ноября 1991 г. с момента принятия. Официальная публикация в газете «Советская Татария» от 17 декабря 1991 г.

Постановление Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе республики Татарстан», принятое в Казани 21 февраля 1992 г. Официальная публикация в газетах «Советская Татария», «Вечерняя Казань» от 25 февраля 1992 г.

Декларация «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики». Принята в Казани 30 августа 1990 г. Официальная публикация в газете «Вечерняя Казань» 31 августа 1990 г.

Конституция Татарской Советской Социалистической Республики (с изменениями и дополнениями на 14 мая 1991 г.) принята на внеочередной 9 сессии Верховного Совета Татарской ССР 9 созыва 31 мая 1978 г. Официальная публикация Отдела по вопросам законодательства и правопорядка Секретариата Верховного Совета Татарской ССР 1991 г.

Конкретные основания для рассмотрения дела

Согласно статье 58 ч. 1 и ч. 3 Закона Российской Федерации «О Конституционном Суде РСФСР» основанием для рассмотрения является несоответствие Постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении Референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», а также статей 1 и 64 Конституции Татарской ССР и статьи 5 Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного Конституцией РСФСР статуса Республики в составе РСФСР и разграничения предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР.

Обоснование допустимости ходатайства

Согласно статье 59 ч. 2 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», настоящее ходатайство допустимо, поскольку ходатайствующие считают Постановление Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении Референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», статьи 1 и 64 Конституции Татарской ССР, статью 5 Декларации «О государственном суверенитете Татарской ССР», не подлежащими действию из-за их неконституционности, а статьи 1 и 33 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» из-за их несоответствия Конституции РСФСР и Закону РСФСР «О референдуме РСФСР».

Позиция и правовое обоснование позиции ходатайствующих

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Согласно статье 1 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР», референдум проводится по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни республики. В той же статье Закона специально оговорен перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум Татарской ССР. В этом перечне отсутствует вопрос о таких изменениях и дополнениях Конституции Татарской ССР, которые открывают путь к одностороннему изменению государственного статуса Татарской ССР по отношению к РСФСР (выход из состава РСФСР). Тем самым Закон Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» открывает возможность принятия решений, которые прямо противоречат статье 70 Конституции РСФСР, согласно которой территория РСФСР не может быть изменена без согласия РСФСР.

Верховный Совет Республики Татарстан принял 21 февраля 1992 г. постановление «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан».

Указанным постановлением на референдум Республики Татарстан вынесен вопрос о государственном статусе Республики Татарстан в следующей формулировке: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров? «Да» или «нет»? В постановлении указано, что в соответствии со статьей 1 Закона Республики Татарстан «О референдуме в Республике Татарстан» решение, принятое путем референдума Республики Татарстан, является окончательным, имеет обязательную силу на всей территории Республики Татарстан и может быть отменено или изменено только путем нового референдума Республики Татарстан.

Таким образом, на референдум Республики Татарстан ставится вопрос о статусе Республики Татарстан и формах связей этого государства с Российской Федерацией. Между тем этот вопрос относится к компетенции Российской Федерации и регулируется Конституцией РСФСР.

Согласно статье 4 Конституции РСФСР, соблюдение Конституции РСФСР обязательно для всех государственных организаций РСФСР, включая Верховный Совет Республики Татарстан. Из этого вытекает, что никакие решения, противоречащие Конституции РСФСР, не могут иметь законной силы.

Согласно статье 70 Конституции РСФСР, территория РСФСР не может быть изменена без ее согласия, а согласно ст. 71, Республика Татарстан входит в состав РСФСР. Формулировка вопроса, вынесенного на референдум, ставит под сомнение эти положения, поскольку «суверенное государство, субъект международного права» не может являться составной частью другого государства.

В соответствии с частью третьей статьи 78 Конституции РСФСР Конституция республики в составе Российской Федерации должна соответствовать Конституции РСФСР. Конституция РСФСР не предусматривает иных

форм регулирования отношений между Российской Федерацией и состоящими в ней республиками, кроме конституционных или основанных на законах Российской Федерации.

Между тем в тексте вопроса, вынесенного на референдум, отношения Республики Татарстан с Российской Федерацией уравниваются с отношениями, которые Татарстан строит с «другими республиками, государствами».

Перевод отношений Татарской ССР и РСФСР на договорную основу неправомерно провозглашается также ст. 1 и 64 Конституции Татарской ССР (с изменениями и дополнениями на 14 мая 1991 г.) и п. 5 Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г.

Статья 1 Конституции Татарской ССР гласит, что «Татарская ССР есть суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики. Суверенитет и полномочия государства исходят от народа. Государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Татарской ССР».

Как видно, в основополагающей статье, определяющей статус Татарской ССР, как и в других статьях, отсутствует всякое упоминание о том, что Татарская ССР находится в составе РСФСР.

В статье 64 Конституции Татарской ССР указывается, что «Отношения Татарской ССР с Союзом ССР, РСФСР, другими республиками строятся на основе Союзного договора, договоров с РСФСР и другими республиками».

В статье 5 Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР говорится о данной Декларации как «основе для заключения... договоров с РСФСР и другими республиками».

Но перевод конституционных отношений между РСФСР и субъектами Федерации на международно-договорную основу означает коренное изменение характера связей внутри Российской Федерации и одностороннее выделение Республики Татарстан из состава РСФСР, что прямо противоречит ст. 78 Конституции РСФСР.

Предлагаемый Постановлением Верховного Совета Республики Татарстан порядок изменения статуса Республики посредством референдума в пределах республики противоречит статье 79 Конституции РСФСР, согласно которой решение вопросов, отнесенных к ведению РСФСР, не может односторонне производиться Республикой в составе РСФСР, а должно осуществляться через высшие органы государственной власти и управления РСФСР при участии республик в составе РСФСР. Принятие решений по вопросам национально-государственного устройства Российской Федерации отнесено к исключительному ведению Съезда народных депутатов России (пункт 3 части третьей статьи 104 Конституции РСФСР).

Статья 72 (п. 1 и 2) Конституции РСФСР определяет за ее высшими органами государственной власти и управления принятие Конституции РСФСР и внесение в нее изменений, а также обеспечение соответствия Конституции республики в составе РСФСР Конституции РСФСР. Вопрос, поставлен-

ный на референдум, закладывает базу для нарушения этих положений, ибо одностороннее изменение статуса Республики Татарстан неизбежно приводит в противоречие с действующей Конституцией РСФСР.

Приняв постановление о проведении референдума, Верховный Совет Республики Татарстан оставил без внимания также Постановление пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1992 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», пунктом 3 которого высшим органам государственной власти республик в составе РСФСР рекомендовано воздержаться до 1 декабря 1992 г. от проведения референдумов.

Кроме того, статья 33 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» предусматривает, что решение по вынесенным на референдум вопросам считается принятым, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. В свою очередь референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан Татарской ССР, имеющих право участвовать в референдуме. Отсюда вытекает, что решение о принятии, изменении или дополнении Конституции Татарской ССР может быть принято лишь 1/4 частью от всех граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

В соответствии со статьей 35 Закона РСФСР «О референдуме в РСФСР» при проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан РСФСР, внесенных в списки для участия в референдуме. Тем самым Закон Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» противоречит Закону РСФСР «О референдуме РСФСР».

Вынося на референдум вопрос, решения которого будет иметь исключительное значение для народов Татарстана, равно как и для других народов Российской Федерации, Верховный Совет Татарстана нарушил непростительное для любого законодательного органа требование — ясность и однозначность формулировки. По сути, речь идет о выходе Татарстана из состава РСФСР, так как ни одно государственное образование не может входить в Федерацию и заключать с ней же «равноправные договоры» на тех же основаниях, что и с другими государствами. Но понимая, что в Конституции РСФСР не предусмотрена возможность такого выхода, и не рассчитывая, видимо, что на прямо поставленный вопрос о выходе из РСФСР большинство избирателей даст положительный ответ, организаторы референдума предложили нарочито усложненную формулировку, смысл которой замаскирован. Если учесть, что возможности изложения иной позиции в Татарстане серьезно ограничены, а срок до проведения голосования очень мал, результаты референдума, каковы бы они ни были, трудно рассматривать как сознательное волеизъявление народов Татарстана.

Тем более что, согласно ст. 33 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР», решение, затрагивающее жизненные интересы народов Татарстана и других народов Российской Федерации, может быть при-

нято числом, лишь не намного превышающим одну четверть зарегистрированных в Республике Татарстан избирателей.

Таким образом, Постановление Верховного Совета Республики Татарстан о проведении референдума, статьи 1 и 33 Закона о референдуме Татарской ССР, Декларация о государственном суверенитете Татарской ССР, статьи 1 и 64 Конституции Татарской ССР нарушают закрепленное Конституцией РСФСР разграничение предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР, относя к своей юрисдикции предмет исключительного ведения РСФСР.

На основании вышеизложенного ходатайствуем о признании Конституционным Судом РСФСР Постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», статей 1 и 33 Закона Татарской ССР «О Референдуме Татарской ССР», Декларации о Государственном суверенитете Татарской ССР и статей 1 и 64 Конституции Татарской ССР не соответствующими Конституции РСФСР.

К ходатайству прилагаются:

1. Копии данного ходатайства.
2. Копии четырех нормативных актов, относительно которых внесено ходатайство.
3. Копии документа об уплате госпошлины.
4. Копии заключения начальника отдела Прокуратуры РСФСР В.И. Киракозова

В.Н. Лысенко
С.С. Перуанский
В.Ш. Фахрутдинов
А.Н. Медведев
В.Н. Подопригра
И.В. Федосеев
Н.П. Медведев
О.Г. Румянцев
В.Л. Шейнис

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 5 марта 1992 г. № 2453-1**

**Об обращении Верховного Совета
Российской Федерации
в Конституционный Суд
Российской Федерации¹**

Верховный Совет Татарской ССР 30 августа 1990 года принял Декларацию «О государственном суверенитете Татарской ССР», в части 2 статьи 5 которой провозглашается принцип верховенства Конституции и законов Татарской ССР на всей территории Татарской ССР, что противоречит статье 81 Конституции РСФСР.

Принятый 18 апреля 1991 года Закон Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» в статьях 1, 3, 4 и 7 вступил в противоречие с Конституцией РСФСР с точки зрения закрепленного Конституцией РСФСР статуса республики в составе РСФСР и разграничения предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР.

Закон Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР» открывает возможность принятия решений, которые прямо противоречат статье 70 Конституции РСФСР, в соответствии с которой территория РСФСР не может быть изменена без согласия РСФСР.

Верховный Совет Республики Татарстан своим Постановлением от 21 февраля 1992 года назначил на 21 марта 1992 года проведение референдума о государственном статусе Республики с вопросом: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров? «Да» или «Нет»?».

Фактически это может привести к изменению национально-государственного устройства Российской Федерации, нарушению ее государственной целостности.

В связи со сложившейся ситуацией и руководствуясь пунктом 2 статьи 72 и пунктом 26 части 1 статьи 109 Конституции РСФСР, а также частью 1 статьи 59 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 617.

1. Обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством «О проверке конституционности части 2 статьи 5 Декларации «О государственном суверенитете Татарской ССР» от 30 августа 1990 года статей 1, 3, 4 и 7 Закона Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» от 18 апреля 1991 года; части 2 статьи 1 и статьи 33 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» от 29 ноября 1991 года и Постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» от 21 февраля 1992 года».

2. Утвердить текст ходатайства «О проверке конституционности части 2 статьи 5 Декларации «О государственном суверенитете Татарской ССР» от 30 августа 1990 года; статей 1, 3, 4 и 7 Закона Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» от 18 апреля 1991 года; части 2 статьи 1 и статьи 33 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» от 29 ноября 1991 года и Постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» от 21 февраля 1992 года» (прилагается)¹.

3. Учитывая чрезвычайно сжатые сроки, оставшиеся до 21 марта 1992 года — дня референдума, проведение которого может привести к невосполнимому ущербу для народов Российской Федерации и ее территориальной целостности, просить Председателя Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 21 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» направить Верховному Совету Республики Татарстан требование о приостановлении действия Постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» от 21 февраля 1992 года.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

¹ Текст ходатайства см. в Ведомостях СНД РФ и ВС РФ. — *Примеч. ред.*



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РСФСР

№ 12-К

«5» марта 1992 г.

Филиатов С.А.

Р.А. Зорькин

7.3.92

Председателю Верховного Совета РСФСР
Хасбулатову Р.И.

Уважаемый Руслан Имранович!

12 марта 1992 года в 10.00 состоится заседание Конституционного Суда РСФСР.

Повестка дня: Рассмотрение ходатайства группы народных депутатов РСФСР и ходатайства Верховного Совета РСФСР о проверке конституционности статей 1 и 64 Конституции (Основного Закона) Татарской ССР, Декларации "О государственном суверенитете Республики Татарстан" от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан" и постановления Верховного Совета Татарской ССР от 21 февраля 1991 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан".

В соответствии со статьей 36 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" прошу Вас принять участие в заседании Конституционного Суда РСФСР в качестве стороны.

Ваши интересы в судебном заседании вправе представлять специально уполномоченное Вами должностное лицо, имеющее письменное поручение на ведение дела.

Заседание состоится по адресу: г.Москва, ул.Ильинка, 21, зал заседаний (4 этаж).

Приложение: копии ходатайств.

Председатель
Конституционного Суда

В.Зорькин

В.Д.Зорькин

2.1-01047

10.03.92

¹ Архив ФКР.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РСФСР
ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ДЕКЛАРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ
И ЗАКОНОВ ТАТАРСКОЙ ССР
ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ И ДОПОЛНЕНИЯХ КОНСТИТУЦИИ
И О РЕФЕРЕНДУМЕ, ПОСТАНОВЛЕНИЯ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
О ПРОВЕДЕНИИ РЕФЕРЕНДУМА

**Выступление представителя
Верховного Совета Российской Федерации,
председателя Комитета по законодательству М.А. Митюкова
на заседании Конституционного Суда Российской Федерации
12 марта 1992 года¹**

М.А. Митюков. Глубокоуважаемый Конституционный Суд Российской Федерации! Вам предстоит сегодня рассмотреть одно из сложнейших дел — это дело о конституционности ряда нормативных актов Республики Татарстан. Сложность этого дела, в котором я представляю Верховный Совет Российской Федерации, заключается не столько в юридических хитросплетениях, сколько в необычности участников государственно-правового спора — это высшие органы государственной власти: Верховный Совет Российской Федерации и Верховный Совет Республики Татарстан, являющейся составной частью многонационального федеративного государства России.

Как известно, многие столетия народы России и Татарстана, являющегося неотъемлемой частью первой, жили бок о бок, деля все превратности нашей нелегкой отечественной истории. Они были вместе в составе прежнего Российского многонационального государства, прошли через жернова революции, через нелегкие страницы истории 20-х и 30-х годов, вместе отстаивали независимость государства в Великой Отечественной войне. Эти вехи совместной жизни можно было бы перечислять и дальше. Осложнение экономической ситуации и в качестве последствий этого — политической обстановки вызвало дестабилизацию межнациональ-

¹ Архив Конституционного Суда Российской Федерации.

ных отношений. На этом фоне возникли проблемы коллизии законодательства Российской Федерации и Республики Татарстан.

Сложность рассматриваемого дела заключается и в том, что оно фактически является столкновением различных государственно-правовых подходов к проблеме дальнейшего обновления и конституирования Российского многонационального федеративного государства и судеб республик в составе этого государства.

Оспаривая конституционность в части 2 статьи 5 Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР, принятой ее Верховным Советом 30 августа 1990 года, статей 1, 3, 4, 7 Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», части 2 статьи 1 и статьи 33 Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР» и Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля текущего года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», я останавлиюсь только на правовой оценке статей и актов Верховного Совета Татарстана. Политические вопросы, как известно, в соответствии с Законом «О Конституционном Суде РСФСР» не могут быть предметом его рассмотрения. В соответствии со статьей 58 уже упомянутого мною Закона «О Конституционном Суде РСФСР» основанием к рассмотрению перечисленных ранее статей, ряда актов Верховного Совета Татарской ССР и Постановления Верховного Совета Татарстана о референдуме по вопросу о государственном статусе республики является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти правовые нормы и акты в целом, когда идет речь о Постановлении, Конституции Российской Федерации и ее отдельным частям.

Причем я отдаю себе отчет в том, что Конституционный Суд может проверить конституционность законов и других нормативных актов высших государственных органов республик в составе РСФСР исключительно с точки зрения их соответствия закрепленному Конституцией РСФСР разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе.

Прежде всего, надо ответить на бесспорный вопрос: обязательна ли Конституция РСФСР для Республики Татарстан? Положительный ответ на этот вопрос вытекает из статей 4, 71, 78 и 81 Конституции РСФСР. В статье 71 мы увидим, что Татарстан — это республика в составе Российской Федерации, а в статье 81 можно прочитать об обязательности законов Российской Федерации на территории всех республик в составе РСФСР, сейчас Российской Федерации. Если обратиться даже к Кон-

ституции Татарстана в редакции на 14 мая 1991 года, то и там можно прочитать: «Государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР».

Следуют ли законодатели из Казани этому основополагающему принципу во взаимоотношениях Российской Федерации и республик в ее составе? Анализ законодательных актов, которые являются предметом вашего рассмотрения, позволяет утверждать, что наметилась тенденция отхода Верховного Совета Татарстана от этого конституционного принципа, что, естественно, нарушает то разграничение предметов ведения, которое сложилось в Конституции РСФСР. Возьмем часть 2 статьи 5 Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР. В ней закреплено: Конституция и законы Татарской ССР обладают верховенством на всей территории Татарской ССР. Это противоречит тому разграничению предметов ведения в сфере действий и соотношения законов Федерации и республик в ее составе, которое зафиксировано в статье 81, она гласит: «Законы РСФСР обязательны и имеют одинаковую силу на территории всех республик в составе РСФСР. В случае расхождения закона республики в составе РСФСР с законом РСФСР действует закон РСФСР». Я называю еще полное наименование РСФСР, поскольку, как известно судьям, еще в Конституцию РСФСР не внесены соответствующие изменения, вытекающие из Закона о переименовании нашего государства.

Этот аспект учитывается и в Конституции Татарской ССР, учитывался в Конституции Татарской ССР до 18 апреля 1991 года. Таким образом, закрепляя безоговорочное верховенство, почему я говорю безоговорочное верховенство, в принципе законы Татарии имеют верховенство на территории своей республики, но это верховенство должно сочетаться с верховенством Российской Федерации. Сейчас же был отброшен принцип верховенства законов Российской Федерации и было акцентировано внимание только на верховенстве законов Татарстана. Таким образом, закрепляя безоговорочное верховенство законов Татарской ССР на ее территории, часть 2 статьи 5 Декларации вошла в противоречие со статьей 81 Конституции РСФСР. Это был первый шаг, если можно так выразиться, для правового обоснования будущего референдума о государственно-правовом статусе Татарстана.

Вторым шагом явилось принятие 18 апреля прошлого года (1990) Закона Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР. Статьи 1, 3, 4 и 7 этого Закона направлены на существенное изменение закрепленного Конституцией РСФСР статуса республик в составе Российской Федерации. А имен-

но: в новой редакции преамбулы, в заглавии главы 6 и статьях 64 и 70 Конституции Татарской ССР были исключены указания о нахождении этой республики в составе Российской Федерации и верховенстве законов последней над законами Татарской ССР. Это противоречит статьям 71, 77 Конституции РСФСР, а также пункту 3 части 2 статьи 104 и пункту 12 части 1 статьи 109 Конституции РСФСР, относящим к компетенции высших органов власти Российской Федерации вопросы изменения в национально-государственном устройстве Федерации.

За этим шагом последовал следующий, который направлялся на организационное обеспечение дальнейшего разрыва государственно-правовой связи Татарстана с Российской Федерацией, — это принятие 29 ноября 1991 года Закона «О референдуме Татарской ССР», который фактически обеспечил в какой-то степени вероятную возможность, во-первых, — проведения референдума о государственно-правовом статусе республики, решение которого относится к компетенции Российской Федерации, во-вторых, возможность принятия решения по этой проблеме фактически 25 процентами голосов избирателей плюс один голос. Таким образом, создана юридическая основа для возможного игнорирования основной массы населения — избирателей республики, которым, видимо, безразлична судьба государства, история которого имеет многовековые корни.

Верховный Совет Российской Федерации полагает, что Закон «О референдуме Татарской ССР» противоречит статье 70 Конституции РСФСР и статье 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», о чем, уважаемые судьи, и отмечается в ходатайстве Верховного Совета Российской Федерации.

Хотелось бы дополнить, что статья 1 Закона Татарской ССР «О референдуме», не указав, что на референдум не могут быть вынесены вопросы об изменении государственно-правового статуса Татарстана по отношению к РСФСР, тем самым вошла в противоречие с уже называемыми мною пунктами статей 104 и 109 Конституции РСФСР, определяющих ныне существующий порядок изменения национально-государственного устройства Российской Федерации.

И, наконец, обратимся к анализу Постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан». На этот референдум вынесен вопрос, который уже здесь сегодня назывался: согласны ли вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящий свои отношения с Российской

Федерацией, с другими республиками государствами на основе равноправных договоров. «Да» или «нет».

Одновременно в Постановлении указано, что в соответствии со статьей 1 Закона Республики Татарстан «О референдуме Республики Татарстан» решение, принятое путем референдума, является окончательным, имеет обязательную силу на территории Республики Татарстан и может быть отменено только путем нового референдума Республики Татарстан. Таким образом, на референдум Республики Татарстан ставится вопрос о статусе Республики Татарстан и формах связи этого государства с Российской Федерацией. Между тем этот вопрос, как уже сегодня отмечалось, относится к компетенции Конституции Российской Федерации. Это вытекает из анализа главы 8 Конституции РСФСР, где определен статус республики в составе Российской Федерации, более детально конкретизировано в статье 71 Конституции Российской Федерации, где отмечается, что Татарская ССР состоит в РСФСР, применяется у нас еще терминология в другой статье 78: «находится в составе Российской Федерации». В этой же статье 78 определяется, что Конституция Татарстана должна соответствовать Конституции Российской Федерации.

Как известно, Конституция РСФСР не предусматривает иных форм регулирования отношений между Российской Федерацией и состоящими в ней республиками, кроме как конституционных или основанных на законах Российской Федерации. Да, это положение выражает ситуацию де юре. Понятно, что сейчас политики, а мы политическими проблемами сейчас не можем заниматься, обсуждают, проговаривают и другие аспекты решения проблем во взаимоотношении республик и Российской Федерации. Так вот, по действующей Конституции принятие всех решений по вопросу национально-государственного устройства Российской Федерации относится к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации. Это пункт 3 части 3 статьи 104 Конституции. Таким образом, характер вопроса, вынесенного на референдум, противоречит разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и республикой в составе Российской Федерации.

Верховный Совет Татарстана, по сути, присвоил себе право, которое принадлежит Съезду народных депутатов РСФСР. Правда, это право он присвоил путем вынесения вопроса на республиканский референдум. Положительный ответ на поставленный вопрос будет означать изменение в национально-государственном устройстве Российской Федерации, как бы нас ни уверяли в обратном политики. Вплоть до выхода Республики Татарстан из ее состава. В Конституции такой возможности не

предусмотрено. А мы используем ту Конституцию, которая существует на сегодняшний день, а не ту, которая будет завтра или послезавтра.

Эта проблема затрагивает и проблему территориальной целостности Российской Федерации, а она по статье 70 Конституции определяется таким образом, что без согласия Российской Федерации в целом не может быть изменена и ее территория.

Таким образом, Постановление Верховного Совета Республики Татарстан о проведении референдума нарушает закрепленное в Конституции РСФСР разграничение предметов ведения между РСФСР и республиками в составе Российской Федерации, относя к своей юрисдикции предмет исключительного ведения Российской Федерации.

На основании изложенного Верховный Совет Российской Федерации ходатайствует о признании Конституционным Судом Российской Федерации части 2 статьи 5 Декларации «О государственном суверенитете Татарской ССР» от 30 августа 1990 года; статей 1, 3, 4, 7 Закона Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основной Закона) Татарской ССР» от 18 апреля 1991 года; части 2 статьи 1 и статьи 33 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» от 29 ноября 1991 года и Постановления Верховного Совета Республики Татарстан о проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года не соответствующими Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного ею разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе.

Такое решение способствовало бы укреплению многонационального государства Российской Федерации, затормозило бы развитие сепаратистских тенденций, ведущих к распаду государства и превращению его в конгломерат слабых удельных княжеств, раздираемых амбициями местных этнографических кругов, и позволило бы обеспечить права и свободы граждан независимо от их национальности.

Благодарю за внимание.

В.Д. Зорькин. Спасибо, Михаил Алексеевич. Имеются ли у судей вопросы? Пожалуйста, Эрнест Михайлович.

Э.М. Аметистов. У меня несколько вопросов.

Первый вопрос: формулировка, вынесенная на референдум, почти дословно повторяет статью 64 Конституции Республики Татарстан, которая была внесена туда в таком виде в соответствии с законом об изменениях Конституции в мае прошлого года.

В связи с этим вопрос следующий — как прореагировал Верховный Совет на изменения в Конституции Татарии. Если реагировал, то какова

была реакция со стороны Татарстана на какие-то шаги Верховного Совета?

М.А. Митюков. Официально Верховный Совет Российской Федерации не реагировал на изменения в Конституции Татарстана.

Э.М. Аметистов. Второй вопрос — в заявлении Президиума Верховного Совета Республики Татарстан, которое было принято 9 марта с.г., приводятся факты заключения договоров между РСФСР и Татарстаном...

В.Д. Зорькин. Эрнест Михайлович, я прошу Вас не задавать вопросы по неоглашенным документам.

Э.М. Аметистов. Так давайте огласим.

В.Д. Зорькин. Ваш следующий вопрос.

Э.М. Аметистов. Другой вопрос у меня тоже по этому документу. Тогда давайте огласим.

О.И. Тиунов. У меня вопрос о подходе к оценке вопросов ведения между РСФСР и республикой в составе РСФСР. Как известно, статья 78 Конституции РСФСР говорит о республике в составе РСФСР, а статья 1 Конституции Татарской ССР содержит иной термин «суверенное государство». Как Вы считаете, эти понятия идентичны, или у Вас есть какие-то другие подходы?

М.А. Митюков. Как Вы заметили, в ходатайстве Верховного Совета Российской Федерации и в моем выступлении термин «суверенное» обобщен стороной, поскольку по проблеме национально-государственного устройства существует множество точек зрения, как политических, так и юридических, которые точно определяются в будущей Конституции Российской Федерации и, возможно, в будущем соглашении либо в договоре о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе.

То, что республика в составе Российской Федерации обладает определенными элементами государственного суверенитета, — это, бесспорно, республика, даже и по ныне действующей Конституции, имеет территорию, конституцию, законодательство, гражданство и другие элементы, свойственные государству.

Надо сказать, что Конституция 1977 года и Конституция 1936 года (Союзная) термин «суверенитет» использовали в отношении республик, которые состояли в составе Союза, хотя ясно, что это были государства декларативного вида (фикция). Это область чисто теоретических рассуждений, чем практических.

Г.А. Гаджиев. Я хотел бы напомнить содержание правовых норм. Декларация о государственном суверенитете Татарской Республики и

второй аспект — Конституция и законы Татарской ССР обладают верховенством на всей территории Татарской республики. Вторая норма из статьи 70 Конституции. Конституция и законы Татарской ССР по вопросам ведения Татарской ССР обладают верховенством на всей территории Татарской ССР. Причем Декларация была принята 30 августа 1990 года, а статья 70 дана в новой редакции в мае 1991 года.

Не кажется ли Вам, что произошла корректировка своего курса в законодательстве Татарской ССР?

М.А. Митюков. Да, видимо, сейчас конституционная формула более удобная в области взаимоотношений Российской Федерации и республик, чем та, которая была изложена в части 2 статьи 5 Декларации. Но Вы заметьте, если посмотреть статью 6 Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР, то можно сделать вывод, что Декларация является не столько Декларацией, сколько нормативным актом. Статья определяет, что все правовые нормы, противоречащие Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР, не действуют, то есть фактически, хотя Декларация должна выражать заявление, намерение или что-то торжественное, акту Декларации придано значение нормативного акта.

Г.А. Гаджиев. Я бы хотел обратить Ваше внимание на то, что в 4 статье Конституции Татарии, которая, как известно, содержится в главе об основах общественного строя, эта норма-принцип говорит, что государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, Конституцию Татарской ССР и советские законы.

М.А. Митюков. Как Вы заметили из нашего ходатайства, мы оспариваем те изменения Конституции Татарстана, которые внесены статьями 1, 3, 4, 7 Закона Татарской ССР о внесении изменений и дополнений в Конституцию эту. Они касаются двух моментов: исключение указаний о том, что Татарстан состоит в составе Российской Федерации, и второй момент, касающийся безоговорочного верховенства законов Татарской республики на своей территории.

Остальные проблемы в своем ходатайстве мы не затрагиваем.

В.Д. Зорькин. Спасибо. Есть еще вопросы? Пожалуйста, Виктор Осипович.

В.О. Лучин. В ходатайстве Верховного Совета в последнем абзаце на странице, где говорится о Законе РСФСР «О референдуме в РСФСР». Это опечатка? Дело в том, что речь идет о референдуме РСФСР. А здесь Вы даете интерпретацию исходя из такой формулы. Это не годится.

М.А. Митюков. Да, это досадная опечатка.

Б.С. Эбзеев. Есть еще один вопрос. Вы выступаете от имени Верховного Совета, и поэтому мне бы хотелось в связи с этим прояснить для себя позицию Верховного Совета.

Декларация о государственном суверенитете была принята в 1990 году, другие акты в последующем, но тоже в достаточно отдаленном прошлом.

Не означает ли тот факт, что ходатайство заявлено только теперь, что Верховный Совет Российской Федерации молчаливо признавал конституционность этих актов, или это неверное мнение?

М.А. Митюков. Да, Декларация Татарстана о государственном суверенитете Татарской ССР была принята одним из первых актов в 1990 году. Как Вы заметили из нашего ходатайства, мы не оспариваем в целом конституционность Декларации, поскольку учитываем политические реалии, существующие в нашей стране, мы оспариваем только те нормы, которые затрагивают разграничение полномочий между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации, нормы, позволяющие республикам присвоить себе полномочия Съезда народных депутатов в части решения вопросов национально-государственного суверенитета.

В.Д. Зорькин. Пожалуйста, Виктор Осипович.

В.О. Лучин. Я правильно ли Вас понимаю, что Вы не оспариваете де-юре и де-факто присвоение республикой, бывшими автономиями качества государственного суверенитета, самого провозглашения о том, что они являются суверенными?

М.А. Митюков. В свое время Верховный Совет, а точнее, Съезд народных депутатов Российской Федерации принял поправку к Конституции, исключив из нашей Конституции Российской Федерации слово «автономный». Это исключение, на мой взгляд, я здесь не выражаю точку зрения Верховного Совета, уже означало признание республик в несколько ином качестве, в качестве и в ключе, которые были указаны в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, где одним из пунктов, по-моему, восьмой пункт, говорится, что необходимо повысить статус республик, автономных областей, округов в составе Российской Федерации, то есть выполнялось положение Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации.

В.Д. Зорькин. Есть еще вопросы к Михаилу Алексеевичу? У участников заседания есть вопросы? Нет вопросов. Спасибо, Михаил Алексеевич.

Уважаемые коллеги, из ваших вопросов я понял, что отсутствие стороны создает некоторые неудобства для нас. Чтобы прояснить механизм,

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

я напомним вам, что в соответствии со статьей 32 Закона «О Конституционном Суде РСФСР» о том, что Конституционный Суд, проверяя конституционность нормативных актов, имеет в виду как буквальный его смысл, так и смысл, придаваемый ему официальными и другими обязательными актами толкования, а также сложившейся практике его применения. Я думаю, будет важно обозначить именно позицию Республики Татарстан и ее ветвей государственной власти именно по всему комплексу затронутых вопросов, в том числе и по истолкованию законов, принятых в законах об изменении Конституции и о ходе референдума.

В этой связи я попрошу Юрия Дмитриевича Рудкина зачитать поступившие к нам документы и материалы, которыми мы сегодня располагаем.

Я хотел бы предварительно с вами посоветоваться. Мы намечали на 12 часов делать перерыв, есть ли смысл сейчас сделать? Объявляется перерыв на 20 минут.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 13 марта 1992 г. № П-ПЗ-1**

**по делу о проверке конституционности
Декларации о государственном суверенитете
Татарской ССР от 30 августа 1990 года,
Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года
«Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона) Татарской ССР»,
Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года
«О референдуме Татарской ССР»,
постановления Верховного Совета Республики Татарстан
от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума
Республики Татарстан по вопросу
о государственном статусе Республики Татарстан»¹**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, заместителя Председателя Н.В. Витрука, секретаря Ю.Д. Рудкина, судей Э.М. Аметистова, Н.Т. Ведерникова, Г.А. Гаджиева, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, В.И. Олейника, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева,

с участием представителя Верховного Совета Российской Федерации, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, М.А. Митюкова — народного депутата Российской Федерации, председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству; представителя группы народных депутатов Российской Федерации, направившей ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, Е.А. Данилова — кандидата юридических наук, главного специалиста Конституционной комиссии Российской Федерации (представитель Верховного Совета Республики Татарстан как стороны, принявшей рассматриваемые нормативные акты, не явился),

руководствуясь частью первой статьи 165 Конституции РСФСР, пунктом 1 части второй статьи 1, пунктом 4 части первой и частью второй статьи 57 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», поста-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 671.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

новления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» (опубликованы в газете «Советская Татария» № 20 от 31 августа 1990 года, № 79–80 от 20 апреля 1991 года, № 251 от 17 декабря 1991 года и № 38 от 25 февраля 1992 года).

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», явились ходатайство Верховного Совета Российской Федерации и ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации о проверке конституционности указанных нормативных актов Верховного Совета Республики Татарстан.

В ходатайствах содержится требование признать Декларацию о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года; статьи 1, 3, 4 и 7 Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР»; часть вторую статьи 1 и статью 33 Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР» и постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» не соответствующими Конституции РСФСР.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части третьей статьи 58 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли указанные нормативные акты Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного ею статуса республики в составе Российской Федерации и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе.

Руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Одним из основополагающих принципов построения Российской Федерации как суверенного федеративного государства является установление и развитие отношений между федерацией и республиками в ее составе, разграничение между ними вопросов ведения на основе Конституции РСФСР и соответствующих ей конституций республик в составе Российской Федерации. Республика в составе Российской Федерации, согласно статье 78 Конституции РСФСР, вне пределов прав Российской Федерации самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению.

В настоящее время идут процессы обновления федерации, направленные на развитие статуса республик в ее составе. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года подтверждает необходимость развития этих процессов.

Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, опираясь на Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, декларации республик, входящих в ее состав, поддержал стремление народов

строить Российскую Федерацию на принципах равноправия, добровольности объединения и сохранения целостности многонациональной страны.

Принятая вслед за Декларацией о государственном суверенитете РСФСР Декларация о государственном суверенитете Татарской ССР в статье 5 установила, что она является основой для разработки Конституции Татарстана и развития законодательства республики. Тем самым Верховный Совет Республики Татарстан придает этому документу основополагающее юридическое значение.

Конституционный Суд Российской Федерации с пониманием относится к стремлению многонационального народа Татарстана развивать и укреплять государственность республики, которое выразилось в принятии Декларации о государственном суверенитете. Юридическое, соответствующее конституционным принципам значение имеют закрепленные в ней цели создания демократического правового государства, гарантии равноправия граждан республики, демократических принципов решения языковой проблемы.

Вместе с тем Конституционный Суд не может оставить без внимания тот факт, что, в отличие от подобных деклараций других республик в составе Российской Федерации, Декларация о государственном суверенитете Татарстана совершенно не упоминает о том, что республика состоит в Российской Федерации.

Исходя из Декларации, Закон Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» дал новую редакцию преамбулы, названия главы шестой, статей 64 и 70 Конституции республики, из которых изъяты положения о том, что республика находится в составе Российской Федерации, и о верховенстве законов России над законами Татарстана.

Исключение из Конституции Татарстана положения о том, что республика находится в составе Российской Федерации, не соответствует государственно-правовому статусу республик, закрепленному в статье 78 Конституции РСФСР, а также нарушает статью 71 Конституции РСФСР, определяющую состав России как федерации.

Отрицание принципа верховенства федеральных законов над законами субъектов федерации противоречит конституционному статусу республики в федеративном государстве, препятствует формированию правового государства. Провозглашение в Декларации о государственном суверенитете Татарстана безусловного приоритета Конституции и законов республики на всей ее территории противоречит положениям статьи 78 Конституции РСФСР о необходимости соответствия конституции республики в составе Российской Федерации Конституции Российской Федерации, а также статье 81, устанавливающей, что законы Российской Федерации в пределах полномочий Российской Федерации обязательны и имеют одинаковую силу на территории всех республик в составе Российской Федерации.

Согласно статье 70 Конституции Республики Татарстан (в последней редакции) Конституция и законы Татарстана по вопросам республиканского ве-

дения обладают верховенством на всей его территории. Это соответствует Конституции Российской Федерации, так как тем самым признается верховенство федеральных законов по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения России и входящих в нее республик.

Положение части второй статьи 64 Конституции Республики Татарстан о том, что отношения республики с Россией и другими республиками строятся на основе договоров, не согласуется с частью третьей статьи 78 Конституции РСФСР, по которой республика в составе России имеет Конституцию, соответствующую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности республики. Из этой статьи следует, что отношения между Россией и республиками в ее составе строятся прежде всего на конституционной основе. Однако это не исключает возможности заключения в рамках Российской Федерации на основе Конституции договоров между ними. Возможность заключения только таких договоров обусловлена частью второй статьи 4 Конституции Республики Татарстан при условии, что она не отрицает верховенства законов Российской Федерации.

Положения части второй статьи 64 Конституции Республики Татарстан противоречат части второй статьи 4 этой же Конституции, закрепляющей основной принцип федеративного конституционного строя, согласно которой государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, а также статью 53 Конституции республики, предусматривающей обязанность гражданина Татарстана соблюдать российскую Конституцию.

Учитывая, что в соответствии с постановлением третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» разрабатываются новые основы организации Российской Федерации, государственного статуса республик в ее составе, и что процесс этот еще не завершен, данный вопрос должен быть решен при заключении Федеративного договора и принятии новых конституций Российской Федерации и Республики Татарстан. Тогда станет возможной окончательная правовая оценка положений Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года и Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР».

2. В ходатайствах ставится вопрос о конституционности статьи 1 и статьи 33 Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР».

Статья 1 этого Закона предусматривает возможность проведения в республике референдумов по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни республики. Республика в составе Российской Федерации самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению в соответствии с разграничением полномочий федерации и республик, входящих в ее состав. При этом предметом референдума могут быть лишь вопросы, относящиеся к ведению республики.

Поскольку из Конституций РСФСР и Республики Татарстан вытекает, что на референдум Республики Татарстан не могут выноситься вопросы, не относящиеся к ведению республики, то в Законе о референдуме нет необходимости давать их перечень. Поэтому само по себе отсутствие в содержании в части второй статьи 1 Закона «О референдуме Татарской ССР» перечне вопросов, которые нельзя выносить на референдум, вопроса об изменении государственного статуса республики по отношению к Российской Федерации не является основанием для вывода о нарушении разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе, установленного Конституцией РСФСР.

Нельзя согласиться с утверждением о том, что отсутствие в указанном перечне вопроса об изменении государственного статуса Республики Татарстан по отношению к Российской Федерации противоречит статье 70 Конституции РСФСР, предусматривающей, что территория Российской Федерации не может быть изменена без ее согласия. Изменение государственного статуса республики в составе России может осуществляться и без изменения территории и границ федерации.

Статья 33 Закона Татарской ССР «О референдуме Татарской ССР» предусматривает, что решение по вынесенным на референдум вопросам считается принятым, если за них проголосовало более половины граждан республики, принявших участие в референдуме, а референдум считается несостоявшимся, если в нем приняло участие менее половины граждан республики, имеющих право участвовать в референдуме. Таким образом, решение по вопросу, вынесенному на референдум, в том числе и о принятии, изменении или дополнении Конституции Республики Татарстан, может быть принято лишь одной четвертой частью от всех граждан, имеющих право участвовать в референдуме. Между тем, в соответствии со статьей 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», при проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан России, внесенных в списки для участия в референдуме.

Несоответствие статьи 33 Закона «О референдуме Татарской ССР» и статьи 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» само по себе не означает несоответствия Закона Татарстана Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного в ней разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе. Как Россия, так и Республика Татарстан в равной мере обладают конституционно закрепленным правом назначать и проводить свои референдумы (статья 5, часть первая статьи 87, часть пятая статьи 104, пункт 25 части первой статьи 109, пункт 6 части первой статьи 114 Конституции РСФСР; статья 5, часть первая статьи 75, пункт 16 статьи 92, пункт 5 статьи 101 Конституции Республики Татарстан).

Несовпадение Законов Республики Татарстан и Российской Федерации о референдумах не дает оснований для вывода о нарушении статьи 81 Конституции РСФСР, в которой установлено, что в случае расхождения закона

республики в составе Российской Федерации с законом Российской Федерации действует федеральный закон. У этих законов разные объекты регулирования. Закон РСФСР «О референдуме РСФСР» устанавливает правила и процедуры, касающиеся лишь всероссийского референдума. В нем нет положений о референдумах в республиках в составе Российской Федерации. Закон РСФСР «О референдуме РСФСР» не является актом типа Основ законодательства Российской Федерации и входящих в нее республик. Республики самостоятельны в регулировании ими оснований и порядка проведения республиканских референдумов в пределах своего ведения. Законодательный орган республики в пределах своих полномочий не обязан принимать законы, полностью совпадающие с федеральными законами. В связи с этим нет оснований для вывода о том, что при расхождении тех или иных положений Закона Республики Татарстан с Законом Российской Федерации о референдуме должен действовать последний.

3. В ходатайствах утверждается, что Верховный Совет Республики Татарстан превысил свои полномочия, приняв постановление от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», которым на 21 марта 1992 года назначил в республике референдум с вопросом:

«Согласны ли Вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?» («Да» или «Нет»).

Принятием данного постановления Верховный Совет Республики Татарстан реализует свои конституционные полномочия, связанные с практической организацией референдума. Однако постановление выступает и как средство формирования важнейших правовых установлений. В содержащейся в нем формулировке вопроса получило воплощение новое нормативное определение государственного статуса республики, опирающееся на осуществленные в последнее время изменения в Конституции республики и закрепленное в Декларации о государственном суверенитете республики. Вынося это определение статуса республики на всенародное голосование, Верховный Совет Республики Татарстан стремится придать ему качество нормы высшего уровня — утвержденной народом. Поэтому указанное постановление является не только правоприменительным актом, но и актом, имеющим нормативное значение, предопределяющим направление и содержание правотворческого процесса. Нормативный характер постановления определяется также последствиями его реализации, прямым влиянием любых результатов референдума на дальнейшее конституционное развитие как в республике, так и в России в целом.

При оценке конституционности рассматриваемого постановления Верховного Совета Республики Татарстан необходимо учитывать, что Республика Татарстан имеет право на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе, поскольку это право производно от права народа на само-

определение. В постановлении третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)» установлено, что в Российской Федерации гарантируется право народов на самоопределение (пункт 3). Это право может осуществляться в различных национально-государственных и национально-культурных формах.

В современной международно-правовой системе право на самоопределение включено в круг норм, регулирующих права и свободы человека (статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ратифицированных Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 года). В соответствии с этими международными документами право на самоопределение имеют все народы, и в силу этого права народы «свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и политическое развитие», все государства обязаны «поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право». Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 года, право на самоопределение является одним из основных принципов международного права. Способы осуществления права на самоопределение могут быть «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса».

Наряду с этим статья 29 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что при осуществлении прав и свобод необходимо обеспечивать должное признание и уважение прав и свобод других. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 41/117 от 4 декабря 1986 года «развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государств от развития и защиты других прав». В противном случае при реализации любого права, в том числе и права на самоопределение, будет иметь место не осуществление права, а злоупотребление правом.

Международные документы подчеркивают недопустимость использования ссылок на принцип самоопределения для подрыва единства государства и национального единства.

В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН в разделе о принципе равноправия и самоопределения народов указывается, что ничто в нем «не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независи-

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

мых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов... и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории. Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны».

Аналогичные принципы закреплены в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе — Хельсинкском Заключительном акте 1975 года, Итоговом документе Венской встречи 1989 года, Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года и других международно-правовых актах.

Таким образом, не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, следует исходить из того, что международное право требует при этом соблюдения принципа территориальной целостности и прав человека.

Согласно Конституции РСФСР Республика Татарстан является составной частью Российской Федерации (статья 71); территория Республики Татарстан входит в ее территорию и не может быть изменена без ее согласия (статья 70); Конституция Республики Татарстан должна соответствовать Конституции РСФСР (статья 78); Конституция РСФСР должна соблюдаться государственными и общественными организациями, должностными лицами (статья 4); изменение национально-государственного устройства Российской Федерации требует внесения изменений в ее Конституцию, что относится исключительно к ведению Российской Федерации в лице ее высших органов государственной власти (пункт 1 статьи 72, пункт 3 части третьей статьи 104, пункт 12 части первой статьи 109).

Конституция РСФСР не предусматривает права республик в ее составе на выход из федерации. Не предусмотрено оно и в Конституции Республики Татарстан. Одностороннее установление Республикой Татарстан такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного федеративного государства и национального единства населяющих его народов. Любые действия, имеющие целью нарушение этого единства, наносят ущерб конституционному строю Российской Федерации и несовместимы с международными нормами о правах человека и правах народов.

Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР объявил о том, что он гарантирует территориальную целостность Российской Федерации и всех составляющих ее субъектов. Республика Татарстан, являясь частью России и находясь с ней в государственно-правовых отношениях, не вправе в нарушение Конституции Российской Федерации в одностороннем порядке решать вопрос о своем государственно-правовом статусе. Единственно правомерным и справедливым в сложившейся ситуации средством решения данной проблемы следует считать основанный на законе перегово-

ворный процесс, участниками которого должны стать все заинтересованные субъекты федерации.

Вынося на референдум вопрос о государственно-правовом статусе Республики Татарстан в редакции постановления от 21 февраля 1992 года, Верховный Совет Республики Татарстан нарушил требование о ясности и однозначности формулировки вопросов, выносимых на референдум. Затрудняет понимание смысла вынесенных на референдум вопросов и отсутствие в преамбуле постановления Верховного Совета Республики Татарстан определения четкой цели проведения референдума.

По существу, на референдум вынесены одновременно несколько вопросов, на которые предлагается дать один ответ. Не имея возможности отдельно ответить на них, граждане тем самым лишаются права на свободное волеизъявление. Это нарушает право граждан участвовать в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного значения, закрепленное в статье 42 Конституции Республики Татарстан и статье 46 Конституции РСФСР.

Часть формулировки, в которой указывается, что Республика Татарстан — субъект международного права, и утверждается тождество между договорами, заключаемыми между Республикой Татарстан и Российской Федерацией, и договорами между Республикой Татарстан и другими республиками, государствами противоречит как Конституции РСФСР, так и Конституции Республики Татарстан, поскольку отношения Республики Татарстан с Российской Федерацией, а также с другими республиками в ее составе могут строиться только на базе Конституции РСФСР и основанных на ней договоров. Это не исключает возможности международных связей республик в составе Российской Федерации.

Перевод отношений между Республикой Татарстан и Российской Федерацией на международно-правовую основу квалифицирует Республику Татарстан как государство, находящееся вне Российской Федерации. Это подтверждается толкованием формулы и целей референдума, которое дано в Обращении Президиума Верховного Совета Республики Татарстан от 6 марта 1992 года к народу Республики Татарстан в связи с Обращением Верховного Совета Российской Федерации к Верховному Совету, Президенту и народу Республики Татарстан. В этом Обращении, а также в иных официальных документах и заявлениях руководителей Республики Татарстан Республика Татарстан рассматривается как суверенное государство, строящее свои отношения со странами Содружества, в том числе с Российской Федерацией, в соответствии с международными нормами.

Такое определение государственно-правового статуса Республики Татарстан противоречит не только Конституции РСФСР (статьи 70, 71, 78 и другие), но и Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан (статья 5) и Конституции Республики Татарстан (статья 4, часть вторая статьи 53).

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

На основании изложенного, руководствуясь частью четвертой статьи 6, частью первой статьи 64 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положения части второй статьи 5 и статью 6 Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, ограничивающие действие законов Российской Федерации на территории Республики Татарстан, не соответствующими Конституции РСФСР.

2. Отложить разбирательство вопроса о конституционности других статей Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года до завершения определения государственно-правового статуса Республики Татарстан в процессе заключения Федеративного договора и принятия новых конституций Российской Федерации и Республики Татарстан.

3. Признать статьи 1, 2, 3 и 7 Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» в единстве со статьями 4 и 53 Конституции Республики Татарстан соответствующими Конституции РСФСР при условии, что Республика Татарстан состоит в Российской Федерации.

4. Признать содержащееся в статье 4 Закона Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» положение о том, что «отношения Татарской ССР с Союзом ССР, РСФСР, другими республиками строятся на основе Союзного договора, договоров с РСФСР и другими республиками», не соответствующим Конституции РСФСР в той мере, в какой это исключает конституционно-правовые основы урегулирования отношений Республики Татарстан и федерации в целом, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства Российской Федерации и означает, что Республика Татарстан не состоит в Российской Федерации.

5. Признать часть вторую статьи 1 и статью 33 Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР» (в единстве со статьями 4 и 53 Конституции Республики Татарстан) соответствующими Конституции РСФСР.

6. Признать постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» не соответствующим Конституции РСФСР в части формулировки вопроса, предусматривающей, что Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства Российской Федерации и означает, что Республика Татарстан не состоит в Российской Федерации.

Согласно статьям 49 и 50 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» настоящее постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

Согласно части второй статьи 65 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» с момента вступления в силу настоящего постановления все положения актов, признанные не соответствующими Конституции РСФСР, считаются недействующими.

Согласно части первой статьи 84 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» настоящее постановление подлежит опубликованию в «Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации» не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано во всех печатных органах, где было опубликовано постановление Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан».

Особое мнение судьи Конституционного Суда Э.М. Аметистова

Соглашаясь с другими пунктами Постановления Конституционного Суда, считаю необходимым высказать особое мнение по поводу Постановления Верховного Совета Республики Татарстан «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», принятого в Казани 21 февраля 1992 года. Постановление выносит на референдум следующий вопрос:

«Согласны ли Вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?»

«Да» или «нет».

В ходатайствах правильно утверждается, что на референдум выносятся вопросы об изменении существующего государственно-правового статуса Республики Татарстан и формах ее связей с Российской Федерацией. Такие связи переводятся целиком на договорный уровень.

Конституция РСФСР не только не запрещает использование договорных форм регулирования отношений Федерации и республик, но и прямо предусматривает такую возможность в ст. 121⁵, п. 10.

Эти формы уже получают воплощение в практике. Так, в Протоколе по итогам консультаций делегаций РСФСР и Республики Татарстан, состоявшихся 12–15 августа 1991 года в г. Москве, констатируется, что Российская Федерация согласилась ориентироваться на использование договорных форм регулирования отношений с Республикой Татарстан. В Соглашении Правительства Российской Федерации с Правительством Республики Татарстан об экономическом сотрудничестве от 22 января 1992 года предусматривается, что стороны самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность и заключают договоры по другим вопросам, представляющим взаимный интерес.

Вместе с тем Конституция РСФСР в ст. 81 устанавливает обязательность действия законов РСФСР на территории всех республик в составе

РСФСР. С учетом этого положения формулировка вопроса референдума входит в противоречие со ст. 81 Конституции РСФСР и некоторыми другими ее статьями, отмеченными в Постановлении Конституционного Суда. Однако при оценке этих противоречий необходимо учитывать следующее. Вынося на референдум вопрос об изменении государственно-правового статуса Татарстана, Верховный Совет республики реализует право народа Республики Татарстан на самоопределение. Право на самоопределение изложено в ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 19 декабря 1966 года, в следующей формулировке: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие... Все участвующие в настоящем Пакте государства... должны в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право».

В принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН указывается, что способами осуществления права на самоопределение могут быть «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом».

Международные пакты о правах человека ратифицированы Советским Союзом 18 сентября 1973 года и являются международно-правовыми обязательствами Российской Федерации как правопреемника СССР и члена ООН, что неоднократно подтверждалось высшими органами государственной власти Республики. Конституционный Суд РСФСР в своем Постановлении по жалобам Б.А. Альтговзена и М.Ф. Стадниковой от 4 февраля 1992 года подтвердил, что «согласно конституционным положениям (ст. 28 Конституции РСФСР) РСФСР обеспечивает добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных международных договоров». При этом Конституционный Суд в упомянутом Постановлении неоднократно ссылался на международно-правовые документы для подтверждения своих позиций по рассматриваемому делу. Все это дает основание считать, применительно к рассматриваемой формулировке референдума Республики Татарстан, что даже в случае констатации ее несоответствия каким-либо положениям Конституции РСФСР Российская Федерация обязана обеспечить проведение референдума, выполняя тем самым свои обязательства «поощрять осуществление права на самоуправление и уважать это право» согласно пактам о правах человека. Таким образом, в данном случае имеет место конфликт не только между Постановлением Верховного Совета Татарстана о референдуме и Конституцией РСФСР, но и между ст. 28 Конституции РСФСР и теми ее статьями, которым

не соответствует формула референдума. И этот конфликт должен быть разрешен в пользу ст. 28, иначе Российская Федерация окажется не в состоянии выполнить свои международно-правовые обязательства.

Вместе с тем, закрепляя право на самоопределение в качестве одного из важнейших международно-правовых принципов, международное право рассматривает его в сочетании с другими основными правами человека, которые должны быть обеспечены и защищены в процессе самоопределения. С этой точки зрения сама по себе формула референдума страдает серьезными недостатками. Как указывается в Постановлении Конституционного Суда по данному делу, в ней нарушено «требование о ясности и однозначности формулировки вопросов, выносимых на референдум». Дело в том, что подтверждение суверенитета Татарстана и перевод его отношений с Российской Федерацией целиком на договорную основу может иметь разные последствия — от урегулирования таких отношений договорным путем, но в рамках Конституции РСФСР, до фактического и юридического выхода из РСФСР. Поскольку граждане не смогли бы в таких условиях сделать осознанный выбор в отношении государственных решений исключительной важности, тем самым было бы нарушено их право на свободное волеизъявление в ходе участия во всенародных обсуждениях и голосованиях (ст. 42 Конституции ТССР и ст. 46 Конституции РСФСР) и ведении государственных дел (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Однако 6 марта 1992 года Президиум Верховного Совета Республики Татарстан принял Заявление, в котором указал, что «вопрос, вынесенный на референдум 21 марта, не предусматривает выход или невыход Республики Татарстан из состава Российской Федерации и государственное обособление Татарстана от России. Референдум имеет целью определить, отвечает ли интересам и воле народа Республики Татарстан конститутированный Основным Законом республики переход ранее автономного Татарстана в статус суверенного государства, которое остается в едином с Российской Федерацией экономическом и геополитическом пространстве, но, исходя из общепризнанного принципа самоопределения и равноправия народов, соответственно строит свои отношения с Российской Федерацией, другими государствами, республиками по-новому, на основе равноправных договоров и делегирования на этой базе ряда полномочий органам Российской Федерации».

Делая это заявление, Президиум Верховного Совета Татарстана указал, что оно является официальным толкованием вопроса, поставленного на референдум, основанным на п. 7 ст. 101 Конституции Республики Татарстан.

В соответствии с п. 5 ст. 32 Закона о Конституционном Суде РСФСР «Конституционный Суд РСФСР, проверяя конституционность нормативного акта, имеет в виду как буквальный его смысл, так и смысл, придаваемый ему официальными и другими обязательными актами толкования...». Поэтому Конституционный Суд должен принять во внимание упомянутое толкование Президиума Верховного Совета Республики Татарстан.

В сочетании и с учетом этого толкования, а также всего сказанного выше считаю Постановление Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» соответствующим Конституции РСФСР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по проекту Конституции Республики Татарстан¹

Проект Конституции Республики Татарстан исходит из статуса Татарстана как полностью независимого, самостоятельного государства, не входящего в состав другого государства — Российской Федерации. В преамбуле, общих положениях (глава 1) и главе 5 проекта Конституции Республики Татарстан рассматривается как суверенное государство, субъект международного права, на территории которого обеспечивается верховенство законов республики; при этом границы между Республикой Татарстан и другими государствами устанавливаются и отменяются по соглашению сторон (ст. 66). Республика Татарстан, однако, может добровольно входить в Сообщество (союз) суверенных государств. Под таким сообществом по смыслу проекта Конституции понимается СНГ, но не Российская Федерация, поскольку Российская Федерация остается и при заключении Федеративного договора государством, а не сообществом (союзом) государств.

В тексте проекта нет упоминания о действии на территории Татарстана Конституции и законов Российской Федерации, о собственности, налогах Российской Федерации, гражданстве и правах граждан Российской Федерации. В проекте имеется всего одно упоминание о РСФСР в связи с полномочием Президента Татарстана (п. 7 ст. 121).

В главе 2 «Экономическая система» не предусматривается существование на территории Татарстана федеральной собственности Российской Федерации; ее законодательство о федеральной государственной собственности, равно как и о других видах собственности, не признается, а предусматривается лишь возможность нахождения имущества в собственности «иностранного государства» в соответствии с законодательством Татарстана и договором.

Принятие в таком виде Конституции Российской Федерации порождает неразрешимые правовые, конституционные противоречия и коллизии между Конституцией Российской Федерации и Конституцией Татарстана, может спровоцировать осложнение межнациональных отношений. С другой стороны, эта Конституция ни в коей мере не узаконит, не придаст легитимности попыткам одностороннего провозглашения статуса Татарста-

¹ Архив ФКР.

на как независимого государства, не входящего в Российскую Федерацию. Конституция препятствует заключению Договора об отношениях Российской Федерации и Татарстана даже на правах ассоциированного членства Татарстана в Федерации.

Заместитель начальника управления

А. Слива

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 19 марта 1992 г. № 2543-1**

**О представлении Конституционного Суда РСФСР
в связи с постановлением Верховного Совета
Республики Татарстан
О разъяснении формулировки вопроса референдума
Республики Татарстан,
назначенного на 21 марта 1992 года¹**

Рассмотрев представление Конституционного Суда РСФСР в связи с постановлением Верховного Совета Республики Татарстан «О разъясне-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 667.

Ниже приводится извлечение из представления Конституционного Суда РСФСР Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину в связи с Постановлением Верховного Совета Республики Татарстан «О разъяснении формулировки вопроса референдума Республики Татарстан, назначенного на 21 марта 1992 года» от 17 марта 1992 г. № РЗ-2:

«12–13 марта сего года Конституционный Суд по ходатайству Верховного Совета Российской Федерации и группы народных депутатов рассмотрел дело о конституционности законодательных актов Республики Татарстан...<...>

Конституционный Суд признал Постановление Верховного Совета Республики Татарстан о проведении 21 марта с. г. референдума по вопросу о государственном статусе республики так же неконституционным в той части формулировки вопроса, в которой предусматривается, что республика является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров, ибо это связано с нарушением принципов организации национально-территориального единства и означает, что Татарстан не состоит в Российской Федерации.

Конституционный Суд РСФСР констатирует факт, что Верховный Совет Республики Татарстан по существу проигнорировал постановление Конституционного Суда Российской Федерации, являющегося высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации и принимающим общеобязатель-

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

нии формулировки вопроса референдума Республики Татарстан, назначенного на 21 марта 1992 года», Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Предложить Президенту Российской Федерации принять меры, обеспечивающие исполнение Постановления Конституционного Суда РСФСР от 13 марта 1992 года по делу о проверке конституционности проведения референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан.

2. Объявить, что результаты референдума в случае его проведения в нарушение Постановления Конституционного Суда РСФСР не будут иметь юридической силы.

3. Верховному Совету Республики Татарстан привести законодательство Республики Татарстан в соответствие с постановлением Конституционного Суда РСФСР от 13 марта 1992 года.

4. Рекомендовать Верховному Совету Республики Татарстан и Президенту Республики Татарстан присоединиться к Федеративному договору и [на] его основе заключить с Российской Федерацией двусторонний договор о разграничении полномочий между высшими органами государственной власти Республики Татарстан и высшими органами государственной власти Российской Федерации.

5. Поручить Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству подготовить проект закона Российской Федерации, предусматривающий механизм исполнения решений Конституционного Суда РСФСР, в том числе ответственность государственных органов, должностных лиц и граждан за их невыполнение.

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета Российской Федерации**

С.А. Филатов

ные постановления, с момента вступления в силу которых все положения актов, признанных несоответствующими федеральной Конституции, считаются не действующими.<...>

Обращая Ваше внимание на указанные нарушения Конституции и законодательства Российской Федерации, Конституционный Суд в соответствии с требованиями статей 8 и 55 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» полагает необходимым принятие конструктивных мер по защите конституционного строя Российской Федерации, ее территориальной целостности и национального единства.

**Председатель Конституционного Суда РСФСР
Секретарь Конституционного Суда РСФСР**

**В.Д. Зорькин
Ю.Д. Рудкин»**

// Архив Конституционного Суда Российской Федерации.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВЕЩАНИЯ

Проблема устройства государственной власти в крае, области: вопросы конституционно-правового регулирования на примере Иркутской области

Иркутск, 31 июля – 1 августа 1992 г.¹

*Открывает совещание т. В.В. Игнатенко
– председатель Иркутского областного совета народных депутатов.*

В.В. Игнатенко. Уважаемые товарищи, это совещание проводится и по инициативе областного Совета, областной администрации, Верховного Совета Российской Федерации, Конституционной комиссии, адми-

¹ Архив ФКР.

В ходе совещания обсуждались проблемы организации государственной власти в крае и области в связи с подписанием Федеративного договора, внесением изменений в Конституцию РФ, а также в связи с проводимой конституционной реформой в РФ. Выступали: О.Г. Румянцев (вступительный доклад), народный депутат РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии РФ; Ю.Ю. Болдырев, Главный государственный инспектор РФ (тема доклада — «Единство государственной власти в условиях обновления РФ»); В.К. Яковенко, и.о. главы администрации Иркутской области (тема доклада — «О полномочиях и предметах ведения органов государственной власти Иркутской области в свете положений Конституции РФ, Федеративного договора и протокола к нему»); А.С. Шишков, руководитель отдела Министерства внешнеэкономических связей (тема доклада — «Разграничение полномочий и предметов ведения федеральных органов власти и органов власти в краях, областях в вопросах внешнеэкономической деятельности»); В.В. Игнатенко, председатель Иркутского областного совета народных депутатов (сообщение по проекту Устава Иркутской области). Эти выступления в качестве статей были опубликованы в «Конституционном вестнике» № 12 за 1992 г.; их можно найти в разделе V настоящей книги — «Мнения по вопросу о федеративных отношениях в Российской Федерации». За выступлениями последовала дискуссия, в которой приняли участие вышеназванные лица, а также Е.А. Данилов, руководитель экспертной группы Конституционного комиссии РФ; В.Г. Сыроватко, народный депутат РФ, заместитель Председателя Совета Национальностей Верховного Совета РФ; В.И. Вершинин, народный депутат РФ; И.И. Ширококов, народный депутат РФ, представитель Президента РФ по Иркутской области; В.И. Кокорин, председатель Комиссии по законности и правопорядку Иркутского областного Совета; В.А. Соловьев, председатель Нижне-Илимского городского Совета; А.Т. Шевцов, мэр г. Ангарска; В.М. Адров, народный депутат РФ, представитель Президента РФ в Астраханской области; В.П. Сенин, председатель Усть-Кутского городского Совета, Б.А. Говорин, Ю.Г. Курин. По окончании совещания состоялась пресс-конференция. — *Примеч. ред.*

нистрации Президента. Основная тема нашего совещания — это обсуждение проблем организации государственной власти в крае, области в связи с подписанием Федеративного договора, внесением очень серьезных изменений в Конституцию в Российской Федерации, а также в связи с проводимой конституционной реформой Российской Федерации, то есть обсудить сегодня те проблемы, которые перед нами стоят в этой сфере, которые нам необходимо будет решать. Это очень серьезная проблема и для наших законодателей, и для центральных органов власти и управления, и для органов власти и управления регионов. Нам (всему государству и обществу) предстоит принять новую Конституцию Российской Федерации. В этой связи в рамках обсуждения проекта Конституции Российской Федерации, проектов других документов хотелось бы сегодня в таком кругу обсудить эти серьезные проблемы. Я думаю, что мне вряд ли необходимо сейчас в этом небольшом вступительном слове говорить о серьезной актуальности этих проблем.

У нас сегодня здесь на рабочем совещании присутствуют народные депутаты Российской Федерации от Иркутской области, руководители местных Советов народных депутатов, администраций, члены комиссии областного Совета по подготовке Устава Иркутской области, представители научных учреждений. Сегодня у нас принимает участие в семинаре Сыроватко Виталий Григорьевич — заместитель Председателя Совета Национальностей Верховного Совета РФ; от Конституционной комиссии у нас принимают участие в работе семинара — Румянцев Олег Германович, ответственный секретарь Конституционной комиссии, народный депутат Российской Федерации; также от Конституционной комиссии у нас принимает участие в работе семинара Федосеев Иван Васильевич, секретарь Комиссии, народный депутат Российской Федерации; Адров Валерий Михайлович, член Комиссии, народный депутат Российской Федерации, представитель Президента; Хаматов Камиль Нургалиевич, член Комиссии, народный депутат Российской Федерации от нашего округа; Цанн-кай-си Федор Васильевич, член Комиссии, народный депутат Российской Федерации; Данилов Евгений Алексеевич, руководитель группы экспертов, кандидат юридических наук; Пискотин Михаил Иванович, эксперт Комиссии, доктор юридических наук, профессор, главный редактор журнала «Народный депутат»; Байдин Валерий Иванович, редактор еженедельника «Конституционный вестник»; от Администрации Президента Российской Федерации принимает участие в работе семинара Болдырев Юрий Юрьевич, Главный государственный инспектор Российской Федерации, начальник Контрольного управления; Шестак Анатолий Дмитриевич, заведующий юридическим отделом Кон-

трольного управления; Ширококов Игорь Иннокентьевич, представитель Президента Российской Федерации по Иркутской области, народный депутат Российской Федерации от нашей области; Имедоев Павел Михайлович, представитель Президента РФ в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, народный депутат Российской Федерации от округа. От Правительства Российской Федерации в семинаре принимает участие Шишков Александр Сергеевич, руководитель отдела Министерства внешнеэкономических связей и Яновский Марк Иосифович, начальник Кредитно-финансового управления Министерства экономики.

О порядке нашей работы. Программа участникам семинара роздана. Здесь есть коррективы. Ряд руководителей не смогли прибыть к нам, сюда, для участия в работе семинара, поэтому порядок будет такой: будет заслушан доклад Румянцева Олега Германовича, затем будет доклад, или выступление, или сообщение Болдырева Юрия Юрьевича, доклад исполняющего обязанности главы администрации области Яковенко Владимира Кузьмича, доклад главы администрации округа Батагаева Алексея Николаевича и также доклад о концепции Устава Иркутской области, и дискуссия, обсуждение вопросов.

Вступительный доклад ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева «Новый федерализм в новой России»¹.

О.Г. Румянцев. Наше совещание позволяет смоделировать несколько уровней реформы российской федеративной системы. Представление федеральной власти о государственной реформе и путях реализации федеративного договора — это первый уровень; второй уровень — разграничение полномочий в конкретных вопросах, в частности, в вопросах внешнеэкономической деятельности, в сфере управления; третий — обеспечение вертикали власти; четвертый уровень — участие области в отправлении своих государственно-властных полномочий в совместном ведении и, наконец, пятый уровень — Устав области.

Почему проводится совещание именно здесь и в эти сроки? В плане работы Конституционной комиссии РФ, который был на днях утвержден Президентом Российской Федерации Ельциным, стоит как раз это совещание. На недавнем заседании Конституционной комиссии Президент подтвердил, что план работы Комиссии является не чем иным, как планом продолжения нашей конституционной реформы. На сегодня предметом конституционной реформы является не просто написание проекта Конституции и его совершенствование, но, прежде всего,

¹ См.: Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 5–14.

реализация тех шагов, которые уже сделаны по пути этой реформы, реализация по частям нормативного материала, предложенного в нашем проекте Конституции. По частям мы успешно реализуем тот стратегический план государственного строительства, который называется проектом Конституции Российской Федерации: в Декларации прав и свобод человека, в законе о Президенте, в законе о Конституционном Суде, в концепции судебной реформы. Но главным, ключевым вопросом была и остается реализация идеи нового федерализма.

Можно смело сказать, что Российская Федерация выстояла, находясь в исключительно сложной политической ситуации. Разрушились прежние формы существования Союза ССР, на наших глазах происходит драматичный распад Югославской Федерации, Чехословацкой Федерации. Мы, в Российской Федерации, заплатили пока минимальную политическую цену этому разрушительному вихрю, который бушует на просторах бывших социалистических стран. И во многом именно наличие четкого видения стратегии — что делать в области федеративных отношений помогло нам избежать и сценария Союза ССР, и сценария СФРЮ и ЧСФР, хотя опасность осуществления сего печального сценария сохраняется.

Федеративные договоры не стали документами типа союзного договора, создающими государство заново — хотя были заявки на такой подход и в Совете Национальностей, и во фракции автономий. Впрочем удалось и Конституционной комиссии, и руководству Совета Национальностей осознать всю опасность подхода к Федеративному договору как к государствообразующему, конституирующему Россию документу. Основа Федеративного договора, который был роздан участникам для парафирования в феврале–марте текущего года, в критическое время для Российской Федерации, стала 14-я глава проекта Конституции Российской Федерации, давшая разграничение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти по вертикали. Федеративный договор был одобрен решением VI Съезда народных депутатов 10 апреля, и его содержание стало составной частью Конституции, сохраняющей свое основополагающее значение. Анализируя разграничение полномочий, мы будем ссылаться на действующую Конституцию, а не на Федеративный договор, поскольку действующая Конституция вобрала в себя положения последнего. Новый федерализм основывается в России на взаимной зависимости основополагающих подходов. Первый и главный из них — это равенство конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, которыми являются теперь не только национальные образования, республики в составе Российской

Федерации, но все составляющие ее территории. И вот это равенство их статусов очень важно. Конечно, можно говорить о том, что получилось три федеративных договора: между федеральной властью и республиками, между федеральной властью и краями, областями, столичными городами, между федеральной властью и автономиями. Но наличие трех, разных по объему разграничиваемых полномочий договоров, не означает, что субъекты Федерации не равноправны в своем отношении к федеральной власти. Это позволяет нам говорить именно о федерации, а не о государстве, создаваемом по принципу автономизации, где существуют особые, выделяемые и федеральной властью и желанием снизу, автономные образования.

Все участники РФ являются равноправными субъектами четырех видов отношений: межрегиональных (друг с другом), федеративных (с центральными органами), международных и внешнеэкономических. В этом участии возможности проявления своей инициативы в рамках Конституции РФ — они все *равны*.

Второй важный принцип состоит в том, что Конституция и Федеративный договор задают лишь рамочное разграничение полномочий, которое не является окончательным вердиктом тому, какой на деле объем полномочий конкретно взятого субъекта Федерации. Наша Федерация является асимметричной федерацией, в этом гибкость ее сегодняшней модели. Один объем полномочий у Башкирии, другой у Татарстана, третий — у Иркутской области. Кстати, я глубоко убежден, что само развитие ситуации приведет Татарстан к присоединению к Российской Федерации в качестве ассоциированного члена. Здесь не важно, как это членство будет называться, важно, что сохраняется участие в нашей асимметричной федерации. Гибкость взаимоотношений между федеральной властью и каждым участником федерации гарантируется тем положением Конституции, согласно которому органы государственной власти вправе дополнительно по договору осуществлять перераспределение полномочий сверху вниз и наоборот. Наличие системы таких договоров не должно пугать и не должно ставить под сомнение единство нашего государства. Наличие таких договоров не является определяющим в конституционно-договорной федерации, закреплённой рамочным разграничением полномочий в Конституции, а также четким определением прав и обязанностей федерации по отношению к своим субъектам и отдельных субъектов федерации по отношению ко всей федеральной власти. Существующая наряду с этим система договоров позволит лишь обеспечить гибкость в этих взаимоотношениях, потому что любая жесткая структура в таком сложном образовании, каким является Россий-

ская Федерация, может привести к его окостенению и к неизбежному выпадению кирпичиков из цементной кладки; если же все кирпичики из кладки выпадают, то сама кладка, естественно, обрушивается, превращается в пыль. Наличие конституционно-договорной гибкости модели и есть тот самый каркас, та находка, которая позволяет нам сегодня смотреть с оптимизмом на будущее Российской Федерации.

В Российской Федерации должны создаваться четкие механизмы закрепления этих федеративных отношений. Ими является, прежде всего, Конституционный Суд Российской Федерации. И когда мы слышим сегодня требования «придать федеративный характер Конституционному Суду РФ», это вызывает по меньшей мере удивление. Подобное означает не что иное, как покушение на ту часть Конституции и Федеративного договора, согласно которой федеральное коллизионное право отнесено к исключительному ведению Российской Федерации, а Конституционный Суд РФ имеет в своем исключительном ведении разрешение споров о разграничении полномочий между федеральной властью и властью конкретных субъектов Федерации.

Следующим инструментом воплощения федерализма является четкая вертикаль дополнительной власти. Не случайно здесь присутствует глава Контрольного управления Администрации Президента Ю.Ю. Болдырев, народный депутат СССР. Сегодняшнее совещание позволит задать вопросы о том, как Контрольное управление видит реализацию этой вертикали, единство государственной власти в смысле исполнения тех нормативных актов, которые мы издаем на уровне представительных органов. Разграничение предметов ведения еще не означает автоматического выполнения исполнительной властью этих разграниченных полномочий. Одна из задач сегодняшнего совещания — понять, как администрация на местах занимается этим. Еще одним институтом, обеспечивающим разграничение полномочий, являются представители Президента Российской Федерации на местах. Мы категорически не согласны с поспешным и запальчивым мнением шестого Съезда народных депутатов о том, что представители Президента Российской Федерации являются неконституционным органом. Съезд рекомендовал Президенту пересмотреть свое решение о направлении представителей на места. Мы считаем, что это направлено прежде всего против Президента и против самого замысла конституционной реформы. Дело в том, что институт федерального уполномоченного был предложен нами Президенту Российской Федерации в ходе выработки проекта Конституции РФ. Пока еще федеральные уполномоченные, представители Президента не имеют четкой законодательной базы, определенного видения своих перегово-

воров. Федеральный уполномоченный не вправе вмешиваться в сферу компетенции края, области; он является своего рода координатором деятельности федеральных ведомств на этой территории. Федеральные ведомства имеют здесь и собственность и отстаивают федеральный интерес. Задача федерального уполномоченного не только быть координатором и стражем федеральных интересов на данной территории, но также обеспечивать прямую и обратную связь с Президентом Российской Федерации.

Сегодняшняя модель позволяет нам говорить о серьезнейшей децентрализации государственной власти. И когда мы встречаемся с бывшим мэром Москвы Поповым и задаем ему вопросы — почему же полностью разрушенным является муниципальное хозяйство нашей столицы — и бывший градоначальник Попов нам отвечает, что Российская Федерация «не дает денег на асфальт», это звучит, по меньшей мере, издевательством над здравым смыслом. Поскольку по новому конституционному разграничению полномочий Москва, московское правительство, столичные власти уже имеют все полномочия и в налоговой сфере, и в распорядительной сфере, и в хозяйственной сфере, внешнеэкономической сфере для того, чтобы забыть вообще о том, что деньги на асфальт должна им давать Российская Федерация. Эти же попытки зацепиться за старую модель мы порой встречаем и в Сахалинской области, когда говорят, что Российская Федерация забыла Курилы. Сегодня самим краям и областям дана возможность вести собственный поиск и финансовых ресурсов, собственную внешнеэкономическую деятельность. В составе нашей делегации от Правительства не смог прибыть Шохин, ему на сегодняшний день Президент поручил важную государственную задачу, но здесь присутствует начальник отдела Министерства внешнеэкономических связей, который выступит перед нами и расскажет о последствиях того, что субъекты Федерации получили возможность вести самостоятельную внешнеэкономическую деятельность, и только лишь координация этой деятельности отнесена к совместному ведению. И в Уставе Иркутской области есть параграф 9, который весь посвящен внешнеэкономической деятельности, и мне кажется это достаточно важным для вашей областной конституции. Наше федеративное государство должно сохраняться на нескольких китах: федеральный налог на всей территории Российской Федерации, единая, федеральная валюта на всей территории Российской Федерации, федеральная армия и, конечно, федеральное коллизийное право. Недопустимость одноканальной налоговой системы, для федеративного государства мне кажется очевидной. Хотя есть и такие требования: отказаться от федерального налога, перейти только

к фиксированным субсидиям федеральных органов. Сегодня на это пошла Башкирия, ставит вопрос Якутия. Опасность искушения перейти на одноканальную налоговую систему существует. Это существенное и безответственное нарушение согласованных принципов федеративного государства и в этом отношении мы должны очень внимательно смотреть на протоколы к Федеративному договору, поскольку тогда, в этой эйфории заключения Федеративного договора, федеральная власть, находясь в достаточно слабом, испуганном положении, пошла на «малый Брестский мир», подписание ряда протоколов, существенно искаживших сам смысл того, что подписывается федеративный, а не конфедеративный договор.

Обсуждение конкретных статей этих договоров и статей Конституции показывает, что предстоит еще устранить многие противоречия, которые существуют между статьями совместного ведения и исключительного ведения Российской Федерации. Федеративный договор не может рассматриваться нами как догма, и Президент Российской Федерации уже высказывал мнение, что принятие новой Конституции позволит улучшить сложившееся на сегодняшний день разграничение полномочий, исправив допущенные перекосы и учтя многостороннюю практику федеративных отношений.

Нам предстоит вместе с краями, областями, республиками выйти на понимание, что же есть наше «совместное ведение». На сегодня это существенный пробел, потому что никто не может дать четкого определения для законодателей. Российская Федерация по предметам совместного ведения принимает основы законодательства, законопроекты рассылаются в республики, края, области, потом снизу мы получаем поправки, основы затягиваются в своем принятии. Затем на этой основе сами республики, края, области осуществляют свое собственное правовое регулирование. Здесь предстоит еще самой Федерации понять, что есть основы, а краям, областям понять тот механизм, в каком виде они будут участвовать в выработке этих основ. Стоит обратить внимание, что в проекте Устава Иркутской области, который представлен председателем Иркутского областного Совета народных депутатов Игнатенко, есть целый блок о правовой нормотворческой деятельности областного совета, области. Мне кажется, что следует предусмотреть там отдельным разделом участие областного Совета Иркутской области в выработке основ законодательства по совместному ведению Российской Федерации и области.

Устав области — это, фактически, конституция области, и этим нас пугали, когда говорили, что «вы повышаете статус краев и областей, соз-

даете удельные княжества, которые начнут принимать свою символику, свои гербы, флаги» и т.д. Ничего страшного в этом нет. Я специально привез на это совещание новую Конституцию североамериканского Штата Вирджиния. Штат Вирджиния когда-то первым принял свою Конституцию, еще до принятия федеральной Конституции Соединенных Штатов Америки, но та старая Конституция Вирджинии была пересмотрена двадцать лет тому назад, и Штат Вирджиния имеет теперь одну из самых современных и зрелых Конституций из всех североамериканских штатов. Я вам могу сказать, что там вы увидите гигантские полномочия этого Штата, фактически полномочия государства. Ничего страшного, что Штат имеет свой Уголовный кодекс, свой собственный Гражданский кодекс, никто не разбегаются. А у нас при гигантской децентрализации всех полномочий сами области, края, республики при парафировании Федеративного договора отказались от того, чтобы иметь свое собственное уголовное право, собственное гражданское право. Сегодня, наверное, только Башкирия на это претендует, потому что в Башкирии есть очень толковый законописатель Самигулин. Он полагает, что Башкирская школа законотворчества достаточно зрелая, что они сами напишут свое уголовное, гражданское законодательство. Дай бог, лишь бы это не противоречило РФ. В целом же мы выходим на то, что у нас в Федерации единое федеральное уголовное законодательство для всех, единое гражданское законодательство. Хотя штаты в США имеют свои кодексы. Я уж не говорю о том, что Калифорния называет себя Республикой Калифорния и фактически ведет себя как государство в государстве; но федеральные налоги, федеральное коллизийное право, федеральная армия и единая федеральная валюта — перечисленные мною киты обеспечивают в США действительную федерацию. Устав Иркутской области, который мы сегодня рассматриваем, я надеюсь, может стать модельным документом.

Но самое главное для нас с вами — обеспечить соответствие этого Устава нормам федеральной Конституции — как нынешней, так и будущей. По-видимому, Российская Федерация примет новую Конституцию в 1993 году. Мы обсуждали с Президентом, что не надо искусственно тормозить принятие новой Конституции, но и не надо его искусственно форсировать. Но уже сегодня мы обязаны обеспечить соответствие конституций республик в составе Российской Федерации и уставов краев, областей федеральной Конституции, иначе новая Конституция повиснет в воздухе. Здесь заключена одна из самых больших опасностей. Сегодня Конституция Башкирии, принятая в первом чтении, проект Конституции Тувы, принятая уже Конституция Якутии, соображения

«Дальневосточной республики» обрисовывают тревожную тенденцию подрыва будущего Федерации. Мы же уже договорились: к совместному ведению республик и Федерации, краев и Федерации, областей и Федерации первым же пунктом отнесли *обеспечение соответствия Уставов и иных нормативных актов республик, краев и областей Конституции и законам Российской Федерации*. Это взаимное обязательство, взятое при подписании Федеративного договора и закрепленное в конституции РФ, делает антиконституционным любые попытки принять конституции и уставы, которые фактически игнорируют пребывание этих субъектов в Федерации. В Уставе Иркутской области написано, что Иркутская область — неотъемлемая часть Российской Федерации, но эти слова могут остаться словами, если некоторые полномочия, некоторые принципы, записанные в Уставе, будут входить в противоречие с нормами федеральной Конституции, с нормами разграничения полномочий и предметов ведения Федеративного договора.

У нас предстоит дискуссия по конкретным направлениям реализации нового федерализма, я хотел бы принять участие в этой дискуссии, а сейчас позвольте мне закончить свой вступительный доклад.




КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТИК

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК:

Проект Устава Иркутской области

Дискуссия о конституционной
реформе в российских
краях и областях

Ю.Болдырев, О.Румянцев, В.Сыроватко,
Ф.Цанн-Кай-Си о содержании идеи
федерализма в современной России



№ 12
СЕНТЯБРЬ
1992

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ОТДЕЛА ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПАРЛАМЕНТСКОГО ЦЕНТРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О соответствии Конституции Республики Саха (Якутия)
Конституции Российской Федерации
и Договору о разграничении предметов ведения
и полномочий между федеральными органами
государственной власти Российской Федерации
и органами власти суверенных республик
в составе Российской Федерации¹**

Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) была принята Верховным Советом этой республики 4 апреля 1992 года. Анализ данной Конституции позволяет сделать вывод о ее выходе за рамки полномочий республики в составе Российской Федерации, очерченных Федеративным договором и Конституцией Российской Федерации, а то и явных нарушениях в ряде статей положений этих нормативных актов.

Так, ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия), закрепляя обязанность государственной власти в республике действовать в соответствии с принципом разделения властей, а также разграничением полномочий республиканских и местных органов власти, не ссылается на принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и республиканскими органами власти, закрепленный Федеративным договором.

Статья 5 Конституции Республики противоречит ст. 11 Конституции Российской Федерации и п. «н» ст. 1 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, которые относят статус и защиту воздушного пространства и континентального шельфа Российской Федерации к ведению федеральных органов государственной власти. А по Конституции Республики Саха (Якутия) земля, недра и их богатства, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, воздушное пространство, континентальный шельф на территории Республики Саха объявляются собственностью республики и достоянием народа Республики Саха.

Статья 11 Конституции России, а также статья III ч. 3 Федеративного договора объявляют землю и ее недра, воды, растительный и животный мир достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Понятия «достояние» и «собственность» обладают разным юридическим содержанием и не являются юридическими синонимами. Статья 5 Конституции

¹ Материал Парламентского центра Российской Федерации. Подготовлен отделом политико-правовых исследований: Машинопись. [Б.м.]. [Б.г.]. 5 с. (Фонд Парламентской библиотеки — In-93-125).

Республики Саха провозглашает землю, недра и т.д. не только достоянием народа, но и собственностью республики, то есть государственной собственностью. Это не соответствует смыслу положений Конституции Российской Федерации и Федеративного договора.

Статья 7 провозглашает безоговорочное верховенство республиканской Конституции. Но это означает и верховенство Конституции над полномочиями Российской Федерации, что противоречит Конституции Российской Федерации (статья 78). В то же время ст. 8 Конституции Республики Саха (Якутия), оговаривая верховенство законов Российской Федерации, принятых в соответствии с ее полномочиями, умалчивает о Конституции Российской Федерации.

В ст. 38 Конституции Республики Саха (Якутия) закреплены предметы исключительного ведения республики. На наш взгляд, такая статья, детально фиксирующая компетенцию республики, лишь усложняет взаимоотношения, поскольку согласно ст. 78 Конституции России республика в составе Российской Федерации — государство, обладающее на своей территории всей полнотой государственной власти, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации, что подтверждено и в Федеративном договоре. Кроме того, часть полномочий, отнесенных ст. 38 Конституции Республики Саха к ее исключительному ведению, не может быть к ним отнесена, поскольку согласно ст. II ч. 1 Федеративного договора подлежит исключительному ведению федеральных органов государственной власти России либо совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации. Так, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера отнесена п. «п» ч. 1 ст. II Договора к совместному ведению Федерации и Республики. Кроме того, противоречат ч. 1 ст. II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации следующие полномочия:

- установление отношений собственности, порядка владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами и водами; охраны окружающей среды;
- руководство народным образованием, культурными и научными организациями и учреждениями республики, здравоохранением, физической культурой и спортом, социальным обеспечением; охрана памятников истории и культуры;
- образование судов, прокуратуры;
- установление и регулирование внешнеэкономических, а также научных и культурных связей с зарубежными странами.

В ст. 39 Конституции Республики Саха (Якутия) передача части принадлежащих ей прав в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации неправомерно ограничивается определенным сроком, ибо в Федеративном договоре указания на сроки не содержится.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Законы Российской Федерации обязательны и имеют одинаковую силу на территории всех республик в составе Российской Федерации. Такое правило закреплено в ст. 81 Конституции Российской Федерации. Какого-либо дополнительного подтверждения со стороны высших органов государственной власти республик для их действия не требуется. Вопреки данной норме ч. 2 ст. 41, а также ст. 58 Конституции Республики Саха (Якутия) устанавливается необходимость ратификации Верховным Советом Республики Саха законов Российской Федерации, принятых по вопросам, отнесенным к совместному ведению, для вступления их в силу на территории Республики Саха.

Согласно ч. 3 ст. 41 Конституции Республики Саха (Якутия) республика вправе приостанавливать на своей территории действие законов и иных актов Российской Федерации, если они нарушают Федеративный договор, противоречат Конституции или законам Республики Саха. Право приостановления законов и иных актов Российской Федерации по указанным основаниям, а также по причине ограничения суверенитета республики либо ущемления прав ее народа закреплено за Верховным Советом Республики Саха (ст. 58). Подобные положения нельзя считать правомерными. Споры по поводу издания федеральными органами власти актов по вопросам, отнесенным к ведению республики, а также споры по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, согласно ч. 3 ст. VI Федеративного договора разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

Возражения вызывает и ст. 48 Конституции Республики, согласно которой на территории республики не допускаются действия властных структур, не относящихся к ее юрисдикции, как несовместимых с суверенитетом Республики Саха (Якутия). Данное положение можно трактовать как недопущение законной деятельности федеральных органов государственной власти и управления.

Глава, посвященная Президенту Республики Саха (Якутия), не упоминает о том, что Президент Республики входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. В случае введения им чрезвычайного положения на территории Республики не указывается на необходимость немедленного уведомления органов государственной власти и управления Российской Федерации.

В разделе о местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия) не содержится ссылок на Конституцию и законы Российской Федерации, хотя согласно ч. 1 ст. II Федеративного договора установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации. Статья 87 (ч. 2) возлагает определение компетенции местного самоуправления различного уровня только на законодательство Республики Саха (Якутия). Это противоречит ст. 139 Конституции Российской Федерации, согласно которой компетенция местных Советов народных депутатов может быть изменена только законом Российской Федерации.

Статья 91 Конституции Республики Саха (Якутия) противоречит ст. 140 Конституции Российской Федерации, ибо она закрепляет обязанность мест-

ных Советов народных депутатов принимать решения в пределах полномочий, определенных только законодательством Республики Саха, игнорируя полномочия, предоставленные законодательством Российской Федерации.

Статья 163 Конституции Российской Федерации утверждает судебную систему Российской Федерации, в которую входят верховные и высшие арбитражные суды республик в составе Российской Федерации, а также районные (городские) народные суды. Создание конституционных судов республик в составе России не предусмотрено. Однако в Конституции Республики Саха (Якутия) предусмотрен Конституционный Суд Республики, полномочия которого, например, дача заключения о соответствии законов и иных нормативных актов Российской Федерации Федеративному договору и Конституции России, дублируют предметы ведения Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституции Российской Федерации не соответствуют и некоторые другие нормы раздела, посвященного судебной власти (например, о расширенной коллегии народных заседателей — присяжных и т.д.). Правда, в Законе о порядке вступления в силу Конституции Республики оговорено, что данные положения вступают в силу по мере реализации судебной реформы в России.

Статья 109 Конституции возлагает организацию и порядок деятельности адвокатуры на законодательство Республики Саха (Якутия), между тем Федеративный договор относит адвокатуру к сфере совместного ведения.

В избирательной системе Республики Саха (Якутия) закреплено ограничение всеобщего избирательного права — ценз оседлости. Для обладания пассивным избирательным правом согласно ст. 112 гражданину Республики необходимо проживать на территории республики не менее 5 лет.

В ст. 114 не содержится ссылок на законодательство Российской Федерации, хотя регулирование прав граждан отнесено к ведению федеральных органов, а их защита — к совместному ведению органов Российской Федерации и республик.

В ст. 131 оговорено, что взносы Республики Саха в бюджет Российской Федерации определяются Верховным Советом республики, а ч. 1 ст. I Федеративного договора относит федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

Внешнеэкономическая деятельность всех предприятий и организаций, находящихся на территории республики, не может регулироваться только ее законами, как указано в ст. 137 Конституции Республики Саха (Якутия). Это противоречит ч. 2 ст. III Федеративного договора.

В целом можно сделать вывод, что в существующем виде Конституция Республики Саха (Якутия) будет затруднять реализацию положений Федеративного договора, который подписан ее представителями.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ
ВСЕРОССИЙСКОГО СОВЕЩАНИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ
РЕСПУБЛИК, КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ И АВТОНОМИЙ
В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 11 сентября 1992 г.

**Проблема взаимоотношений представительных
и исполнительных органов власти всех уровней¹**

Б.Н. Ельцин. Сегодня мы проводим первое такое Всероссийское совещание руководителей республик, областей, краев и автономий в составе России. Раньше было заведено собираться как бы по ведомствам. Верховный Совет проводил совещания руководителей Советов, я встречался с главами администраций. Сейчас впервые по договоренности с Русланом Имрановичем Хасбулатовым собрали вместе руководителей и представительной, и исполнительной власти. В совещании принимают участие члены Правительства.

У нас с вами общие проблемы. Мы несем общую ответственность перед российским народом, и если действительно хотим эффективно работать, то надо укреплять наше взаимодействие. Это основная, пожалуй, тема, которая сегодня стоит перед нами.

Главная особенность момента состоит в том, что центр тяжести начатых нами реформ переходит сейчас с федерального на региональный уровень. Надо признать, что реформа идет с большим трудом и не безболезненно. Продолжается спад производства. Он обусловлен не только разрывом хозяйственных связей, в том числе со странами СНГ, но и начавшейся структурной перестройкой экономики, резким сокращением производства в военно-промышленном комплексе.

Чрезвычайно важной проблемой успеха проводимых экономических реформ является сохранение социальной стабильности в обществе. Она невозможна без защиты интересов наиболее необеспеченных слоев общества, без достижения компромисса основных социальных сил. Принципиально важно неукоснительное и решительное проведение экономической реформы в центре и на местах.

Сейчас особенно нетерпима рассогласованность действий представительной и исполнительной власти по всей вертикали. То, что раньше

¹ Материалы Парламентского центра Российской Федерации: АМ 92 00070. [М.]. Парламент. центр Рос. Федерации. [Б.г.] 67 с. (Фонд Парламентской библиотеки).

казалось незначительными шероховатостями в механизме государственного управления, теперь может стать существенным препятствием для реализации намеченных преобразований. Нужны серьезные меры по исправлению этой ситуации. Они должны находиться в русле глубоких преобразований системы органов государственного управления и самоуправления России, становления ее государственности.

Подготовка и подписание Федеративного договора стали первым этапом этого сложного дела. С принятием Договора фактически начался процесс возвращения реальной власти национально-территориальным и административным органам управления и самоуправления и, в конечном счете, — каждому гражданину России.

Но этот самый первый этап еще далеко не завершен. Традиции унитарного государства оказались слишком живучи во всех звеньях Российского государства. Это касается структуры и практики повседневной работы Верховного Совета и Правительства.

Многие принятые за истекший период законы, нормативные акты, распоряжения и так далее противоречат Федеративному договору, принципу разграничения полномочий между федеральными органами и органами государственного управления республик, краев, областей, автономий, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Региональные органы власти также нередко нарушают положения Федеративного договора, соответствующие положения Конституции, нарушают законы Российской Федерации, не выполняют указы Президента и постановления Правительства. Все это расшатывает неокрепшую государственность России, дезорганизует управление социально-экономическими процессами в стране, тормозит осуществление реформ, усиливает правовой нигилизм в обществе. В итоге и Российская Федерация в целом, и ее регионы, и все граждане России несут ощутимые моральные и материальные потери. Для преодоления этих негативных тенденций необходимо следующее.

Первое. Привести акты Президента и Правительства России, а также порядок их принятия в соответствие с положениями Федеративного договора. Мною отданы соответствующие распоряжения.

Второе. Верховному Совету, не дожидаясь принятия новой Конституции, уже на предстоящей сессии начать работу по пересмотру практики законодательной деятельности в соответствии с Федеративным договором и с федеративным устройством России. Уже на очередной сессии надо активно начать корректировку принятых законов в соответствии с этим документом.

Третье. Правительству необходимо заключить соглашения с советами министров, а также с администрациями субъектов Российской Федерации по вопросам реализации полномочий в сферах совместного ведения и делегирования полномочий друг другу.

Четвертое. Продолжить работу по формированию собственно федеральных органов исполнительной власти, изменению структуры Правительства на базе существующего института представителей Президента и Контрольного управления.

В конечном счете, мы должны получить такую систему государственной власти, которая, с одной стороны, обеспечила бы свободное, не сдерживаемое центром экономическое развитие субъектов Федерации, а с другой — политическую и экономическую стабильность и оборонную достаточность страны.

Мы за терпеливый, взаимоуважительный диалог федеральных и региональных органов управления, регионов между собой. Убежден, что без него эта работа не принесет результатов. Любые попытки сконструировать, а затем внедрить ее силовыми методами потерпят провал, об этом говорит ситуация в некоторых сопредельных с Россией государствах. Они способны привести только к ослаблению государственности, более того — к распаду России. Мы никогда не пойдем по такому пути.

В нынешних условиях особенно опасен правовой сепаратизм, когда на местах принимаются нормативные акты, расходящиеся не только с российскими законами, но иногда и с элементарными нормами законотворчества, да и со здравым смыслом. Противоречат нормам цивилизованного государства такие явления, как ограничение миграции населения, выдвижение требований о пересмотре границ, замещение местными информационными каналами центральных. Считаю недопустимой организацию популистских кампаний давления на федеральную власть. Особенно в последнее время отличились руководители селян. Могут привести пример... Ножилов, глава администрации Иркутской области (надеюсь, он здесь присутствует), сделал мне письменное последнее предупреждение: если, говорит, не дадите приватизировать энергетику в области... Я без последнего предупреждения Вас сниму с работы, и даже без первого, если Вы так будете давить на власть.

Эффективность государственного управления страдает от нечеткого разделения компетенции представительной и исполнительной власти в регионах. Советы зачастую вмешиваются в вопросы оперативного управления. Исполнительные органы подменяют своими решениями представительные. Все это на практике приводит буквально к параличу власти в регионе. Конечно, этому есть веские причины. Закон о краевом, област-

ном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации во многом, к сожалению, неверен, ошибочен. Здесь в немалой степени виноват председатель Комитета Верховного Совета Жуков. Ориентирован закон на условия стабильного общества, общества уже сформировавшегося, а не на переходное состояние, какое переживает Россия. Поэтому понятны призывы ряда глав администраций краев и областей приостановить действие некоторых разделов этого закона. Но есть и субъективная сторона этого вопроса. Взгляды Советов и администрации на стратегию и тактику проводимых в настоящее время преобразований не везде, к сожалению, совпадают. Я считаю, что по регионам — примерно 50 на 50. 50 процентов живут нормально друг с другом, 50 процентов постоянно стараются перетянуть одеяло на себя — то один, то другой. Это сейчас недопустимо. Трудно точно определить: есть какие-то, наверное, и промежуточные варианты, но есть очень много примеров, где председатель Совета и глава администрации живут просто душа в душу. Я недавно был в Омской области, так просто приятно было и смотреть на людей, и общаться с ними, и видеть, как люди к ним относятся и как дела там идут. Это их общая забота, и они оба болеют за дела в области и работают. Поэтому у них сессия не превращается в постоянно бушующий митинг, раздражающий население и, конечно, не повышающий доверия к власти.

Руководителям на местах необходимо, наконец, до конца проникнуться ответственностью, четко определить свою позицию по отношению к реформам. Люди не простят, если переносимые ими невзгоды окажутся напрасными, если реформы не приведут к положительным результатам только из-за распрей между двумя ветвями власти, особенно, конечно, на местах. Заблуждение, что представительные и исполнительные органы в регионах обречены на дублирование, на противоборство. И от заблуждения этого нужно избавиться. Их функции вполне можно развести. И положительный опыт многих регионов это показывает. Я говорил про Омск, а можно назвать Смоленскую, Нижегородскую области и другие. Региональным Советам нужно смелее брать на себя рассмотрение крупных стратегических вопросов развития территорий, а не заниматься мелочной опекой исполнительных органов.

К сожалению, почти полностью самоустранилась от текущих дел третья власть — судебные органы. К большому сожалению, они самое слабое звено в системе государственного управления в России сегодня. Это резко снижает наши возможности в борьбе с организованной преступностью, экономическими преступлениями должностных лиц, правовым беспределом. Дошло до того, что преступные группировки стали

выяснять отношения прямо на городских улицах, в Москве уже стреляют из гранатометов. А кое-кто в Верховном Совете (я имею в виду отдельных, конечно, депутатов) уже вынашивает идею: давайте будем продавать населению оружие свободно. Это просто безумие.

Видимо, назрела необходимость напрямую заняться правовой реформой в России. Прямою заняться! Мы явно отстали с реализацией этой реформы. Ее важно синхронизировать с экономической и социальной реформой, чтобы подвести под них прочную правовую основу.

Немалую нервозность вызывает сегодня дискуссия о необходимости реформирования региональных органов представительной власти и прямых выборов глав администраций после прекращения действия моратория 1 декабря.

Считаю, что в настоящий момент проведение новых выборов в Российской Федерации недопустимо для всех: и для Советов, и для глав администраций. Им надо проработать этот срок в оставшиеся два с половиной года, и не оглядываться. А дальше — провести выборы, согласны? Хорошо. Но одного увидел, кто мотнул головой: нет. Ну, пожалуйста, пусть избирается.

Руслан Иманович мне подсказывает: обсудим. Я думаю, что надо убедить Верховный Совет действительно пойти по этому пути. И люди сейчас просто не пойдут на выборы. И не нужно этого сейчас. Стабильность нужна в этот переходный период. Даже если кое-где есть ошибки в кадрах, то это все-таки единицы, а не десятки из руководителей Советов и глав администраций 88 регионов.

Потенциал сформированной системы федеральных и региональных органов управления вполне достаточен для проведения преобразований. В том числе и Верховный Совет способен принимать те законы, которые сегодня нужны реформам, нужны России, нужны россиянам. Глобальная кадровая перетряска может привести только к неоправданным сбоям в реформах. Важно именно сейчас, когда самый трудный этап реформ позади, прекратить все досужие разговоры о никчемности и бесполезности депутатской деятельности. Депутаты, избранные в 1990 году, должны полностью отработать установленный законом срок, срок, на который их избирали. Как Президент считаю недопустимым подвергать сомнению необходимость представительных органов власти и самой депутатской деятельности.

Сейчас в регионах возникают различные ассоциации экономического взаимодействия, добровольные объединения республик, краев, областей, автономий. Вряд ли нужно придавать таким ассоциациям государственный статус. Это приведет к тому, что они получат более высокие пра-

ва, чем их учредители. Возникнет еще один административный уровень в территориальном управлении. В то же время межрегиональные ассоциации могут наладить новые экономические связи, повысить эффективность экономики регионов и России в целом. Так что опыт этот, конечно, положительный. И как показывает практика, отдача их особенно высока, если Советы и администрации регионов имеют общие подходы к деятельности в рамках ассоциации, а не тянут одеяло каждый на себя.

Хотел бы остановиться еще на одной проблеме, которую, считаю, недооценивают. Речь идет о перераспределении полномочий по властной вертикали. Оно остановилось на региональном уровне. Республиканские власти, краевые, областные Советы и администрации стремятся взять на себя управление всеми социальными и экономическими процессами, вплоть до уровня городских районов и сел. Это вызывает немалую напряженность. Особенно нетерпимы противоречия между главами администраций краев и областей и администраций, как говорят, их «столиц». Ведь те и другие назначены указами Президента. Но вы знаете, глава администрации Краснодарского края воюет с главой администрации Краснодарара. Разве это допустимо? Я из своей производственной практики, когда был директором предприятия, знаю: если дерутся между собой начальник и главный инженер, то надо снять обоих, потому что коллектив раскалывается надвое. Одни поддерживают одного, другие поддерживают другого. Надо обоих снять, заменить — и начнется работа.

Видимо, требуют уточнения нормативные акты, разделяющие компетенцию регионов и крупных городов в их составе. При наличии доброй воли все спорные вопросы могут быть урегулированы. Сейчас уже изменен порядок. Главы администраций столиц областей, краев и городов будут назначаться главами администраций областей, краев, а не Президентом. Ну, проделали опыт, убедились, что не очень...

Необходимо незамедлительно разработать и начать реформу местного самоуправления. Задача в том, чтобы значительно укрепить права и экономические возможности мест, создать там дееспособный и ответственный аппарат управления. Наверное, не стоит на этом уровне слепо копировать организацию государственных органов. Например, сохранять деление органов самоуправления сел, поселков, сельских и городских районов на представительную и исполнительную власти. Наоборот, местное самоуправление всей своей природой ориентировано на местные традиции и формы организации. Помните, раньше были земства? Они имели большие права. Федеральным и региональным органам власти следует более внимательно отнестись к региональным и общероссийским ассоциациям городов, наладить с ними конструктивный диалог.

Реформа государственного устройства Российской Федерации не будет успешной, если не возникнут и не окрепнут самые низшие органы самостоятельного самоуправления населения. Надо, чтобы эта корневая система разрасталась вниз, как можно глубже. Их формирование находится в самом начале, но уже кое-где появились и работают органы самоуправления микрорайонов, действуют различные самостоятельные объединения граждан по интересам и религиозным убеждениям, некоммерческие фонды, интеллектуальные клубы, культурные инициативы и так далее.

Это первые признаки становления полноценного гражданского общества — фундаментальной основы новой, демократической государственности в России. Нужна продуманная политика как федеральных и региональных органов управления, так и органов самоуправления по отношению к таким образованиям.

Все перечисленные вопросы можно решить в ходе широкого обсуждения и последующего принятия уставов краев, областей, крупных городов, а также положений о местных органах самоуправления более низкого уровня.

В этих документах должно быть достигнуто соответствие Федеративного договора Конституции, законам России и специфике конкретного региона, города, района. Стоящие перед федеральными и региональными органами управления задачи требуют разработки эффективного механизма их взаимодействия.

Считаю целесообразным поддержать предложения ряда регионов о введении поста первого заместителя Председателя Правительства России по региональной политике. Должно быть два первых заместителя. Один занимается региональной политикой, второй — отраслевой политикой. И пусть они взаимодействуют, а регионы будут знать, с кем иметь дело.

В заключение хотел бы сказать следующее. Я верю, что все мы хотим одного: чтобы система власти в России скорее преодолела болезни роста, обрела наконец нормальное, естественное состояние. Это нужно сегодня людям для того, чтобы эффективнее проводить реформы. Это будет еще нужнее завтра, когда Россия станет сильным, процветающим демократическим государством, займет достойное место в ряду развитых государств и внесет заметный вклад в мировую цивилизацию. Я в этом убежден. И от всех, кто находится в этом зале, непосредственно зависит, как быстро мы решим эти задачи.

Для того чтобы оправдать доверие российского народа, нам нужно преодолеть мелочные конфликты (иногда действительно мелочные), найти согласие и начать эффективно взаимодействовать всем ветвям власти. Сумеет ли это сделать Россия — сохраним и поднимем Россию! [...]

**ТЕЗИСЫ ВЫСТУПЛЕНИЯ
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ О.Г. РУМЯНЦЕВА
НА СЕССИИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ТУВА
16 сентября 1992 г.**

**«Федерации — единое конституционное пространство
(проблема соответствия конституций республик
в составе РФ общероссийскому Основному Закону —
на примере проекта Конституции Тувы)¹»**

Поездки в республики, в которых рассматриваются проекты их новых основных законов, являются частью реализации новых положений действующей Конституции, вобравших в себя содержание Федеративного договора.

Нужна ли спешка?

В декабре прошлого года Российская Федерация стояла на грани прекращения своей федеративной государственности. Слишком печальны были последствия прекращения существования Союза ССР и слишком неясной модель нашего дальнейшего существования. На фоне существенно-го кризиса иррациональным побуждением части граждан было стремление к полному и безграничному суверенитету, без осознания реальных последствий того, что произойдет, если насильственным образом прекратится наше государство. С декабря 1991 г. по март 1992 г. была проведена огромная работа по выработке модели разграничения полномочий между федеральной властью и властью республик, краев, областей и автономий. Это создало качественно новую конституционно-правовую ситуацию.

На мой взгляд, немедленное принятие новых конституций республик в составе РФ уже не является остро насущной задачей. Сама федеральная Конституция дает на высшем уровне гарантии всех прав и полномочий государственных образований в составе Федерации. Я бы определил три последовательных этапа в конституционной реформе.

Первый и важнейший этап — реализация положений действующей Конституции, которую мы только-только изменили в марте-апреле этого года, заложив основы нового соглашения по вертикали и по горизонтали. Мы обязаны строить свою жизнь так, чтобы Основной Закон выполнялся. По нему республика в составе РФ является субъектом четырех типов отношений: международных; внешнеэкономических; федеративных (между республикой и центром); межрегиональных (между самими республиками, краями, областями).

¹ Архив ФКР.

Реализуют ли сами республики все эти свои гигантские полномочия, данные им федеральной Конституцией? Мне кажется, в недостаточной мере. На уровне субъектов Федерации принимается недостаточно усилий к тому, чтобы данные шестым Съездом народных депутатов полномочия использовать сполна.

Вторым этапом реформы является завершение и принятие Конституций Российской Федерации. На сегодняшний день эта работа, слава Богу, выходит из-под града политических амбиций, плодами которых стали альтернативные проекты и слухи, что якобы будет проект Президента. Президент после длительных размышлений и консультаций принял важное политическое решение: вернуться в Конституционную комиссию, сняв все кривотолки. Проект Комиссии, одобренный сначала Верховным Советом, а потом Съездом в основных своих положениях является сегодня единственным. Конституционная комиссия со 2 сентября дорабатывает проект с учетом поправок Съезда, ведомств, с учетом семнадцати поправок Президента. 6 октября мы проводим пленарное заседание, а 12 октября выносим проект на рассмотрение Президиума Верховного Совета. А в течение октября–ноября по разделам проект пойдет в Парламенте на второе чтение. На очередном Съезде мы могли бы рассмотреть и принять проект в первом чтении. Вполне возможно, что первый раздел «Основы конституционного строя» будет вынесен весной–летом 1993 г. на референдум с тем, чтобы уже по его итогам принять осенью во втором чтении последующие разделы на Съезде.

А вот третьим этапом конституционной реформы становится подготовка и принятие конституций республик.

О соответствии конституций Федерации и республик

Речь не идет о том, чтобы вернуться к прежней практике дореформенных лет, когда автономные республики принимали свои конституции по четкой директиве из центра, в строгом соответствии с Конституциями СССР и РСФСР. Но во имя недопущения разрушения того хрупкого согласия, которого мы достигли, недопустимо спешить, создавать конфликт.

Есть две ключевые нормы, вокруг которых достигнуто единство. Часть вторая статьи 78 действующей Конституции РФ определяет, что республики имеют свою Конституцию, соответствующую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности данной республики. Статья 81¹, взятая из Федеративного договора, определяет, что к совместному ведению Федерации и республик в ее составе относится обеспечение соответствия конституции и законов республик в составе РФ Конституции и законам всей Российской Федерации. Решающим моментом, который заставляет с оптимизмом смотреть на будущее Федерации, является именно эта, вторая статья Федеративного договора.

Уже на стадии написания проектов их нужно увязывать с общефедеральной Конституцией — и нынешней, и проектом новой. В Конституционную комиссию поступает информация о форсировании процесса приня-

тия конституций в ряде республик: Башкирии, Бурятии, Калмыкии, Татарии, Туве, Якутии. В одних принятие состоялось, как, например, в Якутии. При чем ряд положений трудно согласуется с федеральной Конституцией.

Нельзя доводить до этого, поскольку тогда вступает в силу статья 6 Федеративного договора, которая гласит, что противоречия разрешаются Конституционным Судом РФ. Согласительных процедур, предусмотренных законом, мы пока не имеем. Конституционный же Суд будет завален ходатайствами и индивидуальными жалобами, что может иметь неблагоприятные последствия.

Мое предложение: конституционный процесс в республиках осуществлять скоординировано. Пусть с опозданием, но этот вопрос выносится на Президиум Верховного Совета.

Его Постановление должно очертить комплекс мер по сотрудничеству в области конституционного строительства. Предстоит провести серию совещаний руководителей конституционных комиссий, а это, как правило, председатели верховных советов, а в случае России — Президент. Уверен, что Ельцин возглавит важную работу таких совещаний, с участием ответственных секретарей, руководителей рабочих групп, непосредственных разработчиков. Конституционная комиссия начала практиковать поездки в республики, края, области. Будет организован постоянно действующий семинар на базе нашей Комиссии, с тем чтобы дать подробный правовой анализ готовящимся проектам. Мы приглашаем для участия в работе нашей Комиссии разработчиков из республик. В соответствии с планом предстоит создать Российский центр конституционной реформы.

Рассмотрение проектов в республиках может идти по той же схеме, что и в России, без спешки. Наш пятый Съезд принял концепцию к сведению, в шестой — одобрил основные положения, далее предстоит рассмотрение в первом чтении, постатейное, с поправками. И второе чтение по доработанному проекту, после обсуждения, после экспертизы в федеральных органах окончательное принятие.

О проекте Конституции Республики Тува

Мне думается, что в Туве мы имеем дело с прагматическим и трезвым политическим подходом. Вокруг Тувы идет много разговоров, может быть, часто лишенных оснований. Известные события, произошедшие не так давно в республике, заставили очень многих встревожиться. Эта тревога закономерна, ибо бацилла этнического подхода к развитию государства захватывает многие районы России. Выделяется коренная нация, и начинают строить государство под эту нацию. Какой-нибудь меджлис, созданный по чисто этническому принципу, считает себя чуть-ли не единственным представительным органом. Многонациональный же характер нашего государства и отдельных его частей требует гораздо более взвешенного подхода.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Анализируя тувинский проект, мы увидели принципиальную позицию на честное участие в жизни Российской Федерации, в ее едином конституционно-правовом пространстве. Это, прежде всего, отражает интересы народа, граждан, населяющих данную республику.

Правовой анализ самого текста проекта показывает типичные плюсы и минусы.

Статья 1 в проекте провозглашает Республику Тува суверенным демократическим государством. Определяется, что Тува имеет право на самоопределение. Это верно, тем более если учитывать, что самоопределение кое-кто понимает как синоним отделения. В международном праве это совершенно разные термины, и они регулируются различными механизмами. Установившиеся во многих странах формы осуществления права на самоопределение являются подчас формой государственности части в пределах более общего государства (федерации, конфедерации). В данном случае вряд ли можно вести речь о полной суверенности как абсолютном верховенстве на собственной территории, независимости самоопределяющегося субъекта. Но достаточно широкие права в отношении такого субъекта сохраняют за единым интегрирующим образованием — за Федерацией, которая сама по себе и существует только в интересах составляющих ее частей, а не в интересах московской бюрократии и федеральной номенклатуры. Что же касается такой формы самоопределения, как отделение от единого государства и образование полностью самостоятельного государства, то в современных условиях для относительно немногочисленного, компактно проживающего народа она представляет в исторической перспективе несравненно меньше возможности, чем нахождение в составе сильной федерации.

Право выхода не оговорено в Федеративном договоре, но оно косвенно оговорено в проекте новой Конституции РФ: в статье 74 (4) мы говорим: изменение конституционно-правового статуса республики осуществляется на основе волеизъявления двух третей избирателей в ней, с принятием соответствующего закона ВС РФ. Это предполагает фактически 2 этапа. Если республика желает объединиться с другой или изменить свой статус, нужны два условия: первое — на референдуме набрать две трети голосов избирателей; второе — принять соответствующий общефедеральный закон, с тем чтобы закрепить федеральной властью это изменение статуса.

Я всецело поддерживаю сделанное в статье 1 проекта заявление о том, что Республика Тува входит в состав Российской Федерации. Но здесь есть довольно странный момент, что она входит «на основе Федеративного договора». Республики не вошли в состав РФ на основе Федеративного договора, ибо они уже находились в ее составе. Показательно, что сам Федеративный договор писался на основе соответствующей главы проекта Конституции. Были попытки сделать Федеративный договор подобием Союзного договора — государствообразующим документом, где республики,

края, области создавали федерацию как бы заново. Договор в своей преамбуле однозначно гласит, что республики признают свою ответственность «за сохранение исторически сложившегося государственного единства народа Российской Федерации». Республика входит в РФ на основании статьи 71 федеральной Конституции. Шестой Съезд, одобрив Федеративный договор 10 апреля 1992 года, включил его содержание как составную часть в Конституцию Российской Федерации. Федеративный договор не имеет названия «Основной закон». Государство же подчиняется Основному Закону, а не Договору, который является вторичным по отношению к ней. В нашей конституционно-договорной федерации есть Конституция, затем Федеративный договор и, наконец, дополнительные двусторонние договоры РФ с ее частями. Федеральная Конституция является актом высшей юридической силы по отношению ко всем другим правовым актам, в том числе и по отношению к Федеративному договору.

Весьма передовым, отвечающим действительности, является положение статьи 2 проекта, гласящей, что народ Республики Тува составляют граждане Республики Тува всех национальностей. Это положение снимает возможные напряженности, ненужные и вредные для общего дела благополучного развития.

Следует отнестись со всей внимательностью к положениям статьи 5 проекта Конституции Тувы о гражданстве. Надо бы четко определить соотношение федерального гражданства и гражданства республики. Ведь гражданство Республики Тува не может устанавливаться вне связи с общероссийским гражданством. Если говорится в первой же статье, что Республика Тува входит в Российскую Федерацию, по-видимому, целесообразно отразить моменты, связанные с федеральным гражданством. Мы предложили бы такую формулу, что все граждане Республики Тува, постоянно проживающие на территории Республики Тува, являются одновременно гражданами Российской Федерации. И оно снимет вопросы опять же о том, кого принимать в гражданство. Этот нам нравится — дадим гражданство республик, а этот нет, у него другой «пятый пункт». И здесь возможна дискриминация.

Принципиальна статья проекта «о верховенстве Конституции Тувы на своей территории». Я согласился бы не с этой, а с предыдущей редакцией проекта. В статье члена ВС РФ от Тувы Ч-Д. Ондара в «РГ» от 17.09.92 г. сказано, что не только Конституция и законы Республики Тува обладают верховенством на территории республики, но Конституция Российской Федерации, ее законодательные акты, принятые в соответствии с полномочиями, делегированными России Республикой Тува, обладают высшей юридической силой на территории республики. Хорошо писал депутат Ондар, но ничего похожего нет в том проекте, который представлен на рассмотрение ВС Тувы. На каком-то этапе статья 8 претерпела негативные искажения. Статья стала очень двусмысленная, вошла в противоречие с нормой о вхождении в РФ. Совершенно не упоминается о том, что феде-

ральные законы также имеют верховенство в пределах полномочий Российской Федерации.

Конституция — сложный документ, однако надо прилагать все усилия, чтобы избежать в ней двусмысленности. Так фраза статьи 9 проекта о том, что в отношении хозяйственной деятельности Тувы обеспечивается ее взаимодействие с экономикой Российской Федерации и зарубежных стран, определяет, что Российская Федерация чуть ли не что-то отдельное от территории Республики Тува. Ничего не сказано в 10 и 12 статьях о разграничении государственной собственности на федеральную и республиканскую. А это разграничение есть. Есть объекты федеральные, которые совместно будут устанавливаться, согласовываться и так далее. Кстати говоря, статус природных ресурсов, имеющих общедолежное значение, определяется Федерацией также по согласованию с республикой. Не может считаться абсолютно все, находящееся на территории республики, ее собственностью. Такой подход исключал бы возможности наличия на территории Республики Тува и других входящих в Российскую Федерацию республик, федеральной собственности, собственности других составных частей Федерации, собственности общественных объединений, негосударственных предприятий, собственности граждан, общей собственности. «Собственность республики» — некорректная формулировка. В Федеративном договоре записали «достояние (собственность) республик», эти вот неправовые скобочки появились в ночь до подписания Федеративного договора.

По форме правления, мне кажется, есть еще над чем работать. В той же статье члена Конституционной комиссии Ондара написано о том, что «более, чем 45-летний опыт Советской власти в Туве фактически основывался в том числе на том, что тувинский народ издревле решал свои основные вопросы вместе, сообща на хуралах. И в этом плане система Советов вполне подошла нашей республике. Поставить на ней крест, значит, совершить глубочайшую ошибку. Но речь идет о наполнении хуральной системы содержанием адекватным ее назначению». Я согласен с этим тезисом, но по проекту Конституции иной раз просматривается, что все-таки от советской к хуральной системе перейти не во всем удалось. Хотя в 4 статье проекта зафиксирован принцип разделения властей.

В частности, как мне кажется, полномочия Президента могли бы быть усилены, потому что Президент избирается народом Республики Тува, а не Верховным Советом. Это сильный Президент, самостоятельная ветвь власти и источник многих направлений политики. Кроме того, в статье 81 проекта написано: «Президент входит в состав Правительства». Значит, не будет премьер-министра. По статье 63, пункту 7 я предложил бы, что Президент сначала назначает министров, а затем получает согласие Верховного Совета. Можно дать возможность Президенту выходить для согласования в Верховный Совет с инициативой проведения референдума. Подобную поправку предложил недавно Президент РФ.

Верховному Совету по тувинскому проекту даны полномочия утверждать все соглашения и договоры, подписанные Президентом. Это суживает роль Президента. Можно ратифицировать международные, межгосударственные, межреспубликанские договоры, но межправительственные соглашения не нуждаются в ратификации. Президент возглавляет это правительство, и он может заключать частные соглашения межправительственного характера. Здесь также противоречие между высоким статусом избранного народом Президента и главы правительства и недостаточными его полномочиями.

В статьях о полномочиях правительства ничего не сказано о том, что правительство является частью исполнительной власти всей Российской Федерации. Я приведу пример: Указ Президента РФ от 2 сентября по Туве. По-моему, протестов против этого Указа не было в Республике Тува, наоборот. Здесь масса всяких поручений, все идет в увязке Правительства Тувы с федеральными министерствами. Но коли Правительство Тувы по новой Конституции совершенно никак не будет привязано к Правительству РФ, тогда и данные Указы как бы теряют некоторую правовую осмысленность. Я бы добавил на месте разработчиков проекта в статью 83, что Правительство Тувы действует на основе и во исполнение также и постановлений, и распоряжений Совета Министров Российской Федерации. У нас единство исполнительной власти. Иначе неразумным будет перераспределение федеральных бюджетных доходов. Российская Федерация может очень много сделать для развития в Туве собственной промышленности, собственной переработки для того, чтобы Тува стала действительно самостоятельным участником Федерации. Реальная конституция, которая вытекает из практики, не будет соответствовать написанной, а написанная не будет отражать реалии. А это мы уже имели много лет.

Последний момент: как урегулировать взаимоотношения в случае противоречия между Республикой Тува и Российской Федерацией. В статье 77 сказано, что Президент может обращаться в Конституционный Суд республики с просьбой дать заключение о соответствии нормам тувинской Конституции актов, если какие-то акты Российской Федерации затрагивают «законные интересы» Республики Тува. Точнее сформулировать: если какие-то акты нарушают закрепленное разграничение полномочий и затрагивает конституционно закрепленные права Республики Тува.

В заключение я хотел бы подчеркнуть, что проект Конституции республики Тува (текст от 22 марта 1992 года) является достаточно проработанным документом, но предстоит внимательно отнестись к тем поправкам, которые вытекают не из чьих-то вкусов, а из норм действующей Конституции Российской Федерации, норм Федеративного договора, требований федерального законодательства и самой жизни.

**РЕШЕНИЕ
ИРКУТСКОГО ОБЛАСТНОГО
СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
от 17 сентября 1992 г.**

**О нарушениях конституционных прав
Иркутской области в вопросах разграничения
государственной собственности¹**

Конституция Российской Федерации и Федеративный договор относят вопросы разграничения государственной собственности к совместной компетенции Российской Федерации, республик, краев и областей. В то же время, Постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 от 27.12.91 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», до сих пор не приведенным в соответствие с Конституцией Российской Федерации, многими указами Президента Российской Федерации, распоряжением Госкомимущества Российской Федерации № 310-р от 28.07.92 г. «О создании рыбопромышленной холдинговой компании „Марко“», № 392-р от 28.08.92 г. «Об учреждении Ленского золотодобывающего а/о закрытого типа „Лензолото“», письмом Министра архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации № 26/12-24 от 09.04.92 г. и многими другими документами к исключительно федеральной собственности без согласования с Советом народных депутатов и администрацией области отнесены почти все средние и крупные предприятия, зарегистрированные на территории области, в уставном капитале которых имеется государственная собственность.

Кроме того, Распоряжением Президента Российской Федерации № 114-рп от 18.03.92 «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности» и Постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 от 27.12.91 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» предусмотрен порядок отнесения объектов федеральной собственности, которые могут передаваться в собственность республик, краев, областей только по согласованию с министерствами, ведомствами и

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 153—156.

Государственным Комитетом Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, которые не являются органами государственной власти. В результате получены отказы Минпрома, Минпечати, Минстроя и других министерств и ведомств по включению в состав областной или совместной собственности ряда крупных строительных трестов, алюминиевых, химических и машиностроительных заводов, леспромхозов и лесоперерабатывающих комплексов, типографий и издательств и других наиболее эффективных предприятий, жизненно важных для социально-экономического развития территории. К исключительной федеральной собственности отнесены предприятия, которые обслуживают только население области: производственное объединение «Иркутскавтотранс», ЖКУ городов Братска и Усть-Илимска и другие.

Такой порядок разграничения государственной собственности противоречит ст. 84¹¹ Конституции Российской Федерации и ст. 1 Протокола к Федеративному договору, фактически консервирует сложившуюся монополию министерств и ведомств на управление имуществом и тормозит ход экономических преобразований.

Исходя из вышеизложенного, принимая во внимание, что обращения администрации и областного Совета в Правительство Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, Верховный Совет остались нерезультативными, и в целях защиты интересов области Малый Совет решил:

1. Поручить Председателю областного Совета (Игнатенко В.В.), главе администрации области (Ножиков Ю.А.) совместно с народными депутатами Российской Федерации от Иркутской области внести в Верховный Совет Российской Федерации и Правительство Российской Федерации предложение о пересмотре Постановления Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 от 27.12.91 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, государственную собственность краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», Государственной Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год, распоряжения Президента Российской Федерации № 114-рп от 18.03.92 «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности» и других нормативных актов, связанных с вопросами разграничения государственной собственности и приватизацией государственных и муниципальных предприятий в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором.

2. Обратиться в Межрегиональную Ассоциацию «Сибирское соглашение» с предложением обсудить данную проблему.

Председатель областного Совета

В.В. Игнатенко

ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

О правовой базе взаимодействия российской Конституционной комиссии с республиками, краями, областями, автономными образованиями Российской Федерации¹

1. Постановление пятого Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 г. № 1837-1 «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии», Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 28 сентября 1992 г. «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации», Постановление Конституционной комиссии от 16 октября 1992 г. существенно расширили задачи данной Комиссии по сравнению с теми, которые были определены для нее первым Съездом народных депутатов РСФСР, дополнив возложенную на Комиссию работу по подготовке проекта новой российской Конституции еще более общей задачей проведения конституционной реформы в Российской Федерации. Пятый Съезд, соответственно, поручил Верховному Совету РСФСР утвердить положение о Конституционной комиссии.

2. Положение о Конституционной комиссии, утвержденное по поручению пятого Съезда народных депутатов РСФСР Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 января 1992 года № 2225-1, служит общей юридической базой взаимодействия Конституционной комиссии с республиками, краями, областями, автономными образованиями Российской Федерации. Согласно п. 3 ст. 1 данного Положения целями Конституционной комиссии являются подготовка проекта новой Конституции Российской Федерации и проведение конституционной реформы в Российской Федерации, взаимодействие по конституционным вопросам с органами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, анализ и обобщение их конституционной практики и подготовка соответствующих предложений. Одновременно статьей 6 упомянутого Положения предусмотрено, что Конституционная комиссия пользуется правами постоянной комиссии палаты, комитета Верховного Совета Российской Федерации и другими полномочиями, предусмотренными этим Положением, а ее ответственный секретарь, заместитель ответственного секретаря и секретарь, согласно п. 5 ст. 8, соответственно, — правами и обязанностями председателя, заместителя председателя, секретаря постоянной комиссии палаты, комитета Верховного Совета Российской Федерации.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 13. С. 268—271.

3. Взаимодействие Конституционной комиссии и поездки ее делегаций в республики, края, области, автономные образования предпринимаются во исполнение упомянутых постановлений первого и пятого Съездов народных депутатов РСФСР и п. 4 Постановления шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 18 апреля 1992 года № 2697-1 «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке работы над ним», которым Конституционной комиссии поручается завершить доработку проекта новой российской Конституции, в частности, с учетом предложений и замечаний всех составных частей Федерации.

4. Указанное взаимодействие, включая поездки, осуществляется также в соответствии с Планом мероприятий по выполнению названного Постановления шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации, утвержденным Председателем Конституционной комиссии, Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 22 июля 1992 года. Ведется конкретная подготовка к обсуждению п. 1 повестки дня пленарного заседания Конституционной комиссии, намеченного на 29 сентября 1992 г. (вопрос «О проекте Конституции Российской Федерации»), и п. 1 повестки дня ее предстоящего октябрьского пленарного заседания (вопрос «Об итогах изучения общественного мнения по проекту Конституции Российской Федерации»). Равным образом реализуется п. 3 раздела II упомянутого Плана мероприятий (работа пропагандистских групп народных депутатов Российской Федерации и специалистов по проекту новой российской Конституции с выездом в республики, края, области и т.д.).

5. Основанием сотрудничества служит также подписанное Б.Н. Ельциным 3 августа 1992 года Постановление Конституционной комиссии о ее работе по доработке проекта Конституции Российской Федерации в соответствии с Постановлением шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации. Пункт 1 Постановления Конституционной комиссии предписывает ее рабочим группам с участием группы экспертов доработку проекта Конституции Российской Федерации, а п. 2 обязывает подготовить проведение в сентябре 1992 г. Пленарного заседания Конституционной комиссии с целью рассмотрения доработанного проекта. В п. 3 ответственного секретарю Конституционной комиссии специально поручено обеспечить выполнение Плана мероприятий по реализации вышеназванного Постановления шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации.

6. Значительная часть взаимодействия Конституционной комиссии с республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами Российской Федерации идет на основе и в рамках осуществления Постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года № 3353/1-1 «О плане работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора...». Пунктом 14 этого плана представителям Конституционной комиссии дано поручение провести, в частности, анализ действующих конституций респу-

блик в составе Российской Федерации на предмет их соответствия положением Федеративного договора. Это поручение активно выполняется.

7. Характерным примером обоюдопользующего и делового взаимодействия Конституционной комиссии РФ с составными частями Федерации стала, в частности, поездка делегации Конституционной комиссии в Сахалинскую область 3-5 августа 1992 года. В ходе этой поездки особое внимание уделялось реализации конституционных норм о федеративных отношениях, рассмотрению вопроса о соотношении федеральной государственной власти и государственной власти области, в том числе в территориальном аспекте.

Кроме того, как известно, по согласию участников парламентских слушаний «Российско-японские отношения и проблема территориальной целостности Российской Федерации» (28 июля 1992 г.), проведенных по инициативе, в частности, руководства Конституционной комиссии, совместным решением Председателя Комитета по международным делам и внешнеэкономическим связям Е.А. Амбарцумова, ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева и председателя Комитета по обороне и безопасности С.В. Степашина от 3 августа 1992 г. была создана рабочая группа для обобщения результатов слушаний и подготовки на их основе консультации Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина с народными депутатами Российской Федерации перед его назначенным визитом в Японию. Ответственный секретарь Конституционной комиссии является членом этой рабочей группы и в период поездки делегации Конституционной комиссии РФ в Сахалинскую область проводил также соответствующую работу по реализации указанного совместного решения. Материалы и результаты встреч и бесед в Сахалинской области были использованы на соответствующей встрече с Президентом Российской Федерации.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

от 28 сентября 1992 г. № 3560-1

**О ходе конституционной реформы
в республиках в составе Российской Федерации¹**

Заслушав сообщения Конституционной комиссии Российской Федерации и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации, на основании пункта 5 части первой статьи 114 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации в целях обеспечения соответ-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2350.

ствия конституций республик в составе Российской Федерации Конституции (Основного Закона) Российской Федерации Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению информацию о работе над новыми конституциями в ряде республик в составе Российской Федерации.

Отметить, что в Конституции Республики Саха (Якутия), принятой 4 апреля 1992 года, допущены нарушения положения части второй статьи 78 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации об обязательности соответствия Конституции республики в составе Российской Федерации Конституции Российской Федерации, а также пункта «а» части первой статьи 81 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

Проекты конституций ряда республик в составе Российской Федерации: Башкортостана, Бурятии, Калмыкии, Татарстана, Тувы и некоторых других — содержат такие положения, которые, будучи принятыми, также нарушат названные в абзаце втором пункта 1 настоящего постановления нормы действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации; отдельные основополагающие статьи этих проектов не соответствуют ни действующей Конституции (Основному Закону) Российской Федерации, ни основным положениям проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренным шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации.

2. Рекомендовать Конституционной комиссии Российской Федерации, Совету Национальностей Верховного Совета Российской Федерации осуществлять постоянное взаимодействие с конституционными комиссиями и Верховными Советами республик в составе Российской Федерации в целях обеспечения соответствия положений действующих и проектов новых конституций республик в составе Российской Федерации положениям действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации и проекту новой Конституции Российской Федерации. Периодически информировать Президиум Верховного Совета Российской Федерации о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации.

3. Рекомендовать Конституционной комиссии Российской Федерации продолжать оказывать постоянную методическую помощь конституционным комиссиям республик в составе Российской Федерации с привлечением в этих целях Парламентского центра Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации.

4. Провести в первой половине ноября 1992 года в городе Москве совещание-семинар «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации».

Рекомендовать Конституционной комиссии Российской Федерации, Совету Национальностей Верховного Совета Российской Федерации с участием соответствующих отделов Верховного Совета Российской Федерации осуществить необходимую работу по организации и проведению указанного совещания-семинара.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Финансово-хозяйственному управлению Верховного Совета Российской Федерации осуществить материально-техническое обеспечение проведения указанного совещания и оплату работ по анализу и обобщению его материалов.

5. Внести вопрос о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия действующих и проектов новых конституций республик в составе Российской Федерации Конституции (Основному Закону) Российской Федерации на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации в ноябре 1992 года.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

Проект
от 13 октября 1992 г.

**ПРОГРАММА СОВЕЩАНИЯ–СЕМИНАРА
от 23 ноября 1992 г.**

**О ходе конституционной реформы в республиках
в составе Российской Федерации¹**

Приглашаются:

1. Руководители и члены Конституционной комиссии РФ.
2. Руководители Совета Национальностей Верховного Совета РФ и Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета РФ по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям.
3. Руководители Конституционных комиссий республик в составе РФ.
4. Руководители рабочих групп Конституционных комиссий республик в составе РФ.

5. Эксперты Конституционной комиссии РФ и Конституционных комиссий республик в составе РФ (по 1–2 чел.).

10.00–10.15

Открытие совещания-семинара.

Вступительное слово Председателя Конституционной комиссии РФ, Президента РФ Б.Н. Ельцина.

10.15–12.00

Доклады (по 20 минут):

1. О роли Верховного Совета РФ и его Президиума в обеспечении соответствия положений конституций республик в составе РФ Конституции Российской Федерации и выполнении Постановления Президиума Верхов-

¹ Архив ФКР.

ного Совета РФ от 28 сентября 1992 г. «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации».

Заместитель Председателя Конституционной комиссии РФ, Председатель Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатов.

2. Конституция РФ, Федеративный договор и конституции республик в составе РФ.

Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РФ Р.Г. Абдулатипов.

3. Об обеспечении соответствия положений конституций республик в составе РФ нормам Конституции Российской Федерации.

Ответственный секретарь Конституционной комиссии РФ О.Г. Румянцев.

12.00–12.30 Перерыв.

12.30–14.00

Сообщения председателей Конституционных комиссий республик в составе РФ (по 7–10 минут):

1. Республика Саха (Якутия);

2. Республика Татарстан (Татарстан);

3. Республика Башкортостан;

4. Республика Бурятия;

5. Республика Тува;

6. Республика Карелия;

7. Коми ССР;

8. Республика Калмыкия — Хальмг Тангч;

9. Другие республики в составе РФ.

14.00–15.00 Перерыв на обед.

15.00–16.00 Сообщения (по 10 мин.):

1. Права человека, вопросы гражданства в конституциях республик в составе РФ.

Член Конституционной комиссии РФ, Председатель Комитета Верховного Совета РФ по правам человека С.А. Ковалев.

2. Особенности статуса республик в составе РФ в проектах их новых конституций.

Член Конституционной комиссии РФ, н.д. РФ С.Н. Булдаев.

3. Государственно-правовой анализ проектов конституций республик в составе РФ.

Руководитель группы экспертов Конституционной комиссии РФ Е.А. Данилов.

4. Другие сообщения (будут уточнены).

16.00–17.00

Выступления участников совещания-семинара (по 5 мин.).

17.30–18.00

Ответы на вопросы и заключительное слово председательствующего на совещании-семинаре.



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

19. октября 1992 г. № 21-427

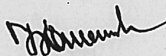
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ходе конституционной реформы в
республиках в составе Российской Федерации

Заслушав сообщение Ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г.Румянцева о ходе Конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации и рассмотрев Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации по этому вопросу, Конституционная комиссия постановила:

1. Согласиться с рекомендациями Президиума Верховного Совета Российской Федерации, изложенными в его Постановлении от 28 сентября 1992 г. "О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации" и направленными на обеспечение единого конституционного пространства в РФ.

2. Утвердить список участников и программу совещания - семинара "О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации" (прилагается) и провести совещание - семинар в г. Москве в ноябре 1992 года. Рабочей группе и группе экспертов Конституционной комиссии обобщить материалы совещания-семинара и представить их на рассмотрение пятой сессии Верховного Совета Российской Федерации.

 Б.Н.Ельцин

ПИСЬМО
ответственного секретаря
Конституционной комиссии О.Г. Румянцева
Президенту Республики Башкортостан М. Рахимову
от 23 октября 1992 г.¹

(лично)

Глубокоуважаемый Муртаза Губайдуллович!

С искренним удивлением узнал я о Вашем негативном мнении обо мне, изложенным публично дважды: сначала на Совете глав республик при Президенте РФ и затем на заседании ВС Башкирии.

Я не могу согласиться с Вашей оценкой. Учитывая, что этот вопрос имеет значение для трудного становления нашей Федерации, хотел бы изложить свои доводы и убедительно прошу Вас внимательно отнестись к ним.

1. Прежде всего, не согласен с Вашим тезисом, что я «выступаю за унитаризм», что мой подход «не учитывает сегодняшних реалий, законные интересы республик». Напротив, с самого начала своей депутатской деятельности я последовательно отстаивал принципы федерализма, борясь с консервативными сторонниками унитарной России. Неслучайно противники часто упрекали меня за то, что своей линией на решительную децентрализацию государственной власти я якобы разрушаю государственное целое.

С декабря 1991 г. по март 1992 г. при моем самом непосредственном участии была проведена огромная работа по выработке модели разграничения полномочий между федеральной властью и властью республик, краев, областей и автономий. Это создало качественно новую конституционно-правовую ситуацию. В ноябре 1991 г. Рабочая группа Конституционной комиссии разработала проект Соглашения о разграничении полномочий, одобренный всей Комиссией и направленный в Верховный Совет РФ. (Именно этот документ и стал позже основой Федеративного договора.) В декабре 1991 г. я подготовил совместное распоряжение Ельцина и Хаббулатова о подготовке Договора к подписанию. Весь декабрь и январь наша Рабочая группа готовила документ к согласованию, парафированию и подписанию.

Все это проходило у Вас на глазах, и потому непонятной и обидной кажется Ваша сегодняшняя позиция.

2. Выступая на сессии ВС РБ у Вас в Уфе я поддержал то, что Башкирия — во многом благодаря Вашей принципиальной и мудрой позиции — подписала Федеративный договор. В то же время, у меня был целый ряд замечаний к проекту новой башкирской Конституции, которые мы передали т. Самигуллину, прекрасному, кстати, специалисту.

¹ Архив ФКР.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Вместе с тем, я не скрываю и не скрываю своей обеспокоенности тем, что целый ряд статей Вашего проекта не соответствует положениям действующей Конституции РФ, а также проекту новой Конституции РФ, одобренному шестым Съездом народных депутатов РФ. Обижаться на это нельзя, поскольку согласно части второй статьи 78 действующей Конституции РФ «республики имеют свою Конституцию, соответствующую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности данной республики». Статья же 81¹ федерального Основного Закона, взятая из Федеративного договора, определяет, что к совместному ведению Федерации и республик в ее составе относится «обеспечение соответствия конституции и законов республик в составе РФ Конституции и законам всей Российской Федерации».

Решающим моментом, который заставляет с оптимизмом смотреть на будущее Федерации, является именно эта, вторая статья Федеративного договора. Но уже на стадии написания проектов Конституций республик целесообразно увязывать их с общефедеральной Конституцией — и нынешней, и проектом новой. Именно об этом говорит Постановление Президиума ВС РФ от 28 сентября 1992 г. и Постановление Конституционной комиссии РФ от 16 октября с.г. (оба документа прилагаются).

3. Как Вы понимаете, уважаемый Муртаза Губайдуллович, моя непосредственная задача как ответственного секретаря Конституционной комиссии РФ состоит в том, чтобы обеспечить сочетание федерализма, права на самоопределение, децентрализации государственной власти с упрочением (а не ослаблением и разрушением) российской государственности. В этой связи я, естественно, не могу оставлять без внимания то, что при форсировании принятия конституций в ряде республик неизбежно вступит в силу статья 6 Федеративного договора, которая гласит, что «противоречия разрешаются Конституционным Судом РФ». Согласительных процедур, предусмотренных законом, мы пока не имеем. Конституционный же Суд будет завален ходатайствами и индивидуальными жалобами, а невыполнение его решений может иметь крайне неблагоприятные последствия для состояния законности в нашем государстве.

4. Наша задача с Вами — вместе согласовать конституционный процесс в Федерации и в республиках. Я предложил бы определить три согласованных потока (или направления) конституционной реформы.

Первый и важнейший поток — реализация положений действующей Конституции, которую мы только-только изменили в марте-апреле этого года, заложив основы нового согласия по вертикали и по горизонтали. Мы обязаны строить свою жизнь так, чтобы Основной Закон выполнялся. По нему республика в составе РФ является субъектом четырех типов отношений: международных; внешнеэкономических; федеративных (между республикой и центром); межрегиональных (между самими республиками, краями, областями) при координирующей роли федеральной власти. Реализуют ли сами республики все эти свои гигантские полномочия, данные

им федеральной Конституцией? Мне кажется, в недостаточной мере. Принимается недостаточно усилий к тому, чтобы данные шестым Съездом народных депутатов полномочия использовать сполна, не нарушая при этом федеральную Конституцию и Федеративный договор.

Вторым направлением реформы является завершение и принятие Конституции Российской Федерации. Президент после длительных размышлений и консультаций принял важное политическое решение: вернуться в Конституционную комиссию, сняв все кривотолки. Проект Комиссии, одобренный сначала (в марте-92) Верховным Советом РФ, а потом шестым Съездом в основных своих положениях является сегодня единственным. Конституционная комиссия со 2 сентября дорабатывала проект с учетом многочисленных поправок. 16 октября с.г. проект в основном одобрен; до 1 декабря он обсуждается в комитетах; ВС РФ вновь обсудит проект в январе-феврале 1993 г. На очередном Съезде в марте-апреле 1993 г. мы могли бы рассмотреть и принять проект в первом чтении. Вполне возможно, что первый раздел «Основы конституционного строя» будет вынесен летом 1993 г. на референдум с тем, чтобы уже по его итогам принять осенью во втором чтении последующие разделы Конституции РФ на Съезде.

А вот третьим (и может быть — ключевым!) направлением конституционной реформы становится подготовка и принятие конституций республик. Этот процесс хотелось бы осуществлять скоординировано, ибо в федеративном государстве только это может стать гарантией от распрей и междоусобиц.

Этот вопрос был вынесен на Президиум Верховного Совета. Его Постановление очертило комплекс мер по сотрудничеству в области конституционного строительства. В конце ноября с.г. предстоит провести крупное совещание руководителей конституционных комиссий, а это, как правило, председатели верховных советов, а в случае России — Президент. Конституционная комиссия РФ уже практикует поездки в республики, края, области. Будет организован постоянно действующий методический центр на базе нашей Комиссии с тем, чтобы дать подробный правовой анализ готовящимся проектам. Мы приглашаем для участия в работе нашей Комиссии разработчиков из республик. Предстоит создать Федеральный центр конституционной реформы — с участием республик.

Рассмотрение проектов в республиках могло бы идти по той же схеме, что и в Федерации, последовательно и без спешки. Наш пятый Съезд (ноябрь-91) принял представление проекта к сведению, шестой (апрель-92) одобрил основные положения, далее предстоит рассмотрение в первом чтении (постатейно, с поправками), и лишь после второго чтения доработанного проекта, после широкого обсуждения, экспертизы в федеральных органах и в регионах состоится его окончательное принятие.

Как мне представляется, нам надо крепко подумать, как наиболее успешно обеспечить сочетание трех вышеозначенных направлений реформирования Федерации.

5. Не могу не затронуть и внесенного Вами предложения «отстранить» меня от работы в качестве ответственного секретаря Конституционной комиссии РФ. Дело в том, что я не являюсь назначенным лицом, ибо прошел пять уровней выборов до нынешнего своего положения: 1) выборы в н.д. РСФСР; 2) выборы в московской депутации (64 народных депутата РФ), практически единогласно избравшей меня своим представителем в Конституционной комиссии; 3) избрание первым Съездом Конституционной комиссии; 4) избрание ответственным секретарем Комиссии на пленарном заседании Комиссии в ноябре 1991 г.; 5) принятие Верховным Советом РФ Постановления, придавшего мне статус председателя комитета. Отстранение меня Президентом РФ в таком случае не будет вписываться в действующее законодательство.

Я искренне надеюсь, что Ваше предложение не было вызвано личной неприязнью ко мне, а диктовалось неполной информацией о моей подлинной позиции. С этим мне уже приходилось сталкиваться, и не раз.

Убедительно прошу Вас, прочитав это письмо, изменить Вашу позицию — во благо нашего с Вами длительного и плодотворного сотрудничества.

С верой в наше полное взаимопонимание сегодня и в будущем,
искренне Ваш

**Ответственный секретарь
Конституционной Комиссии РФ**

О.Г. Румянцев

**РАСПОРЯЖЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 23 октября 1992 г. № 603-рп**

Об образовании Совета глав республик¹

1. Принять предложение глав республик об образовании Совета глав республик под председательством Президента Российской Федерации в целях выработки основных принципов реализации Федеративного договора и государственного управления Российской Федерацией на основе ее новой Конституции, согласованных решений по обеспечению территориальной целостности и государственной независимости России.

2. Утвердить Положение и Регламент Совета глав республик (прилагаются). Установить, что замена членов Совета на заседаниях Совета их представителями не допускается. Считать целесообразным участие в работе Совета глав республик полномочного представителя Верховного Совета

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 44. Ст. 2522.

Российской Федерации (по согласованию) и Председателя Правительства Российской Федерации.

3. Установить, что организационно-техническое обеспечение работы Совета глав республик осуществляется аппаратом Совета безопасности Российской Федерации. Создать в аппарате Совета безопасности рабочую группу по проведению этой работы.

4. Администрации Президента Российской Федерации выделить для обеспечения деятельности Совета глав республик необходимые служебные помещения, транспорт и средства связи, предусмотреть для членов Совета соответствующие удостоверения, а также выделить для создания в составе аппарата Совета безопасности Российской Федерации рабочей группы, указанной в п. 3 настоящего распоряжения, штатную численность работников в количестве 10 единиц с соответствующим фондом заработной платы.

5. Не подлежит опубликованию.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

Утверждено
Распоряжением Президента Российской Федерации
от 23 октября 1992 г. № 603-рп

Положение о Совете глав республик

1. Общие положения

1.1. Совет глав республик под председательством Президента Российской Федерации (далее — Совет) создается с целью выработки основных принципов реализации Федеративного договора с учетом специфических особенностей каждой республики и государственного управления Российской Федерацией на основе ее новой Конституции, согласованных решений по обеспечению территориальной целостности и государственной независимости России.

1.2. Совет является совещательным и координирующим органом, решения которого оформляются указами или распоряжениями Президента Российской Федерации. По вопросам, требующим решения Верховного Совета Российской Федерации или съездов народных депутатов Российской Федерации, направляются обращения от имени Совета в адрес Верховного Совета или съездов.

1.3. Правовую основу деятельности Совета составляют Конституция Российской Федерации, конституции республик Российской Федерации, Федеративный договор, Закон Российской Федерации «О безопасности», иные законы и нормативные акты съездов народных депутатов, Верховного Совета Российской Федерации и Президента Российской Федерации, а также настоящее Положение.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

2. Функции Совета глав республик

В соответствии с целями своей деятельности Совет:

2.1. Готовит решения по вопросам реализации Федеративного договора, проблемам управления государством в новых геополитических и внутриполитических условиях, обеспечения территориальной целостности и государственной независимости России, по принципам региональной экономической политики.

2.2. Подготавливает предложения по вопросам координации и взаимодействия органов власти и управления Российской Федерации и республик Российской Федерации.

2.3. Проводит оценку внешних и внутренних угроз безопасности личности, общества и государства, подготавливает решения по совместным скоординированным действиям в вопросах сохранения конституционной власти и защиты прав человека.

2.4. Готовит предложения по основным принципам разработки федеральных программ экономических преобразований, формирования бюджета, налоговой и внешнеэкономической политики, мерам социальной защиты граждан.

2.5. Рассматривает и согласовывает проекты решений Президента Российской Федерации по вопросам, рассматриваемым на заседаниях Совета, а также совместные обращения в Верховный Совет Российской Федерации и к съездам народных депутатов Российской Федерации.

3. Порядок формирования и деятельности Совета

3.1. Совет создается на основе совместного решения высших должностных лиц республик Российской Федерации.

3.2. В Совет входят высшие должностные лица республик Российской Федерации — президенты республик, а там, где нет президентов, — председатели Верховных Советов республик. В состав Совета входят полномочный представитель Верховного Совета Российской Федерации (по согласованию), а также Председатель Правительства Российской Федерации.

При необходимости к работе Совета могут привлекаться представители министерств и ведомств, иных органов и организаций.

3.3. Руководство Советом осуществляет Президент Российской Федерации.

Утвержден
распоряжением Президента Российской Федерации
от 23 октября 1992 г. № 603-рп

Регламент Совета глав республик

1. Порядок и место проведения заседаний Совета

1.1. Заседания Совета глав республик (далее — Совет) проводятся в Москве или в одной из республик Российской Федерации не реже одного

раза в три месяца или по мере необходимости. Работа Совета организуется по планам, утверждаемым Президентом Российской Федерации после согласования проектов планов Советом.

1.2. О дате заседания члены Совета уведомляются повесткой заседания не позднее чем за 10 дней до его проведения.

1.3. Повестка заседания определяется председателем Совета — Президентом Российской Федерации или по просьбе не менее чем 1/3 членов Совета. Порядок рассмотрения вопросов определяется Председателем Совета.

1.4. Заседания правомочны, если на них присутствует более половины членов Совета.

1.5. Заседания Совета проводятся под председательством Президента Российской Федерации.

1.6. Члены Совета принимают участие в заседании Совета с правом решающего голоса. Замена членов Совета их представителями не допускается.

Приглашенные на заседание представители министерств и ведомств Российской Федерации, иных органов государственного управления присутствуют на заседании с правом совещательного голоса, они могут принимать участие в обсуждении рассматриваемых вопросов и вносить предложения и замечания.

1.7. Время для доклада на заседании Совета устанавливается в пределах 15 минут, для содокладов и выступлений в прениях — до 10 минут, для справок — до 3 минут. В необходимых случаях председательствующий на заседании может изменить это время.

2. Порядок оформления результатов заседаний Совета

2.1. Заседания Совета оформляются протоколом за подписью секретаря Совета.

2.2. По результатам заседаний Совета могут быть подготовлены проекты указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также обращения в Верховный Совет Российской Федерации или к съездам народных депутатов Российской Федерации.

2.3. Информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности Совета осуществляется аппаратом Совета безопасности Российской Федерации.

Для подготовки вопросов к рассмотрению на заседаниях Совета могут создаваться рабочие или экспертные группы из специалистов министерств и ведомств, других органов государственного и хозяйственного управления, научных организаций.

2.4. Протоколы и другие материалы заседаний Совета рассылаются членам Совета.

2.5. Подлинники протоколов заседаний Совета и материалов, рассматриваемых на заседаниях, хранятся в аппарате Совета безопасности Российской Федерации.

2.6. Заседания Совета в необходимых случаях организуются в соответствии с правилами секретного делопроизводства.

Б.Н. Ельцину
/лично/

**ПИСЬМО
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 17 ноября 1992 г.**

**О совещании по вопросам
Конституций республик в составе Российской Федерации¹**

Уважаемый Борис Николаевич!

Как Вы помните, 16 октября с.г. возглавляемая Вами Конституционная комиссия принял постановление «О ходе конституционной реформы в республиках в составе РФ». В нем Комиссия согласилась с рекомендациями Президиума Верховного Совета РФ, изложенными в его постановлении от 28 сентября с.г., направленными на обеспечение единого конституционного пространства:

1) совместно с республиками в составе РФ обеспечивать соответствие их конституций (действующих и проектов новых) положениям Конституции РФ (действующей и проекту новой);

2) провести в Москве совещание «О ходе конституционной реформы в республиках в составе РФ».

Наша Комиссия также утвердила список участников и программу указанного совещания, определив срок проведения — ноябрь с.г.

Представляется политически важным провести это совещание именно до седьмого Съезда н.д. РФ. Причины следующие:

В Российской Федерации закрепляется опаснейшая тенденция молчаливого согласия федеральной власти на одностороннее нарушение отдельными республиками положений общероссийской Конституции.

Согласно части второй статьи 78 действующей Конституции РФ «республики имеют свою Конституцию, соответствующую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности данной республики». Статья же 81¹ федерального Основного Закона, перенесенная из Федеративного договора (статья 2 Договора), определяет, что к совместному ведению Федерации и республик в ее составе относится «обеспечение соответствия конституции и законов республик в составе РФ Конституции и законам всей Российской Федерации».

¹ Архив ФКР.

Решающим моментом, который заставлял нас с оптимизмом смотреть на будущее Федерации, является именно эта, вторая статья Федеративного договора. Но и сам Федеративный Договор, и федеральная Конституция потеряют весь смысл, если согласованные и принятые на уровне всей Федерации нормы могут быть свободно нарушены.

Первой стала Чечня осенью 1991 г., второй — Якутия в апреле с.г., ныне — Татарстан, 6 ноября 1992 г. Уже три республики, формально находящиеся в составе РФ, приняли новые Конституции, полностью или частично разрушающие федеративное устройство РФ.

Необходима ЯСНО ВЫРАЖЕННАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЛЯ Президента РФ — как залог того, что этот процесс будет повернут вспять.

Молчание, а тем более — опасное заигрывание с лидерами республик через Совет глав республик, представляющих собою 16% и пытающихся вершить судьбами всего государства, могут дать обратный эффект. Национал-сепаратисты получают стимул к своей разрушительной работе; федералисты в республиках не получают государственной поддержки; оппозиция получает лишний козырь в борьбе с Президентом и Правительством РФ.

Если же Президент РФ выступит как символ восстановления государственной целостности и конституционной законности в России — этот шаг будет многими понят и оценен по достоинству. Если же этого шага не будет — могут возникнуть новые трудности.

Заслушать вопрос о конституциях республик надо бы не в узком кругу их лидеров, а на широком совещании Конституционной комиссии РФ, избранной первым Съездом РФ. На него пригласить председателей Конституционных комиссий из республик — в этом ничего зазорного нет. Специальный орган Съезда — Конституционная комиссия — как раз по постановлению пятого Съезда призвана обеспечивать условия для конституционной реформы. Все это будет в полном соответствии с правом — с Конституцией РФ, Федеративным договором, клятвой Президента РФ, Постановлением Конституционной комиссии, Постановлением Президиума РФ.

Представляется целесообразным принять на заседании Конституционной комиссии решение — внести на рассмотрение седьмого Съезда н.д. РФ проект постановления «Об обеспечении положений конституций республик в составе РФ нормам Конституции (Основного закона) Российской Федерации».

В данном постановлении следовало бы указать на необходимость введения конституций республик в соответствие с нормами действующей Конституции РФ, Федеративного договора, проекта новой Конституции РФ (основные положения которого были одобрены шестым Съездом).

Вместе с тем, Съезд вправе поручить Президенту и Правительству принять меры исполнительного и управленческого характера по отношению к тем субъектам Федерации, которые умышленно идут на одностороннее разрушение закрепленного федеративного устройства России.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Просьба определить дату совещания и подписать телеграммы его участникам.

Приложения:

- 1) Постановление Конституционной комиссии от 16 октября 1992 г.
- 2) Программа совещания «О ходе конституционной реформы в республиках в составе РФ».
- 3) Постановление Президиума ВС РФ от 28 сентября 1992 г.
- 4) Телеграмма председателям конституционных комиссий республик в составе РФ.
- 5) Телеграмма членам Конституционной комиссии РФ.

О.Г. Румянцев

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ
КОМИССИИ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
ПО НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОМУ
УСТРОЙСТВУ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ
ОТНОШЕНИЯМ С УЧАСТИЕМ ЧЛЕНОВ
РАБОЧЕЙ ГРУППЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕССА
от 23 ноября 1992 г.
по вопросу «О Конституции Республики Татарстан»¹

*Председательствует председатель Комиссии Совета Национальностей
Верховного Совета по национально-государственному устройству
и межнациональным отношениям Н.П. Медведев*

Председательствующий. Уважаемые товарищи, мы продолжаем обсуждение вопроса по проблеме Конституции Республики Татарстан. К нам на заседание прибыл вице-президент Республики Татарстан Лихачев и три руководителя комиссий парламента Татарстана. Если можно, просьба встать и представиться. (*А.Ш. Сафиуллин — член Президиума Верховного Совета, председатель Комиссии по делам ветеранов, инвалидов; Р.Ш. Хафизов — председатель Комиссии по вопросам экономического²; А.А. Савицкий — председатель Комиссии по вопросам экологии и рационального природопользования*).

У нас присутствует Геннадий Эдуардович³, я думаю, Вы его знаете и нет необходимости его представлять. Николай Павлович скоро здесь будет, минут через 5-10. Он на заседании Президиума Верховного Совета и по этой причине отсутствует. Также у нас присутствуют ряд депутатов Республики Татарстан. Если желаете, можете встать и представиться. (*В.Н. Лихачев — координатор группы «Согласие» Верховного Совета Татарстан; Э.С. Султанов — председатель группы «Народовластие»; А.В. Штанин ... — координатор группы «Народовластие» (имеется в виду оппозиция в Верховном Совете Республики); Михайлов В.А. — координатор группы «Народовластие»*).

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 302. Л. 1–119. Текст «сырой» стенограммы. — *Примеч. ред.*

² Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

³ Г.Э. Бурбулис. — *Примеч. ред.*

Есть ли предложения по порядку продолжения работы? У Президента есть предложение начать высказывания с членов Верховного Совета Татарстана, его представителя — вице-президента. Пожалуйста.

В.Н. Лихачев. Во-первых, разрешите поблагодарить за организацию этого «круглого стола», диалога, который, я уверен, пройдет на профессиональном уровне. Каждый расскажет о своей позиции.

Касаясь прошлогоднего события, я выступал по этому поводу в республиканской газете. Мне официального приглашения не было. Было просто сказано, что один из руководителей официальных переговоров присутствовал, а второго руководителя не было. Поэтому, повторяю, я обрадовался возможности выступить в такой, как сегодня, аудитории, аудитории квалифицированной и спокойно пояснить нашу позицию. Тем более что встреча эта — не просто благое пожелание российских парламентариев и депутатов Верховного Совета Татарстана. Такого рода механизм нам дается действующей Конституцией Российской Федерации.

Примерно две недели назад в прямом эфире с Олегом Румянцевым я сетовал на то, что до сих пор для решения многих вопросов, которые возникают в практике национально-государственного строительства России, нет политических механизмов регулирования этого процесса. Может быть, в этом утверждении есть некоторое преувеличение, но я считаю, что такого рода заявления есть первый шаг, когда компетентно рассматриваются с участием депутатов, политологов, юристов, а в этом зале, я считаю, цвет юридической науки России собран. И эта совокупность позволит прояснить позицию Татарстана, наметить пути решения существующих проблем, которые сегодня напрямую увязаны с активизацией двухсторонних переговоров, подготовкой и подписанием до конца этого года двустороннего договора.

Несколько слов из области политической. Буквально 30 минут назад я встречался с Рамазаном Гаджимурадовичем Абдулатиповым. Он спрашивал, какая обстановка в республике? Три дня назад мы по телефону обменивались информацией. И я хотел бы остановиться на деятельности соответствующих правительственных структур, потому что буквально четыре дня назад здесь, в Москве, в Правительстве находилась большая группа министров во главе с премьер-министром. Были встречи с исполняющим обязанности премьер-министра, и многие вопросы решались к взаимному удовлетворению.

Я хочу сказать, что исполнительная власть показывает пример взаимопонимания и поиска того самого баланса интересов, баланса приоритетов, которые сегодня надо изложить на юридическом языке в рамке законодательной.

Конституция, которая была принята 6 ноября, это Конституция, родившаяся не на пустом месте. Под ней лежит определенная концепция. К ее разработке были привлечены силы двух юристов Казанского госуниверситета, ряд зарубежных юристов. Эта Конституция исходила из существующих политико-правовых, экономических реалий. И, безусловно, в наше сложное время, когда многие тенденции не получили четкого оформления и в политической, и в экономической сферах, и в социальной, ряд ее положений требуют разъяснений, приоритетов.

Какой сейчас самый главный вопрос? Вопрос, который всех волнует на уровне бытового сознания, на уровне бытовых разговоров: вышел Татарстан из Российской Федерации или не вышел? Я могу сказать, что Татарстан из Российской Федерации не вышел. Такого рода тезис у некоторых вызывает улыбку, появляются вопросы, поскольку всем известны статьи Конституции о взаимоотношениях Татарстана и Российской Федерации.

Сегодня статья 61 выполнена уже в отработанном виде. Статья 19, которая устанавливает не только гражданство Татарстана. Я подчеркиваю, что граждане Республики обладают гражданством Российской Федерации. И другие пункты статьи 19 находятся в полном соответствии с пунктом 15 Декларации о правах человека, взятыми международными обязательствами в области защиты прав человека. Они, я думаю, будут вызывать особое внимание.

Я хотел бы остановиться на статье, которая регулирует отношения или закладывает основу для регулирования отношений с Российской Федерацией. Эта статья проходила достаточно трудно в Верховном Совете. Были представлены три варианта по вопросу о национальном устройстве в Республике Татарстан... *(Слышно очень плохо, шум, следующие две фразы не слышны вообще.)* Была представлена формула Шаймиева.

Эта формула обсуждалась с ответственным секретарем Конституционной комиссии Румянцевым. Эта формула, по нашему разумению, должна была бы решить несколько задач. Я не представитель законодательной власти, я вице-президент, но с точки зрения вице-президента, с точки зрения юриста, я пытаюсь толковать эту формулу таким образом.

Что важно и нужно было в ней отразить с учетом того, что 30 августа 1990 года была принята Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан, с учетом того, что 21 марта 1992 года состоялся референдум, в котором приняло участие подавляющее большинство избирателей, это почти 62%, высказались за предложенную формулу. Приходилось учитывать этот факт.

Второй очень важный и серьезный момент, о котором я не говорил на Верховном Совете, но о котором я могу и должен сказать здесь, особенно в присутствии Геннадия Эдуардовича Бурбулиса, это полуторагодовой процесс переговоров привел к тому на рабочем уровне, что мы имеем ряд договоренностей с делегацией Российской Федерации, которые оформлены протокольно. Я не хочу поднимать вопрос о юридическом значении, об императивности этих договоренностей. Эти положения рабочие. Но очень важно, что они выстраивали концепцию будущего двухстороннего договора о взаимном делегировании полномочий и, естественно, на период разработки проекта они не могли не быть отраженными в конституционных документах.

Я просто перечислю наиболее важные договоренности. Это положение о необходимости строить двухсторонние отношения на новых конституционных и договорных началах. Это самый первый протокол 15 августа 1991 года — об установлении между Республикой Татарстан и Российской Федерацией особых отношений, о сохранении целостности Российской Федерации, об укреплении суверенитета Татарстана на основе единого с Российской Федерацией экономического пространства, о гарантиях обеспечения пакта свобод человека и независимых от национальных, конфессиональных и иных различий, включая регулирование вопроса о гражданстве, о необходимости закрепления международной правосубъектности Республики Татарстан. Согласовано взаимораспределение предметов полномочий и о других определяющих новый государственно-правовой статус Татарстана перспективах формирования и оформления соответствующих соглашений и договоров с Российской Федерацией.

Когда рассматривалась формула статьи 66 проекта, статьи 61 Конституции, посвященной регулированию отношений с Российской Федерацией, депутаты рассматривали еще один юридический фактор, очень принципиальный. Речь идет о постановлении Верховного Совета Республики Татарстан от 16 марта 92-го года «О разъяснении формулировки вопроса о референдуме в Республике Татарстан, назначенного на 21 марта 92 года». Позвольте мне процитировать его.

В этом документе совершенно четко была раскрыта главная цель референдума — подтверждение Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, о выходе Республики из состава России. Иначе речи бы о референдуме не было, кто бы как бы ни представлял сегодня этот факт. В нем однозначно было указано о стремлении Республики Татарстан реформировать отношения с Российской Федерацией на основе Договора о делегировании полномочий. И в специальном пун-

кте 20 сказано, что «вопросы государственного воссоединения Республики Татарстан под Российской Федерацией, изменение ее территориальной целостности и границ предметом проводимого референдума не являются».

Принимая во внимание все эти факторы и процессы, мы объективно приходим к выводу, что Республика Татарстан приобрела в результате референдума, в результате принятия Декларации о государственном суверенитете (а ее Декларация и декларации других республик в составе Российской Федерации однозначно приняты в Федеративном договоре, в преамбуле, можно посмотреть) приобрела новый государственно-правовой статус без изменения территориальной целостности и границ Российской Федерации.

Но этот вывод связан и с другим выводом, связан с другим заключением. В силу этого характер и объем отношений с Российской Федерацией должен быть изменен. Речь идет не о разрыве отношений, а о их реальном и справедливом реформировании на базе согласования, то есть поиске баланса интересов в рамках двухстороннего договора. Поэтому, вне всякого сомнения, сохраняются политические, экономические, исторические, культурные и т.д. и т.д. связи, весь исторический опыт совместного проживания и т.д.

Таким образом, Конституционная комиссия, Верховный Совет оказались перед сложной, но решаемой задачей — поиска оптимальной формы взаимоотношений России и Татарстана, поиска, исходя из объективных реалий, исходя из волеизъявления многонационального народа Татарстана. И в этой формуле, мне кажется, отражены четыре принципиальных момента. К ним можно по-разному относиться и по-разному можно толковать с точки зрения теории права, с точки зрения теории государственного права, международного права, хотя такого рода комплексный анализ только и позволит обеспечить истинное восприятие этой формулы, четыре главных момента: суверенность Республики Татарстан, ее правосубъектность, в том числе и в сфере внешних сношений, связь в юридическом и политическом смысле с Российской Федерацией и договор о конституционной природе наших отношений.

Очень много говорилось о реформировании Российской Федерации. Я бы сегодня мог привести массу цитат, ссылок на политические документы, которые были приняты на съездах народных депутатов Российской Федерации, Верховном Совете, мог бы сослаться на выступления лидеров Российской Федерации, которые постоянно говорили о необходимости реформирования Российской Федерации. И с точки зрения

действий парламента Татарстана, эти действия полностью вписываются в концепцию реформирования на основе обозначенных реалий.

Смысл таких категорий, как субъект международного, права, суверенное государство, дает понятие договора о разграничении полномочий, а принцип разграничения полномочий — это конституционная норма, если мне память не изменяет, это статья 1 действующей Конституции Российской Федерации. Это уже закладывает основу функционирования государственного механизма России.

Иная ситуация с термином «ассоциированная». В конституционной практике и практике межреспубликанских отношений он появляется впервые. Хотя и юристам-государствоведам, юристам-международникам, скажем, в международной практике, в практике ЕС этот термин очень хорошо знаком. В чисто смысловом выражении ассоциированность, я прошу прощения за его толкование, за перевод, ассоциация означает союз, объединение. Перекладывая этот термин на наши отношения с Российской Федерацией, можно утверждать, что именно они в наибольшей степени сегодня позволяют отрегулировать статус Татарстана в отношении Российской Федерации. Во-первых, в полной мере охватываются изменения вследствие референдума 21 марта 1992-го года — статуса Республики; во-вторых, сохраняется, хотя и в обновленном виде, связь с Российской Федерацией и на первый план в ней выходит идея равноправия, взаимного делегирования полномочий, появляются предметы совместного ведения. Эта связь укрепляется посредством института двойного гражданства, общего экономического пространства, согласованного правового пространства, обоюдной ответственности за соблюдение общепризнанных прав гражданина и личности, создания совместных органов и другими механизмами.

Эти и другие положения найдут свое отображение в Договоре о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения, как мы надеемся. Поиск новых форм федеративных отношений, особый статус сопредельных государств — совершенно закономерный процесс. Он обусловлен, прежде всего, правом народов на самоопределение, признание которого содержится в Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, Федеративном договоре. Оно вносит в число международных обязательств Российской Федерации по Уставу Организации Объединенных Наций, в рамках Пакта по правам человека, я хочу просто напомнить присутствующим, что сегодняшнее толкование права народов на самоопределение, включая право субъектов Федерации на изменение характера и объема федеративных связей. Это — со-

вершенно очевидная вещь, которая сегодня уже является документом из Декларации международного права признанным.

Отмечу, что ориентация на специфику дифференциации правового статуса субъектов России получила ныне не только политическое признание, но и практическое воплощение. Об этом говорит опыт суверенных республик — Башкортостана, Саха — Якутии, Карелии, и даже ряда областей и краев Российской Федерации.

Следовательно, говоря об отношениях с Российской Федерацией на основе конституционно-договорной ассоциации, мы просто идем в рамках этой общей закономерности. Поэтому надо себе отдавать самый строгий отчет в том, что в договорном процессе всегда участвуют две стороны. Односторонними действиями никогда ничего не добьешься. Договор может возникать только там, где минимум два субъекта. Поэтому включение в нашу Конституцию положений статьи 61, безусловно, требует договорно-конституционного признания, какого-то выражения, знака, воли со стороны официальных [властей] Российской Федерации.

И в этой связи я не могу пройти мимо того факта, что нами в течение полутора лет переговорного процесса объективно руководила мысль — до принятия Конституции подготовить и подписать соответствующий двухсторонний договор с Российской Федерацией. Я не буду останавливаться на причинах, в силу которых это событие не состоялось, хотя были названы конкретные сроки, — 15 августа, и 15 октября, и 15 сентября, этим вопросам были посвящены две встречи Президента Ельцина и Шаймиева, но я полагаю, что сегодня в силу статьи 70 Конституции Российской Федерации Верховный Совет должен выразить свою реакцию, проявить свою волю на изменение конституционно-правового статуса Республики Татарстан. Это даже не просто право, а это оценка и обязанность государственных структур, и, во-вторых, на этой совместной базе, может быть, удвоить или даже утроить до завершения этого года усилия в переговорном процессе, чтобы соответствующий договор, который поставил бы все точки над «и», который заложил бы новые отношения, новые принципы взаимоотношений Татарстана и Российской Федерации, был подписан и вступил в силу. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Василий Николаевич.

Уважаемые члены комиссии, у меня есть такое предложение: в связи с тем, что Василий Николаевич является руководителем государственной комиссии, насколько я правильно информирован, со стороны Татарстана по заключению договора, я думаю, что у наших членов комиссии и присутствующих депутатов есть вопросы. Если вы не против, Василий Николаевич мог бы ответить на вопросы для выяснения некоторых мо-

ментов, потому что мы второй раз заседаем, а потом мы бы приступили к тому, что будет информация еще Румянцева? Члены комиссии, не против будете? Разрешите мне тогда первый вопрос задать.

Уважаемый Василий Николаевич, не могли бы Вы уточнить, по каким концептуальным вопросам у Вас имеются расхождения между двумя государственными комиссиями? И, может быть, из-за этого сейчас проявляется медлительность в подготовке текста договора?

В.Н. Лихачев. Товарищи, я думаю, что медлительность имеет место прежде всего в силу тех политических процессов, которые имеют место в Москве и по линии Верховного Совета. Что касается методологии, организации, точнее, этих переговоров, с самого начала, с августа 1991-го года, эта методология была совершенно правильная. Когда мы здесь, в Белом Доме, впервые сели с официальной делегацией Российской Федерации за стол переговоров, это была первая встреча в истории существования Татарстана, когда такие переговоры состоялись и первый протокол мы повезли, окрыленные, из Москвы и были поняты, вдруг — «неправильный подход»?! В этой делегации были представители разных ветвей власти — законодательной, исполнительной, судебной. Затем пошел какой-то, странный, с моей точки зрения, процесс, в общем глубокое взаимопонимание и разработку многих пунктов получили от Геннадия Эдуардовича, от его окружения, я говорю объективно, я не сторонник раздавать комплименты, для меня дело прежде всего. Были такие моменты, когда пришлось прервать, что называется, переговорный процесс, ускорять его с помощью делегации Верховного Совета. Очевидно, вот такого рода разночтение сыграло роль в том, что вы обозначили как медлительность.

Что касается концептуального подхода, то мы стоим перед неординарной задачей — объединить новую форму взаимоотношений, найти какой-то оптимум между взаимодействием Татарстана и Российской Федерации. Это сложная задача. Она требует терпения, не только соответствующего интеллектуального уровня, внимательного отношения, прежде всего — способности услышать другую сторону. Я должен сказать, что практически на сегодня согласованный текст, там этих разногласий совсем мало. И может быть, разночтение — это статус Татарстана, его отношения с Российской Федерацией. Все остальные вопросы, которые касаются, скажем, с делом военным, собственностью, они решаемы. И там проблем не будет. Центральное методологическое звено — это определение статуса Татарстана.

Председательствующий. А уточнить нельзя, о чем тут речь? Потому что мы не против суверенизации, не против суверенитета. Вот как, что-

бы членам комиссий, участвующим здесь коллегам было понятно, о чем речь идет? Ваша позиция по статусу и позиция России по статусу?

В.Н. Лихачев. Это вопрос, относящийся к признанию-непризнанию международной правосубъектности Татарстана. Это, с моей точки зрения, с точки зрения любого юриста-международника, формула Федеративного договора, которая говорит о том, что республики в составе Российской Федерации являются участниками международных межэкономических отношений, что не что иное, как закрепление их права и дееспособности в международных отношениях.

Другой момент заключается в объеме полномочий. Последний проект договора как бы разбивается на три части: полномочия, которые, обозначаются западным странам, группа совместных полномочий и полномочия, которые Республика Татарстан делегирует Российской Федерации. Я еще раз повторяю, что с точки зрения юридической техники, с точки зрения даже концептуальной, много времени, чтобы привести этот документ для подписания, времени не надо. Но мне казалось бы, чтобы с российской стороны была действительно комплексная такая делегация, которая бы имела ясные позиции, которые бы даже во время переговоров эти делегации не выясняли бы отношения друг с другом. И тогда, я думаю, мы этот процесс доведем до конца. Я позвольте, уважаемые члены Комиссии, уточню и по ряду уточнений еще опросы уточняющие.

То есть, насколько я понимаю, позиция России (и за что критикуется позиция Татарстана) заключается в том, что то, что Вы предлагаете, мягко говоря, не в полной мере вписывается в действующую Конституцию Российской Федерации и даже в проект новой Конституции. Я правильно понимаю? Или у Вас есть другие варианты какие-то, что вписывались в Конституцию. [...]

В.Н. Лихачев. Ясно. Спасибо. Последний вопрос, чтобы мне не возвращаться. Что касается той же 70-й статьи. Здесь записано, что после волеизъявления большинства избирателей, что, допустим, у вас в какой-то форме там другой вопрос, там вопрос как стоял, да, произошло. Ну, допустим, что даже это так. После этого утверждается Съездом народных депутатов Российской Федерации. Допускает ли это татарская сторона в процессе переговоров вот такой подход, что все ваши решения потом должны быть утверждены на Съезде народных депутатов Российской Федерации в соответствии со статьей 70 Конституции Российской Федерации?

О.Г. Румянцев. Был вариант, что мы могли бы снять эти противоречия и эту норму или обязанность выполнить путем заключения соответствующего договора, о котором шла речь. Коль скоро этого не суще-

ствует, не получилось, сегодня возникает задача, что Татарстан должен официально обратиться в адрес Верховного Совета, Съезда, скажем, ряд других официальных структур с просьбой получить реакцию на то, что произошло. Реакцию на Ваш путь конституционного развития. Да. То есть получается совершенно очевидная вещь: Татарстан вошел в свой путь, теперь мы своего рода эстафетную палочку передаем российским органам государственной власти, теперь за вами слово.

В.Н. Лихачев. То есть вы свое дело сделали, теперь надо делать нам.

О.Г. Румянцев. Нет, думаю, мы делаем общее дело.

Председательствующий. Ну ладно, извините, спасибо за ответы. Прошу — давайте... порядок. Я извиняюсь, уважаемых экспертов... если бы вы не против были, сначала бы задали вопросы члены Комиссии, а потом эксперты.

Будьте добры, у членов Комиссии и у депутатов есть вопросы? Так, пожалуйста, депутат Медведев.

П.А. Медведев. Вы вначале сказали, что Российская Федерация в лице Верховного Совета должна признать на сессии, или каким-то образом, те отношения, которые сегодня складываются. Далее Вы сказали, что республиками не может быть признано то, что, допустим, сегодня предлагается делегатами Российской Федерации. У меня создалось впечатление, что Вы как-то уходите от ответа. Я хотел бы более четкого ответа: считаете ли Вы необходимым признание Верховным Советом, и в данном случае Съездом как верховным органом, тех наших отношений или Вы все-таки считаете, что тех договорных отношений достаточно? То есть в этом случае, может быть, и не нужно решения Съезда. Так нужно, по Вашему, решения Съезда или не нужно решения Съезда? Или достаточно, как Вы выразились, реакции? Давайте поточнее, чтобы не было двусмысленности.

В.Н. Лихачев. Хорошо. Спасибо за вопрос. Я считаю, что складывающаяся политика и юридическая реальность требуют договора о конституционном оформлении наших отношений. То есть должен быть договор, но и должны быть соответствующие конституционные ориентиры и в Конституции Татарстана, и в Конституции Российской Федерации. Для того чтобы они появились, необходимы соответствующие шаги со стороны высших органов государственной власти и Российской Федерации, и Татарстана. То есть это форма — договорно-конституционные отношения предполагает два источника, которые будут регулировать эти отношения — в лице основных законов и в лице договора.

П.А. Медведев. То есть решение Съезда необходимо?

В.Н. Лихачев. Конечно. Я всегда говорил, что Татарстан идет цивилизованным путем.

Из зала. После договора.

Председательствующий. Ясно. Спасибо. Пожалуйста, коллеги, у кого еще вопросы? Пожалуйста, Иван Васильевич Федосеев.

И.В. Федосеев. Уважаемый Василий Николаевич!

Вы сказали, что не должно быть таких положений в Основном Законе, которые допускают различие. Значит, Вы формулу ассоциирования с Российской Федерацией толкуете — как Татарстан входит в состав Российской Федерации. Мы знаем, что и в Верховном Совете, и в Татарстане есть лица, которые трактуют это иначе. Поэтому для того, чтобы Верховный Совет Российской Федерации, Съезд Российской Федерации принял адекватное вот этому решение, надо чтобы это различие было каким-то образом...

Поэтому, наверное, Верховный Совет Татарстана мог бы и дать толкование этому понятию. И тогда, видимо, более правильно будет решение, принятое Верховным Советом и Съездом.

О.Г. Румянцев. Я даже продолжил бы. Это очень хорошее предложение, ну, может, даже и толкование, а есть еще... на сегодняшний день остается реальная юридическая возможность нашу ситуацию соответствующим образом закрепить в законе по введению в действие Конституции Татарстана.

Председательствующий. Спасибо. Пожалуйста, еще вопросы у депутатов. Так, у наших депутатов российских нет вопросов. Есть да?

В.Ш. Фахрутдинов. Василий Николаевич, скажите, пожалуйста, мои избиратели сейчас задают вопрос: в связи с принятием новой Конституции там заложена статья о том, что граждане Татарстане могут быть и гражданами Российской Федерации. Но в то же время правовые [механизмы] защиты граждан Российской Федерации, живущих в Татарстане, в Конституции отсутствуют. В связи с выведением правоохранительных органов, судов, прокуратуры из-под юрисдикции Российской Федерации дает ли это право гражданам Российской Федерации, проживающим в Татарстане, обжаловать неправомерные действия должностных лиц в Верховный Суд Российской Федерации или Прокуратуру Российской Федерации? Или это отменяется.

В.Н. Лихачев. Сначала, следуя логике Вашего вопроса, отвечаю положительно. Вы просто невнимательно прочитали [Конституцию]. Там написано не «могут иметь», а «обладают». Статус кво зафиксирован. Это разные вещи. Конечно, коллизия всегда возникает, когда существует институт двойного гражданства. И несколько лет назад при... СССР зако-

нодатель шел по пути отказа от двустороннего... поскольку возникают противоречия и сложности, связанные с вооруженными силами, защитой граждан, находящихся за рубежом, и т.д.

Но почему в нашей Конституции специально не говорится о защите двойного гражданства? Это очевидная вещь. И договор, который будет заключен (я надеюсь, что он будет заключен. Мне придется, наверное, как тому попу, постоянно талдычить на эту тему, чтобы все-таки мы отсюда вышли убежденными, что до конца этого года договор должен существовать), все эти вопросы, и существующие, и возможные коллизии будут решены.

Председательствующий. Спасибо. Пожалуйста, еще вопросы. Пожалуйста, депутат Татарстана.

А.В. Штанин. Василий Николаевич, объясните мне вот такую ситуацию. Вы сейчас, когда говорили, очень четко, вначале своего разговора, сказали, что мы в составе Федерации. Второе, Вы сказали, что придерживаетесь институционно-договорного реформирования наших отношений. Вот я к Вам обращаюсь как к представителю исполнительной власти, вице-президенту, какую Конституцию Вы, после того как Конституция Республики Татарстан будет введена в действие, будете выполнять: Конституцию Федерации или Конституцию Республики Татарстан? Какими нормами будете руководствоваться? И граждане наши. Имея в виду, что тут возникают коллизии между той и другой конституциями. И вообще, Вы будете на какой позиции стоять: о введении в действие Конституции или нет? Вот два вопроса.

В.Н. Лихачев. Проблемы не существует в Российской Конституции в отношении тех граждан Российской Федерации, которые сохраняют то или иное гражданство, хотя я допускаю, сегодня уже идет процесс, что многие граждане, проживающие на территории Татарстана, обращаются с письмами на имя Президента, в Верховный Совет с просьбами оставить за ними одно гражданство и т.д. Это реальная ситуация.

А.В. Штанин. Вы имеете в виду одно гражданство чье — Татарстана?

В.Н. Лихачев. Да, Татарстана. Они рассматривают, что гражданство Татарстана должно быть эффективным или [базовым]¹... Это юридическим языком.

Но повторяю, если бы мы видели какую-то проблему в том, что двойное гражданство здесь будет каким-то образом затрагивать государ-

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

ственность нашей республики, процессы функционирования, эта статья 19, наверное, могла появиться в другой редакции. И депутат Штанин, который мне сейчас задал вопрос, он был бы в согласительной комиссии, где он свидетель, что эту формулу пришлось в самый последний момент (за 20 минут последнего заседания) принимать согласительной комиссией.

Когда я говорю о том, что Татарстан переходит на путь договорно-конституционной ассоциации, это не значит, что Татарстан будет отрицать применение и действие Конституции Российской Федерации. Объем, сфера, пределы этого конституционного действия напрямую будут увязаны с кругом делегированных полномочий. Будут напрямую связаны с договором.

Поэтому мы выступаем за такую смешанную форму.

Конечно, она будет вызывать сложности. Я предвижу, что масса сложностей и вопросов здесь возникнет. Но если жизненная реальность такова, то, очевидно, законодателю ничего не остается делать, как ее иметь.

Председательствующий. Спасибо. Владимир Иванович, пожалуйста.

В.И. Морокин.

Николай Павлович, я задам три очень коротких вопроса как доктору международного права, по порядку, чтобы легче было отвечать.

Уважаемый Василий Николаевич, первый короткий вопрос. Чтобы подтвердить международную правосубъектность, необходимо ли Республике Татарстан неукоснительно выполнять решения Конституционного Суда и Верховного Совета Российской Федерации, ну, по известным событиям — это весна 1992 года. Ответьте, пожалуйста.

В.Н. Лихачев. Для того чтобы признать за Татарстаном международную правосубъектность, надо признать, что Татарстан является государством, к которому надо уважительно относиться. Более того, я скажу, что сегодня в международном праве нет договора, который закрепляет, скажем, договорную правосубъектность за участниками Федерации. Но практика Организации Объединенных Наций, договорная практика — этот термин употребляет. И более того, сегодня уже сложилась обычная норма, которая позволяет субъекту Федерации активно вступать и в договорные отношения. Я повторяю, что главное — это уважение к суверенитету. Или надо признавать суверенитет, и, соответственно, занимать позицию уважительную к нему. Или же рассматривать его в качестве фигового листа, который на период демократических изменений может кому-то пригодиться, а после прекращения демократического процесса от него можно избавиться. Я считаю, что демократические реформы свя-

заны с суверенитетом, связаны с уважением к национальности, к развитию их потенциала.

В.И. Морокин. Простите, я не могу с Вами согласиться. Вы ушли от ответа. Можно ли требовать международной правосубъектности, уважения своих прав, в том числе в соответствии с международными нормами, не уважая права государства, частью которого ты находишься? То есть нужно ли выполнять решения Конституционного Суда и Верховного Совета Российской Федерации? Вы ушли от вопроса.

В.Н. Лихачев. Я не ушел от вопроса. Я не хочу устраивать здесь политический спор, в котором будут поставлены вопросы и к Конституционному Суду, и к Татарстану.

В.И. Морокин. Спасибо. Я удовлетворен.

Второй вопрос. В определенных кругах, в прессе, в определенных кругах руководства Республики Татарстан говорится о том, что принцип СБСЕ устарел и т.д. Вы как юрист-международник...

В.Н. Лихачев. Это что за принцип?

В.И. Морокин. Принцип СБСЕ — самоопределение плюс территориальный ценз. Вот Вы как юрист-международник считаете, что нужно соблюдать вот этот последний принцип, который работает вот именно сейчас: территориальная целостность, а уж потом самоопределение?

В.Н. Лихачев. Как показывает развитие человеческой мысли, догматика в определенной мере играла стабилизирующую роль. А эта все-таки позиция не догма, а теоретическая. Все основные принципы международного права, которые зафиксированы в Уставе ООН, в Декларации, в принципе международного права 70-го года, в Хельсинских договоренностях и т.д., — все эти принципы рассматриваются в совокупности и в системе. И мне крайне не нравится, когда один принцип выхватывается, его ставят во главу угла и забывают о существовании других.

Сегодня, когда изменение конституционно-правового статуса Татарстана идет в рамках реализации права народов на самоопределение, мы подчеркивали и подчеркиваем, что мы не нарушаем территориальной целостности России. Я уже говорил, что сегодня появилось новое качество у Татарстана: государственно-правовое, конституционно-правовое без нарушения границ России, без нарушения ее территориальной целостности. Более того, это говорит о том, что Татарстан стремится и желает сохранить экономическое пространство, правовое пространство, экологическое и прочее, и прочее.

В.И. Морокин. Спасибо. И, наконец, последний, самый главный. Мы вот провели обмен мнениями с профессором Железновым: казалось абсурдным, просто вульгарным считать принцип базового права вот тот,

который Вы назвали. Как можно считать принципом базового права государство, которое конституируется, которое еще не признано международным сообществом. То есть гражданство Татарстана. Если Вы как вице-президент не будете иметь сейчас гражданство России, сможете ли Вы исполнять свои обязанности за рубежом? Как Вы поедете туда? Кого Вы будете представлять?

И вот здесь мне бы хотелось именно как ученого Вас услышать, чтобы людей не вводили в заблуждение. Потому что, теряя гражданство России, Вы просто не сможете исполнять свои обязанности. Вы не сможете выйти на свой статус, который Вы провозглашаете. С чьим Вы паспортом поедете? И т.д.

Председательствующий. Отреагируйте, пожалуйста, Ваше право.

В.И. Морокин. Вы же здесь апеллировали к ученым. Вот я темный человек, хотел бы услышать от ученого.

В.Н. Лихачев. Не настолько Вы темный. Это во-первых. Не надо говорить о своей темноте. Вы прекрасно за всеми светлыми сторонами деятельности наших депутатов внимательно следите в российском парламенте. Это во-первых.

Во-вторых. Кто сегодня ставит конкретно вопрос о выходе из российского гражданства? Я думаю, что если мы проведем социологическое исследование, то желающих выйти из российского гражданства на территории Татарстана будет небольшой процент. Почему Президент, руководство республики, Верховный Совет пошли на сохранение российского гражданства? Это форма совершенно четко в 19-й статье записана. И прекрасно люди понимают, что российское гражданство дает определенные блага. Это элементарные вещи.

Но если Вы спросили обо мне, то я от имени, от лица Российской Федерации за рубеж еще ни разу не выезжал. Я думаю, эта практика будет расширяться, когда будут приглашать представителей республик в зарубежные поездки. В Верховном Совете очень многочисленны эти поездки. Наверное, там могли быть не только депутаты, но и представители с мест.

В.И. Морокин. А как гражданин какой страны Вы ездите? Вот это Вы мне не ответили.

В.Н. Лихачев. Я сегодня стою и не перестаю поражаться: гражданство Российской Федерации и гражданство Татарстана. То же самое было и в прежней Конституции. По прежней Конституции у нас даже был статус граждан тройной статус, еще и СССР.

В.И. Морокин. Василий Николаевич, спасибо. Я хотел уточнить, чтобы не возвращаться к этой части проблемы. Разрешите мне еще раз

уточнить. Вот здесь у Вас формулировка такая в статье 23, что «граждане Республики Татарстан обладают гражданством Российской Федерации». Разрешите уточнить: у Вас будет специальная процедура, чтобы гражданином Татарстана стать или будет какой-то закон, какой-то порядок, какое-то положение? Что за процедура будет?

В.Н. Лихачев. Этот вопрос, скорее, нашим присутствующим парламентариям. Их достаточно много здесь.

В.И. Морокин. Ну по всей вероятности, будет процедура, да?

Участник (не представился). Это, в принципе, не вопрос.

В.И. Морокин. А у меня вопрос вот в чем. Если будет процедура специальная, правильно ли я понимаю, что только граждане Татарстана могут стать гражданами России? То есть сначала надо стать гражданином Татарстана и только потом на территории Татарстана можно стать гражданином России. Потому что здесь настолько хитро написано, что противоречит нормам Закона нашим о гражданстве России. У нас наоборот каким-то образом. Правильно ли я понимаю, что граждане Татарстана могут...

В.Н. Лихачев. Там совершенно четко записано о возможной коллизии, когда два закона могут не стыковаться, мы даем возможность войти в нормальное русло. Да, в этой ситуации надо все равно как-то определяться для желающего, кто из них считает, какое гражданство является базовым или эффективным. Поскольку за этим гражданством не только человеческая судьба, но и ответственность соответствующих государственных органов. Масса всяких правоотношений.

В этом мы с Вами согласны, на будущее надо все эти моменты учесть.

Участник (не представился). При подготовке договора?

В.Н. Лихачев. Закона о гражданстве, чтобы подобного рода коллизий у нас не возникало.

В.И. Морокин. То есть Вы со мной соглашаетесь: только граждане Татарстана могут стать гражданином России.

В.Н. Лихачев. Я ушел от прямого ответа на Ваш вопрос, поскольку на сегодняшний день не существует закон, концепция не отработана. Я не буду на себя принимать ответственность за концептуальное положение будущего.

В.И. Морокин. Ясно. Спасибо, Василий Николаевич.

Председательствующий. Пожалуйста, вопросы еще.

В.Ш. Фахрутдинов, 125 национально-территориальный округ.

Я в развитии вопроса, который Штанин Вам задал. А как быть с нашей Декларацией, принятой 30 августа, на которую Вы ссылались, в ко-

торой у нас провозглашено верховенство Конституции и законов Татарстана на всей ее территории, и до принятия новой Конституции, что уже совершилось, принята 6 ноября новая Конституция, на территории Татарстана продолжают действовать законы Российской Федерации и Союза ССР, не противоречащие данной Декларации, было сказано. И вот в связи с этим Конституцию приняли. Есть гражданство Российской Федерации, но правовая защита не определена. Скажите, пожалуйста, вот как будет действовать то, что заложено в этой Декларации, или это будет отменяться теперь?

В.Н. Лихачев. Я думаю, все то, что идет во благо человеку, то, что требует от Татарстана соответствующих действий, тем более что в этой Конституции впервые сказано, что республика признает примат общепризнанных норм и принципов международного права, в том числе и защиту прав человека. Поэтому примат человека в любой ситуации, даже в такой абстрактной, о которой вы можете сегодня только догадываться, примат человека будет обеспечен.

Председательствующий. Уважаемые коллеги, давайте разрешим мы экспертам нашим задать вопрос. Профессор Тихомиров, пожалуйста.

Ю.А. Тихомиров. Василий Николаевич, я рад тому, что в Вашей концепции, как специалиста международного права позволяю, как представитель конституционного права с Вами полемизировать. Вопрос такого порядка, юридического свойства. Если Вы проходите процедуру изменения статуса Республики Татарстан, то Вы, я полагаю, должны учитывать прежде всего нормы конституционного права, потому что именно они определяли статус до сегодняшнего дня, и Федерация живет по закону конституционного права, не международного права. Это проистекает из истории, которая показала, что наша Российская Федерация была преимущественно конституционной, компетенция Российской Федерации — не сумма делегированных полномочий, только есть понятие конституционной преемственности. Процедура по статье 70 предполагает чисто конституционные ходы движения. Скажем, если Съезд народных депутатов не принимает положительное решение, то какова сумма Ваших последующих действий? Не кажется ли Вам, я завершаю свой вопрос, что Вы сейчас производите серийную рокировку норм конституционного международного права? Полагаю, было бы более корректным пройти чисто по конституционной процедуре. Если Вы в соответствии со статьей 70 принимаете решение об изменении конституционного статуса, то до принятия Конституции Татарстана вы входите с проектом решения Съезда, получая согласие «да» или «нет», если «да», то Вы тогда решаете вопросы конституирования своей республики.

Итак, я хочу выяснить. Не кажется ли Вам, что Вы очень активно меняете акценты конституционного права на международное право, не говоря уже о том, что понятие «ассоциированное членство» пришло из чистого международного права?

Председательствующий. Спасибо. Пожалуйста, Василий Николаевич.

В.Н. Лихачев. Я думаю, что в лучшей традиции, в которой Вы поставили вопрос: почему приходится ссылаться на международное право? Потому что наша ближайшая история и прошлого СССР изобиловали примерами, когда шли постоянные ссылки на международное право, хотя они на него жаловались, извинялись и т.д. Вы сами это хорошо знаете.

Но для меня лично, человека русского, который приехал в многонациональную республику, очень важно было посмотреть и сегодня обеспечить право многонационального народа (я повторяю, не татарского народа, а многонационального народа) Татарстана на самоопределение и равноправие. Не абстрактное равноправие, а на равноправие такое реальное. И в нашей ситуации, правильно говорите, что приходится к этим рокировкам прибегать, для того чтобы иметь в виду какую-то часть совокупных аргументов, опираясь на нормы международного права. Российская Федерация приняла на себя обязательства, в том числе и приняла принципы федеративные, включая право на отдых.

Председательствующий. Спасибо.

Участник (не представился). Да, сегодня надо идти конституционным путем, но имея в виду, что этот путь нам освещает международное право.

Председательствующий. Пожалуйста, еще есть вопросы? Борис Сергеевич. Профессор Крылов.

Б.С. Крылов. Два вопроса. Оба сводятся к той эпохе, когда мы защищали диссертации...

Первое. Правильно ли я Вас понял, что Вы республику не рассматриваете как государство? Ну, публицистически встречается. Но в любом юридическом учебнике сказано, что государство имеет различные формы. Сказали «республика» — ясно, что государство.

Второй вопрос. Позвольте уж я сразу их задам, а вы ответите. Второй вопрос относится к толкованию современного термина в международном праве. Вы сказали о глобальном объединении понятия «ассоциированность», а потом сослались на Европейское сообщество и, очевидно, на Римский договор. Правильно? Так вот здесь сказано так, что есть членство, ну Франция — член ЕС, а ассоциированный тем и отличается от нечленства, что он не является членом, только, по-моему, 68 статья го-

ворит о том, что это ни в коем случае не членство, это частное соглашение. И ни в коем случае ассоциированный не является членом. Если это так, то вся концепция, то, что Татарстан входит во что-то другое — абсолютно неправильная. Вот, как понимать?

[...]

Председательствующий. Пожалуйста. 20 минут для информации попросил Олег Германович.

О.Г. Румянцев. Учитывая исключительную важность данного вопроса для... государственного единства Российской Федерации и учитывая, что нам приходится сталкиваться с сопротивлением не только отдельных регионов, которые ведут политику, на мой взгляд, нечестную, неправовую политику, нам приходится сталкиваться и с сопротивлением в части собственного руководства в Верховном Совете Российской Федерации, части руководства Российской Федерации в целом, которое избрало ошибочный тезис молчаливого согласия, молчаливого согласия с тем, что происходит.

Ничего не происходит в Чечне, ничего не происходит в Якутии, ничего не происходит в Татарстане. Ничего не произошло в июле этого года в Башкортостане, после принятия закона об изменении действующей Конституции, ничего произошло настолько, что во всем Верховном Совете нет текста Конституции Республики Башкортостан в окончательном виде, которая действует на сегодня. Вот настолько ничего не происходит в этих республиках ни для руководства Верховного Совета, ни для руководства Совета Национальностей, ни для Президента Российской Федерации и его команды.

Происходит это только для Конституционной комиссии, которая в последние месяцы, видя, что никто не занимается этим вопросом, взяло на себя эту функцию, помимо гигантской нагрузки, связанной с подготовкой новой Конституции. Но мы видели просто, что возникает ситуация, когда, готовя новую Конституцию, очередной, сороковой ее вариант, обсуждая, шлифуя текст, мы можем просто-напросто сделать конституцию, которая вполне уместится на территории, вот здесь окруженной территории Московской области. И поэтому с января месяца постановлением Верховного Совета в задачу Конституционной комиссии было введено взаимодействие с конституционными комиссиями республик.

В июле Президиум Верховного Совета утверждает план реализации Федеративного договора, также вменил в обязанность Конституционной комиссии обследовать процессы в республиках. Наконец, постановление Президиума 28 сентября, которое мы приняли, также указало на несоответствие уже принятой якутской Конституции, несоответствие

целого ряда проектов конституций республик и рекомендовало Конституционной комиссии и Совету Национальностей взаимодействовать в этом вопросе.

16 октября состоялось постановление Конституционной комиссии.

Вот четыре пока что правовых акта, которые определяют этот процесс. Помимо Конституции, которая определяет процесс нашего взаимодействия. Постановление Верховного Совета от января, Президиума от июня, и сентября, постановление Конституционной комиссии от октября. И главным, ключевым моментом могло бы стать постановление самого Верховного Совета. Мы его вносили на пятницу. Но якутский депутат Корнилова предложила, а чеченский депутат Хасбулатов отказался от такой компоновки, от рассмотрения этого вопроса на сессии Верховного Совета. А вот сейчас мы сидим здесь и этот же процесс уже более складно, более тихо, более тихой сапой проведен через Президиум Верховного Совета. На Президиуме Верховного Совета сейчас он перенесен на среду. В среду приедут лидеры республик, и мы вместе с ними обсудим. Ничего мы с ними не обсудим в среду, поскольку, если позиция руководства Верховного Совета такова, нет у нас проблемы с односторонним нарушением национально-государственного устройства Российской Федерации, значит, и не надо, нечего обсуждать, не будет в среду этого обсуждения.

Я, конечно, приму все усилия в оставшиеся дни, чтобы через поддержку фракций, различных комитетов обязательно выставить этот вопрос, иначе он пойдет на Съезде и пойдет он на Съезде явно могу вам сказать, на «ура». Будет участие депутатского корпуса, которым надоело и с той и с другой стороны глядеть на бездеятельность нашей государственной власти.

Это, скажем так, с национальной подоплекой, национальным вопросом происходящего.

Если какие-то сомнения еще остаются, дорогой Василий Николаевич, в том, что происходит одностороннее разрушение устройства федеративного российского государства, Российской Федерации. Я просто перечислю несколько новых конституций, которые однозначно нарушают; при этом не из международного права, скажем, которое вы освоили, а исхожу из конституционного права, на основе которого мы анализируем соответствие конституции вашей республики, федеральной конституции.

Статья первая в [грубом]¹ противоречит статье 71 нашей Конституции, которая говорит о том, что Татарстан в составе Российской Федерации.

Статья 64 противоречит части третьей статьи 70 которая говорит, что Конституция республики не может... (здесь немножечко другое) — статье 70, которая говорит однозначно, что изменение конституционно-правового статуса республики осуществляется референдумом, затем утверждением Съезда. Вы пишете, что вы свой статус оформляете самостоятельно. Не нужен Съезд народных депутатов — так сказано в Конституции, вы сами определяете свой статус. Это противоречие.

У нас любая республика может изменить свой статус, референдумом, но с утверждением федеральной власти, с утверждением Съезда. Грубое нарушение статьи 70.

Вы считаете, что статья 70 Конституции противоречит статье 78 (ч. 2), в которой сказано, что республика может иметь свою Конституцию, но которая не должна противоречить Конституции Российской Федерации.

Статья 62 относительно службы в Вооруженных Силах противоречит статьям 29, 30, 67¹⁰. Из всего контекста статьи 62 не ясно — какое отечество будут защищать граждане Татарстана. Ясно, что этим Отечеством не является Российская Федерация. По всему контексту ясно, что за Отечество имеется в виду — то, что называется Республикой Татарстан; противоречит сразу трем статьям Конституции Российской Федерации.

Главы 12, 14 и 15 о правительстве, судах и всех правоохранительных органах явно нарушают положения разделов шестого, о правительстве республики в составе Федерации и раздела девятого «О судах и правоохранительных органах». Это только лишь внешние, самые яркие, самые грубые противоречия федеральному Основному Закону, Это ваш собственный текст. Он сам исполнен просто вопиющих внутренних противоречий.

Начну с одного. Вы провозглашаете то, что эта Конституция полностью соответствует проведенному в республике референдуму. Конституция принимается и провозглашается в соответствии с результатами народного голосования.

И дальше весь текст этой Конституции противоречит преамбуле, потому что референдум принял: субъект международного права, строящий

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

свои отношения с Российской Федерацией на основе договора и т.д., и т.д. Постановлением Верховного Совета было пояснено, что референдум не означает государственного обособления от Российской Федерации и противоречит... Скорее всего, узурпация Верховным Советом Республики Татарстан государственной власти, исходящей только от народа. Налицо узурпация народного суверенитета. Народный референдум проголосовали, но законодатель написал и провел через голосование другое, противоречащее самому референдуму.

Далее. Могу напомнить Вам, уважаемый Василий Николаевич, что в постановлении Конституционного Суда от 19 марта, от 16 марта с.г., 13 марта, извините, было сказано, что предложить привести целый ряд нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

19 марта Верховный Совет Российской Федерации сказал, что референдум не будет иметь юридической силы, коли не будет приведено в соответствие с законодательством Российской Федерации законодательство Республики Татарстан. Так что сама ссылка на этот референдум для нас является неконституционной, делает весь этот документ неконституционным. Я уже не говорю о внутренних противоречиях, что смысл всех статей противоречит формулировке референдума, не [означавшей] государственного обособления, в то время как текст означает государственное обособление в чистом виде.

Второй вопрос был о правовой оценке. Кстати говоря, эти материалы затребовал Валерий Дмитриевич Зорькин. И я не удивлюсь, если на днях будет заявление либо пресс-службы, либо послание Председателя Конституционного Суда Верховному Совету, на каком основании не выполняют до сих пор должностные лица — Президент, Верховный Совет, другие лица — постановление Суда от 13 марта с.г. На каком основании Верховный Совет до сих пор (очень любим мы Правительство ругать) не принял во втором чтении Закон Российской Федерации об ответственности должностных лиц за выполнение итогов, вернее, постановлений Конституционного Суда? Это также не было сделано.

В любом случае Конституционный Суд накануне Съезда или в послании к Съезду обратит внимание Съезда на то, что ничего не было сделано для реализации его решения от 13 марта.

Это чисто правовая материя, и, я надеюсь, Василий Николаевич здесь со мной спорить не будет, хотя, конечно, должен спорить, но мы наш спор можем перенести в Конституционный Суд, и я догадываюсь, каким будет решение Конституционного Суда.

Третье, скажем так, политический вопрос. Как быть дальше?

Можно идти тремя путями. Первый путь — законодательный, то есть сугубо правовой, второй путь — отлагательный. Третий путь — жесткий.

Законодательный путь может быть такой для нас. Одним постановлением Верховного Совета, предложить Верховному Совету Республики Татарстан в месячный срок привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации свои нормы, нормы своего проекта. Предложить. Дать четкий двухмесячный срок.

Второй момент — законодательным путем обсудить более точно: что же предполагает собой ассоциированное членство.

Если вот из нынешней, извините, кастрированной формулировки вывести ту формулировку, о которой мы как-то беседовали с Шаймиевым (хорошо, специально для Колесникова из подрезанной формулировки), если взять из подрезанной формулировки некоторые выкинутые слова и восстановить их, то, что мы согласовывали с Президентом Шаймиевым, в частности, мы говорили о возможности доказательств ассоциированного членства, и не просто ассоциированного членства в Российской Федерации, а то, что такое членство фиксируется договором о перераспределении полномочий, как устанавливается Конституцией. Но это выпало из компромиссного предложения Шаймиева, и членство выпало из компромиссного предложения Шаймиева, и то, что договор с Россией становится частью Конституции и тем самым имеет такую же юридическую силу, как и сама Конституция, это выпало. Осталась только некая ассоциированность, осталось только то, что этот договор просто упоминается в Конституции, но что силой своею, он юридической силой находится ниже, чем нормы Конституции Республики Татарстан.

Это ведь тоже вопрос, с которым очень трудно спорить и правоведам, и политикам, и народным депутатам. Эта формулировка нуждается в доработке. Вот если будет в ответ на предложение Верховного Совета Российской Федерации подкорректирована формулировка в части статьи 1, статьи 64 и статьи 66 в отношении статуса депутата, в отношении статуса Республики Татарстан, в отношении того, что она не самостоятельна, а что это нуждается еще в утверждении власти Российской Федерации и в отношении того, что же это за договор, который надо подкреплять?

Третье. Могло бы быть условие принятия такого варианта, если была бы законодательная инициатива Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации, и Шаймиев в разговоре с нами согласен был на такой путь. Он согласился с тем, что если будет принята формулировка ассоциированного членства, то Республика Татарстан как субъект Феде-

рации, выйдет на Съезд с просьбой, чтобы Съезд утвердил вот такой повышенный статус. И я в этом не вижу ничего плохого.

Наверное, Василий Николаевич, Вы прекрасно помните, мы договаривались, сейчас Вы можете отказаться, конечно, но я прекрасно помню и товарищам скажу, что мы с Вами договаривались об этом, что если будет ассоциированное членство как самый-самый минимум, то он приемлем только при законодательной инициативе Татарстана на Съезд и при том, что Съезд — в своей Конституции записывает, в своей статье 71, что существует Российская Федерация, также Татарстан, в качестве ассоциированного члена Российской Федерации на основе договора о взаимном делегировании полномочий, являющихся частью Конституции Республики Татарстан.

Вот если будет такая законодательная инициатива, то Съезд, хотя он незаконный, этот референдум, но вот такую законодательную инициативу, как бы не привязанную к тому референдуму, рассматривать, по крайней мере, можно было бы. Когда четко налицо — это субъект Федерации. Субъект Федерации апеллирует к высшему органу государственной власти, к Съезду. Съезд соглашается с мнением субъекта Федерации, и все остается, условно говоря, в порядке, просто повышенный возникает статус конституционно-правовой, у Татарстана. Но возможно ли это? У меня есть большие сомнения в том, что та формулировка ассоциирована с Российской Федерацией, не дающая вообще ничего, не продвигающая нас ни к какой законодательной инициативе на Съезде, она лишает нас возможности решить вот эти вопросы законодательным путем, то что бы мы хотели сделать, то есть не довести, извините, насильственных действий в отношении друг друга...

И я все-таки, тем не менее, повторяю здесь, что считаю, что по постановлению Верховного Совета мы могли бы вернуться к пересмотру трех статей самого проекта и не просто вернуться, но и сделать законодательную инициативу на Съезде. Но для этого нужно постановление Верховного Совета. Вот почему его никак нельзя снимать до Съезда.

Второй путь — отлагательный, то есть мы как бы не предпринимаем никаких санкций, мы не обращаемся в Конституционный Суд, мы не принимаем постановление Съезда, мы не принимаем постановление Верховного Совета, а продолжаем подписывать договор. Там нарушает сторона односторонне нашу Конституцию, а мы как бы это не замечаем, продолжаем вести переговоры о подписании договоров. Для этого нужно решение высшего руководства. Для этого нужно решение Президента, для этого нужно решение Председателя Верховного Совета. Продолжаем переговорный процесс, несмотря на столь вызывающее

нарушение нашего федеративного устройства одним из бывших наших субъектов Федерации. По Конституции — нынешних субъектов Федерации. Продолжаем переговорный процесс. И что мы будем вести в этом переговорном процессе, до чего мы будем договариваться? Ну, это подводит нас к возможности... вдруг удастся в ходе переговорного процесса об очень многих вещах договориться. Фактически, может быть, даже удастся в какой-то форме и Федеративный договор подписать. Но если мне нравится слово... (*непонятно*) пусть это будет самостоятельный договор, хотя идеально подписать Федеративный договор в том виде, в котором он устроил бы обе стороны. Это было бы идеально, в итоге переговорного процесса. Но тогда этот договор обязательно должен стать частью Конституции Республики Татарстан. Так как, не будучи договором частью Конституции Республики Татарстан, он правовую свою силу теряет. А это очень важно.

Наконец, жесткий вариант, о котором нельзя не говорить и надо было говорить, потому что сколько уж можно молчать, а жесткий вариант предполагает несогласие с односторонними действиями Республики Татарстан по национализации находящихся на ее территории предприятий военно-промышленного комплекса, предприятий, производящих очень серьезное вооружение, в котором нуждается Российская Федерация. И ряда других предприятий. Несогласие с национализацией магистральных трубопроводов, которые проходят по территории Татарстана, не согласна Российская Федерация. Не согласна Российская Федерация с льготным кредитованием, выплачивать на конверсию, выплачивать ВПК, выплачивать на пенсионный фонд, оплачивать Шаймиеву мягкое вхождение в рынок и т.д., и т.д. Потому что по расчетам уже в этот год обещанное будет получено ориентировочно 21 миллиард рублей независимым Татарстаном, односторонним порядком выходящим из Российской Федерации, уплачивается 21, максимум, что Татарстан нам выплатит, если выплатит, — это 4 миллиарда. Вот получается, что суверенное государство припеваючи живет без Федерации. Как мне казалось, любой выход односторонний из федерации должен сопровождаться повышением ответственности. Да, я — руководство, я — Минтимер Шаймиев, беру ответственность за то, что будет с уровнем жизни моих граждан, коли я таким образом порываю с Федерацией. Я знаю, что Федерация должна таким образом приостановить. И в случае невыполнения в двухмесячный срок постановления Верховного Совета о приведение в соответствие, в случае недоговоренности государственных делегаций при подписании двухстороннего договора, нужно будет приостанавливать эти выплаты. Это будет трудно, но это делать нужно будет.

Нужно будет высылать соответствующие силы, внутренние войска и т.д. для охраны магистральных [трубопроводов]¹ и для охраны крупных военных объектов на территории республики Татарстан.

Р.С. Мухамадиев. Танки?

О.Г. Румянцев. Различные средства. Но можно, будучи, знаете, миротворчество, при миротворчестве можно найти, чем ссориться, мы все-таки предлагаем, уважаемый Мухамадиев, предлагаем найти законодательные акты. Мы предложили постановление Верховного Совета 19 марта — проигнорировали, обратился Совет Республики на днях — проигнорировали. Совет Республики обратился по моей инициативе: пожалуйста, приостановите подписание конституции, давайте завершим переговорный процесс. И после переговорного процесса подпишем... вы принимаете Конституцию. Обратились без всяких там... Существует три варианта: законодательный вариант — очень трудный, переговорный вариант — еще более трудный и совсем трудный — жесткий вариант, но который в любом государстве становится необходимым, если это государство считает себя государством. Поэтому не надо делать акцент, что я якобы сторонник третьего варианта. Не случайно я его поставил на третье место. Надо сделать все, чтобы по первому и второму варианту ликвидировать этот конфликт.

Председательствующий. Спасибо. Уважаемые коллеги, давайте мы договоримся, если есть у коллег из Татарстана вопросы к Олегу Германовичу, может, стоило бы уточнить, чтобы потом не получились какие-то обвинения в процессе выступления. Олег Германович, как Вы считаете?

Я думаю, что можно будет позицию уточнить.

Пожалуйста, есть ли вопросы к Олегу Германовичу, пожалуйста.

Участник (не представился). Олег Германович, у меня очень серьезный вопрос. В какой партии Вы состоите? Если Вы по-прежнему состоите в «Демократическом блоке», то те предложения Ваши, то отношение Ваше к Верховному Совету Республики Татарстан и его руководителям и вообще к воле народу, тогда Вы очень сильно дискредитируете демократические движения, демократические преобразования в пределах вашей Российской Федерации.

О.Г. Румянцев. Я был уверен, что Вы мне зададите подобный вопрос, и любой из членов делегации мог бы сказать что-то примерно подобное. У Вас есть какие-то возражения против правового анализа? С правовой оценкой Вы не согласны, что односторонним путем Татарстан наруша-

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

ет скрепленное Конституцией национально-государственное устройство Российской Федерации. Не согласны. Тогда я не буду отвечать на Ваш вопрос.

Председательствующий. Я прошу уважаемых коллег, тех, кто будет задавать вопросы, вопросы задавать по сути и по теме, по теме и по повестке дня. Вопрос у нас стоит один: по Конституции Татарстана. Мы слушаем информацию парламентской группы, которая имела честь присутствовать при принятии этой Конституции на заседании Верховного Совета Республики Татарстан. Поэтому я просил бы именно в контексте этой повестки дня задавать вопросы.

Из зала. Одну минуточку, я хотел бы добавить репризу в адрес направления. Вице-президенту Руцкому очень понравились военные билеты. На военных, как вы знаете, действуют факты. Военный билет со штампами. Такой-то, такой-то, такого-то года рождения откомандировывается воинской частью такой-то по решению ТОЦа и печать ТОЦа. В военном билете Российской Федерации. Это факт, который производит впечатление.

Председательствующий. Пожалуйста, вопрос. Депутат Колесник Алексей Алексеевич – председатель Комиссии.

А.А. Колесник. У меня два вопроса. Первый. Откуда такие нелепые цифры – 21 миллиард и 4 миллиарда? 4 миллиарда понятно, это зафиксировано в Законе о бюджете Республики Татарстан. Это первый вопрос. Второй вопрос. Вы можете открыто назвать свою позицию по вопросу о будущем России, как унитарного государства или как федеративного. Вот два вопроса простые и однозначные, по которым можно дать честный ответ.

О.Г. Румянцев. На первый вопрос я дам вам ответ даже с цифрами, аргументированный ответ, я думаю, к среде.

А.А. Колесник. Мы разговариваем сегодня.

О.Г. Румянцев. Значит, Вы сегодня не услышите ответа. В среду можете остаться и послушать. А что касается второго вопроса, каким я вижу... Я вижу его таким, какую модель мы нашли, готовя Федеративный договор. Федеративный договор, как Вам известно, был взят текстом 14 главы проекта новой Конституции. Он стал не чем иным, как Договором о разграничении полномочий предметов ведения. Именно 14 глава проекта Конституции легла в основу всех трех федеративных договоров. Другое дело мы бы хотели, чтобы он был один, а их стало три. Потом республики подработали и так далее. Вот, модель найдена: Россия – асимметричная Федерация с огромными полномочиями субъек-

тов, но и с ответственностью субъектов за односторонние неконституционные действия.

А.А. Колесник. Олег Германович, тогда еще один вопрос. Как Вы предполагаете управлять большой сложной системой в том случае, когда Вы имеете сейчас три разных договора, три разных типа отношений и т.д. Вы понимаете — о чем я говорю?

О.Г. Румянцев. Здесь специалисты, понимают хорошо. У нас есть одна система — Конституция Российской Федерации. В ней все четко расписано. В принципе, я считаю, что и край, и область, и со временем автономия должны получить статус, близкий к статусу республик, где должно быть широко децентрализованное государство, асимметричное в том, что, конечно, полномочия Татарстана вряд ли можно будет сопоставить с полномочиями Хакассии, там в этом и не нуждаются. Но все это, тем не менее, части единого федеративного государства.

Председательствующий. Спасибо, Олег Германович. Пожалуйста, у кого еще есть вопросы? Пожалуйста.

Б.Ш. Сафиулин. Олег Германович, когда Вы назвали здесь три возможных пути развития наших взаимоотношений: законодательный, отлагательный и жесткий, но не кажется ли Вам, что они все сводятся к одному жесткому. Отличия только в сроках. Отводятся только два месяца на ультимативное требование отменить некоторые положения Конституции, отменить результаты референдума. Тем ли языком следует разговаривать? И, во-вторых, как Вы предполагаете отменить уже принятую Конституцию, почти единогласно: один против, 9 воздержавшихся? Как Вы предлагаете отменить результаты референдума — 61% — «за»? Как это сделать чисто технологически? Как Вы предполагаете, чтобы не прийти к этому жесткому курсу — к танкам и десанникам?

О.Г. Румянцев. Багад Шакирович, так вот, первый и второй вариант ни в коем случае не подготовка к жесткому. Предложение привести в соответствие Вашу Конституцию, как минимум, в соответствие итогам референдума. Итог референдума, хотя мы его признали незаконным, но тем не менее не означал по Вашей же трактовке от постановления Верховного Совета Татарстана от 21 марта государственного обособления, разделения территориальной целостности и государственных границ Российской Федерации.

Если это не так, если Вы пересматриваете итоги референдума, то здесь можно говорить, что итоги референдума Вы выносите в преамбулу. Вот наша просьба: пересмотреть статью 1, 64 и 66. И дописать, что договор, который параллельно шел у нас с Вами, стал бы неотъемлемой частью Конституции Республики Татарстан. Чего здесь враждебного в

моих предложениях, я не вижу. Просто Вы как-то видите, что есть еще и другой вариант. Я его не скрываю, да, должен быть и другой вариант. Без этого государство не является государством.

Б.Ш. Сафиулин. Враждебность мы видим в Вашем стремлении, в Вашем желании привести к общему знаменателю силовым способом. И, во-вторых, если мы отошли от референдума... Вопрос был сформулирован так на референдуме: «Согласны ли вы, что Республика Татарстан суверенное государство, субъект международного права, строящее свое отношение с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров». Мы отошли от слова «равноправных договоров», чтобы удовлетворить тех, кто сказал на референдуме «против». Поэтому мы сняли эту формулировку. Это был отход. Но если Вы настаиваете, что Конституция не целиком соответствовала референдуму, давайте тогда эту статью 66, ныне она сейчас 61, приведем в полное соответствие с референдумом.

О.Г. Румянцев. А там не было у Вас соответствия с референдумом? Дело-то вот в чем. То, что это преамбула означает государственное обособление? Ответ этот мы, наконец, услышим когда-нибудь?

Референдум означает государственное обособление от Российской Федерации или нет?

Б.Ш. Сафиулин. Нет.

О.Г. Румянцев. Нет. Почему тогда под десяток статей Вашей Конституции есть не что иное, как государственное обособление. Вот здесь мы усматриваем коллизию. Вот здесь Рустам Хафизов, он как юрист, наверно, согласиться с этим. А текст весь Конституции десятками статей противоречит и референдуму, и преамбуле. Давайте постараемся подумать о приведении в действие. Мы же... Между прочим, Совет Республики обращается к вам с предложением заключить договор с Татарстаном до декабря. В течение ноября-декабря интенсифицировать договорный процесс. Но для этого нужно, чтобы этот договор был как часть Конституции. Но уж тогда договор межгосударственный мы заключать не будем. Мы не будем заключать межгосударственного договора. Мы будем заключать договор, который становится частью вашей Конституции. А у себя в Конституции, если дадите законодательную инициативу, запишем, что по статье 71 вы состоите в составе Российской Федерации в качестве ассоциированного члена, отношения с которой регулируются на основе договора о... [разграничении] полномочий. Вот это тот путь, который мы с Василием Николаевичем обсуждали и о котором мы договорились. Но стоило только уехать — и все договоренности пошли в прах.

Председательствующий. Спасибо, Олег Германович.

Вопрос. Можно ли считать полноценным то государство и вообще государством, которое не вправе самостоятельно утверждать свой статус, а требует для этого подтверждения вышестоящего государства? В принципе, Ваша концепция.

О.Г. Румянцев. Я исхожу не из концепции, а из норм действующей Конституции Российской Федерации. Мы сознательно исходили из того, что у нас многонациональный народ в Российской Федерации, много национальных субъектов, которые в законном праве на самоопределение... (*непонятно*) нового государственного статуса вправе принять решение. Мы — коряки — независимы, а съезд утвердит и порадует за независимость коряков. Но вы же не приняли эту постановку на референдуме. К сожалению. Я не знаю, Грачев, наверно, помешал вам. Пусть была бы формулировка: кто за то, чтобы Татарстан суверенный, такой-сякой, вышел из Российской Федерации. Вот бы здорово получить такой итог. Здесь получилось без государственного обособления. Вы повысили свой статус в составе Российской Федерации, но без государственного обособления от нее. Без нарушения наших госграниц и нашей территории. Значит, нужна на это повышение санкция Съезда. Вот и все. Это и есть самостоятельно санкция Съезда. В полном соответствии с конституционным правом, действующим в этой стране и многих других.

Председательствующий. Спасибо. Уважаемые коллеги, давайте определимся в дальнейшем, как будем работать. Есть такое предложение. Сейчас в связи с тем, что здесь присутствуют председатели комиссий Верховного Совета Татарстана, я думаю, что целесообразно было им до пяти минут дать возможность высказать свою точку зрения и кое-что уточнить. Я думаю, что общеполитические какие-то вопросы и расширять повестку дня мы не должны. Я хотел вас просить парламентским путем — давайте обсудим еще раз тот вопрос, который стоит на повестке дня парламентской комиссии. А потом мы, если есть необходимость, дадим слово нашим уважаемым коллегам депутатам, кто не выступал на том заседании. Ну, кто выступал, то в порядке уточнения дать слово. Потом мы могли бы принять решение.

Теперь по времени. Два часа мы планировали перерыв. Можно было бы сделать так, что с 14 до 15 сделать перерыв, а в 15 часов начать дальнейшую нашу работу и завершить в течение полутора часов. Если согласны коллеги, то... Я думаю, что мы до 14:30 должны завершить работу вообще.

Из зала. Давайте без перерыва до 15:30.

Председательствующий. Работаем без перерыва до 15:30. Регламент для выступающих до пяти минут.

Слово предоставляется Колеснику Алексею Алексеевичу — председателю комиссии Верховного Совета Республики Татарстан.

А.А. Колесник. Вообще-то, очень трудно за пять минут изложить точку зрения, взгляды. Я хотел бы отметить несколько других моментов. То, что звучало в выступлении Олега Германовича, очень огорчило. Столько там неуважения к Татарстану, столько неуважения к тому, что у нас там делается. Тут вот все — сосредоточен весь цвет, а там одни только недоумки, которым надо помогать исправляться.

Я не буду останавливаться на таких простых вопросах, как... (*Непонятно.*) нашей Конституции, хотя... (*непонятно*) никаких несоответствий таких грубых Конституции России нет. Но есть беспокойство, беспокойство вызвало действие такое, которое заставляет нас реализовать собственное понимание того, как шли. Вот, представьте себе, очень долго не решается вопрос концепции национального государственного устройства, очень долго затягивается принятие российской Конституции. Но что делать? Надо жить. Есть преступность, есть экология, есть проблемы, нужно решать. Но как решать? Надо решать, исходя из диалектики, диалектического развития общества, социальных систем. Значит, берем за основу развития и жизнь больших систем. Системы эволюционируют, только усложняются. Они не могут упрощаться. Мы не можем вернуться от государственного статуса к безгосударственному статусу. Это нереально. Это первый тезис, который легко и просто можно понять.

Большая система выживает и усложняется. Она, если не будет усложняться, она просто будет диссонировать, выравниваться и все будет погибать. Тогда система погибнет. Она не способна...

Второй момент, который важен. Может ли быть всегда в процессе развития полная определенность, которая от нас требуется. Вот требуют от нас определенности. Скажи — кто ты, и все. Хоть застрелись, но скажи — кто ты. Но это точка разделения, точка развития, значит, не всегда можно определенно ответить. Значит, здесь нужно думать, здесь нужно сосредоточить энергию, здесь нужно работать, здесь нужно заниматься такими проблемами, которые позволили бы подойти к человеческому сознанию людей, подойти к сознанию того, чтобы потом повернуть в нужную сторону, и осознанно.

Это важный момент. И вы посмотрите, демократизм в том и заключается, чтобы не навязывать никакой модели. У нас всегда была грубейшая ошибка: сначала создавали модель, а потом управляли моделью, а не обществом. И это грубейшая ошибка. А нужно делать так, что в принципе новое появляется, не только новый термин в юриспруденции, но и но-

вое управление, адаптивное управление, управление, когда не управляют уже, а направляют. Когда дают возможность элементам общества работать, стохастически взаимодействовать между собой, выбирая модель поведения собственную, на более высоком уровне доминировать, наблюдать направленность развития, выясняя эти направления и реализовать его. Получается: не управлять, а направлять.

С этой точки зрения я хотел бы показать всю закономерность развития тех отношений, которые существуют у нас. Возьмите, пожалуйста, Декларацию о суверенитете. Там мы не определили свой статус. Правильно, потому что никто не знал, а что будет, а что нужно обществу, что... Если мы говорим о приоритете человека, то значит — человек должен быть свободен в своем выборе, свободен в своем движении. Это часть субъекта, первый стохастический уровень системы. Более высокий уровень это — государство. То же самое соотношение — федеративный член федерации в целом. Если федерация загнана в управление, то федеративный член должен иметь свободу выбора, свободу движения. Значит, большее число полномочий. Вот, в принципе, законы развития вашей системы очень четко и ясно здесь проявляются. Поэтому говорить о каких-то возможностях развернуть и заставить повернуть все вспять невозможно. Тот, кто говорит сегодня об унитарной России, сознательно или... [несознательно] пытаются разрушить это государство. Невозможно, оно может развиваться только по пути усложнения, только по пути большей свободы, чем федерация.

Мало того, давайте обратим [внимание] на некоторые моменты геополитического положения Татарстана. Мог ли вообще Татарстан идти другим путем, чем идет сейчас? Нет, невозможно. Он находится в центре России. Порядка 150 миллионов тонн нефти проходит через территорию Татарстана, порядка 60% железнодорожных грузов идет. Разве можно в такой республике допустить какую-либо нестабильность? Нестабильность в этой республике — это нестабильность и гибель всей России. Значит, первая забота и главная задача, по которой мы живем там, это сохранение стабильности любым путем, даже путем непонимания таких, как... Но главное там — согласие, согласие любым путем создать. И это тоже записывается в главную теорию, которую мы держим и стараемся ею руководствоваться. Именно в этом и есть смысл сохранения стабильности во всей России. Но развить ее только можно таким образом.

Давайте посмотрим на несколько фактов.

Председательствующий. Я извиняюсь, Ваше время истекло.

А.А. Колесник. Я просил 7 минут.

Председательствующий. Пожалуйста.

А.А. Колесник. Вот возьмите, сколько в России... (Непонятно.) Это порядка 140 миллионов человек. А если взять территориальное распределение, то Уральский регион составляет приблизительно 10% — 14 миллионов. Это уже целый анклав, который... Ну, это та часть России и та часть, которая располагается... И там не может быть другого отношения. Только согласие. Татарстан не может ориентироваться ни на запад, ни на восток, он должен... чтобы удержать это согласие. Чтобы удержать согласие с самой Россией. И это очень важный фактор.

Вот несколько таких моментов, которые я бы хотел заострить. И, учитывая, что очень мало времени, можно было бы более широкую дискуссию по этому вопросу развернуть.

Но я бы хотел сказать, что то, что происходит с Россией, очень беспокоит нас. Это идет против самой России. И то, что Татарстан занимает такую позицию, когда Президент Шаймиев говорит, что стремится к настоящей федерации... Я не зря задавал этот вопрос Румянцеву. Потому что здесь разговор идет не о Конституции Татарстана. Сейчас надо честно и прямо сказать, разговор идет или о федерации или об унитарном государстве. И вот если мы на этот вопрос честно ответим сами себе, то тогда сразу станет ясно, что позиция Татарстана ни в чем не противоречит вопросам сохранения целостности России. Тем более что к этому есть возможность и юридического разрешения. Если было бы больше времени, это можно было бы это показать.

Председательствующий. Спасибо, Алексей Алексеевич. Слово просит народный депутат Татарстана Грачев Иван Дмитриевич. Подготовиться...

Участник (не представился). У меня есть вопрос. Вы всех депутатов Татарстана пригласили сюда или тут представляют Верховный Совет определенные официальные группы? Потому что я вижу здесь представителей группы народовластия — в полном составе существуют. А вот крайняя, националистическая группа, она не существует. Очень серьезный вопрос.

Председательствующий. Ваш вопрос имеет основание. Я Вам скажу так. Здесь есть официальные представили, и народные депутаты Татарстана имеют право на любом заседании присутствовать.

Участник (не представился). Николай Павлович, разрешите мне сначала пояснить, а потом Вы.

Участник (не представился). Нет, я настаиваю. Во-первых, член Мелимеджлиса представляет одну точку зрения. Ну, Колесник, примкнувший к группе Татарстана. Это группа народовластия. Тут все и официальное государственное...

Участник (не представился). Это лживое утверждение. (*Шум в зале, голоса.*)

Председательствующий. Владимир Иванович, все-таки дайте мне возможность до конца сказать. Я думаю, что статус депутата Верховного Совета Татарстана позволяет и на территории Российского государства вести в соответствии с Законом о статусе депутата Российской Федерации. Они имеют право здесь и в Верховном Совете выражать свое мнение в соответствии с законом о статусе народных депутатов Российской Федерации. Но я уже не говорю о том, что у вас различные точки зрения. Мы же истину хотим найти. Зачем эти формальности. Мы хотим найти истину. Пожалуйста, Иван Дмитриевич.

И.Д. Грачев. Я думаю, что сюда приедут крайние националистические депутаты и убежден, что их точка зрения будет полностью совпадать с точкой зрения, изложенной Колесником. Такая точка зрения — это наша. По крайней мере результаты поименных голосований именно таковы.

Я бы хотел вопрос, который был задан Олегу Германовичу по экономике, коротко разъяснить. 4 миллиарда это зафиксировано в бюджете Республики Татарстан. Там зафиксировано, что Россия 6 миллиардов выплачивает по Пенсионному фонду Татарстану. Фактическая цифра по первому кварталу 2 миллиарда. По итогам года прогнозируемая цифра из России 10 миллиардов на пенсионный фонд. 12 миллиардов — на прямые кредиты и инвестиции и оборонную промышленность Татарстана. Цифра названа в «Советской Татарии» премьер-министром. 8 миллиардов — правоохранительная система. Цифра названа официально на Верховном Совете. Так что оценка Олега Германовича, скорее всего, заниженная, а не завышенная. Можно продолжать — вузы и все остальное.

По существу. Сейчас принимаются решения политические, которые, как я понимаю и как заметил Василий Николаевич, ставят своей целью сохранение целостности Российской Федерации мирными средствами. Естественно, анализируя методы достижения этой цели, мы должны правильно понимать цели, которые ставит вторая сторона, участвующая в процессе, в данном случае — руководство Республики Татарстан. Вот я хотел бы нашу точку зрения... оппозиции изложить на этот вопрос. Факты, которые позволяют восстановить истинную цель, не провозглашая, а истинную цель, они, по существу, таковы. За полтора года с небольшим проделан ряд шагов по созданию национального независимого государства. То есть начиналось все с Декларации, где субъектность была не определена, где еще говорилось о Федеративном договоре. Потом был проведен референдум, разъяснение, в котором говорилось о том,

что не будет государственного обособления от Российской Федерации и нарушения её территориальной целостности. Именно поэтому референдум, с моей точки зрения, дал положительный результат, благодаря этим разъяснениям. И потом принята Конституция, где все это спокойно вышвырнуто, никаких упоминаний о Российской Федерации не содержится, за исключением статьи 23, в которой с огромным трудом группой «Согласие» удалось зафиксировать российское гражданство, в президентском проекте там не было автоматического сохранения российского гражданства, было пожелание сохранения. И статья 66, где говорится об ассоциации одного независимого государства другим независимым государством. Все остальные пункты Конституции, они либо прямо содержат государственное обособление, либо в форме возможности, то есть возможность создания собственных границ, зафиксированных с другим государством, которым никто иной, кроме России, быть не может. Возможность создания собственной валюты и собственной армии. Вот вся эта совокупность фактов приводит к двум разумным гипотезам. Одна разумная гипотеза, которая усиленно пропагандируется руководством Татарстана, что вынуждены, считаясь с огромным давлением национал-экстремистов, проводить вот такую гибкую сдерживающую политику. И вторая гипотеза, что на самом деле давным-давно поставлена задача, цель полного, безоговорочного выхода из Российской Федерации, образования национального независимого государства. С моей точки зрения, я думаю, что оппозиция в основном придерживается такой точки зрения. Первая сфера, безусловно, не может иметь место, потому что фактор, который свидетельствует о давлении каком-то, якобы существующем, серьезном, национал-экстремистов на руководство Татарстана, их не существует. По опросу общественного мнения национал-экстремистов поддерживают от 1 до 2% народов республики, это примерно в 10 раз меньше, чем партия федералистского толка. Реально те группировки военизированные подчиняются целиком и полностью решениям руководства Татарстана, то есть когда есть решение о том, что их нет на площади, их на площади не будет. Это продемонстрировано было в период Курултая, в частности. Поэтому остается только вторая гипотеза, которая говорит о том, что давно-давно поставлена цель полного безоговорочного выхода из Российской Федерации, и эта цель реализуется в условиях, когда основная масса народа Татарстана ее не поддерживает. То есть статистика по всем опросам общественного мнения, прямой вопрос о выходе из Российской Федерации поддерживает 20–30% населения, не больше. 66% и более поддерживают Федеративный договор в той или иной форме. В связи с этим делаются постоянные, реальные шаги по

отделению, и они камуфлируются всевозможными фразами о том, что мы никуда не выйдем из Российской Федерации, о том, что мы сохраняем себя в составе Российской Федерации, и тому подобные.

Вот в связи с этим, с моей точки зрения, если придерживаться второй, я не настаиваю, чтобы вы ее придерживались, но мы придерживаемся второй точки зрения, что всеми ставится задача полного безоговорочного выхода. В этой ситуации любые умиротворенческие и умалчивающие шаги, по существу, никакой пользы для достижения цели сохранения целостности Российской Федерации дать не могут в принципе. Они только позволяют сепаратистам укреплять каждый следующий плацдарм и дезориентируют сторонников федерализма в Татарстане.

У меня все.

Председательствующий. Спасибо. Вы уложились в регламент.

Слово предоставляется Хафизову Р.Ш., председателю Комиссии по законодательству Верховного Совета Татарстана.

Р.Ш. Хафизов. Я бы не согласился здесь с высказываниями Ивана Дмитриевича о том, что создается национально независимое государство, поскольку принятая Конституция во всех отделах гарантирует соблюдение равноправия, принципа равноправия граждан, независимо от их национального происхождения. В частности, статья третья гласит, что взаимное уважение, добровольное и равноправное сотрудничество всех слоев населения и граждан всех национальностей составляют социальную основу Республики Татарстан.

Далее по вопросу о том, выходит Татарстан — не выходит Татарстан, очень много спекуляций. Моя позиция — он никуда не выходит, поскольку сохраняется, причем автоматически, тот принцип, что граждане Республики Татарстан обладают гражданством Российской Федерации, России. Правда, есть вопрос, в каких формах это гражданство будет реализовываться, будут ли проводиться выборы на территории Республики Татарстан Президента, народных депутатов Российской Федерации. Я полагаю, что все эти мероприятия будут проводиться. И Татарстан будет принимать участие и в выборах Президента, и народных депутатов Федерации.

Далее есть вопросы о том, что нам крайне необходимо заключить как можно быстрее договор о взаимном делегировании и разграничении полномочий между Татарстаном и Россией с тем, чтобы определить, какие сферы законодательного регулирования будут подлежать регулированию федеральными законами, а какие — законами Республики Татарстан... с этой точки зрения Федеративный договор свидетельствуют о том, что основная часть законодательного регулирования будет осу-

шестьваться федеральным Верховным Советом, это явилось одним из поводов отказа Верховного Совета Республики Татарстан в подписании Федеративного договора.

У меня в принципе все. Может быть, будут вопросы у товарищей?

Председательствующий. Спасибо. Вопрос один на ходу возникает. Если можно, уточните. Вот сейчас вы говорите, что Вы за то, чтобы заключить договор о взаимном делегировании полномочий между Республикой Татарстан и Российской Федерацией, то есть Вы рассматриваете два субъекта — Российскую Федерацию как государство, как субъект международного права, и Татарстан как государство, как субъект международного права. И между этими двумя субъектами Вы хотели бы заключить договор. У меня вопрос такой. Есть ли это межгосударственный договор?

Р.Ш. Хафизов. Да, это есть межгосударственный договор.

Председательствующий. Спасибо. Время у нас есть? Пожалуйста, вопрос. Борис Сергеевич Крылов.

Б.С. Крылов. Вопрос такой. Вы хотите получить дополнительные полномочия. Что Вас не устраивает конкретно в Федеративном договоре, что дополнительно Вы хотите получить.

Р.Ш. Хафизов. Во-первых, это наличие собственной правовой системы с тем, чтобы все основные кодексы принимались Верховным Советом Республики Татарстан. Во-вторых, это признание полной международной правовой субъектности Республики Татарстан, включая лицензионную политику, таможенное регулирование и определение квот на те природные ресурсы, которые сегодня производятся и... *(Далее не слышно.)*

Ну и, наконец, это наличие собственной системы правоохранительных органов, которые могли бы принимать окончательное решение. Здесь, очевидно, какие-то изъятия можно установить по составу преступлений, предусматривающих смертную казнь, предусмотреть возможность их обжалования в Верховном Суде Российской Федерации. Но все остальные вопросы, я считаю, как полноценное, нормальное государство Татарстан должен самостоятельно решать на своей территории. Иначе летит вообще концепция государства. Что это за государство, которое не вправе определить свой статус и требует для подтверждения своего видения статуса введения еще другой структуры государственности?

Из зала. Практически что не хватает?

Р.Ш. Хафизов. Практически, я сказал уже. Практически меня очень беспокоит политика в области формирования бюджета на сегодня, поскольку механизм согласования объема федеральных платежей, которые

должны взиматься с территорий Республики Татарстан, скажем, в федеральный бюджет, другого механизма сегодня не принимает.

Председательствующий. Ясно. Надо его корректировать. Спасибо.

Разрешите мне уточнить, есть еще один вопрос. Значит ли это, о чем Вы говорили, о системе правоохранительных органов, что эти системы и другие системы, о чем Вы назвали в других областях, что эти системы замкнутыми будут, то есть они, конкретно, допустим, Верховный Суд Татарстана будет окончательной инстанцией и не будет замыкаться на Верховный Суд России, если популярно объяснить? Или МВД не будет замыкаться на МВД России. Так ли это, если Вы говорите об этих системах? Они замкнуты будут?

Р.Ш. Хафизов. Я предусматриваю, что по ряду категорий дел Верховный суд Республики Татарстан, очевидно, будет принимать окончательное решение. Но ряд категорий дел, предусматривающих смертную казнь, должен быть предметом обжалования и в Верховном Суде России. Те преступления, которые будут связаны с другими территориями, они, очевидно, будут регулироваться и расследоваться [федеральным] судом. Такой подход мы тоже хотим изложить обязательно в Договоре.

Председательствующий. То есть у вас будет федеральная прокуратура, условно, скажем, и прокуратура Татарстана? Вы идете на это, да?

Р.Ш. Хафизов. Я, в принципе, на эту идею выражаю поддержку. Я согласен с этим.

Председательствующий. А напрямую назначать Генеральный прокурор прокурора Татарстана уже не будет?

Р.Ш. Хафизов. Верховный Совет.

Председательствующий. Верховный Совет, то есть замкнуто, уже все. То есть у вас самостоятельное правовое пространство будет, оторванное от российского правового пространства.

Р.Ш. Хафизов. Не по всем категориям дел, по тем категориям дел, которые будут совершаться и на других территориях, включая нашу, будет совместно.

Председательствующий. А в какой форме будет [взаимодействие] между прокуратурой Татарстана и прокуратурой России? Будет договор или что? Как это будет?

Р.Ш. Хафизов. Все будет регулироваться через официальный договор.

Председательствующий. Ясно. Спасибо. Олег Германович Румянцев.

О.Г. Румянцев. У меня вопрос следующего порядка. Согласны ли Вы с тем путем, который был предложен мною, стоя на этой трибуне,

как можно законодательным образом урегулировать сегодняшний конфликт? Первое — принять постановление Верховного Совета, обратиться к Верховному Совету, привести в соответствие ряд статей с нормами с действующей Конституцией? Можно там найти формулировки, которые бы устроили Вас.

Второе — чтобы была бы законодательная инициатива Верховного Совета Республики Татарстан на Съезд с просьбой утвердить запись в Конституции в 71-й статье: повышение статуса в соответствии с проведенным референдумом, Татарстан состоит в Российской Федерации в качестве ассоциированного члена на основе Договора о делегировании полномочий, который является частью Конституции Республики Татарстан. Вот такой вариант, как Вы считаете, может быть? Лично я считаю, что это единственно возможный способ, что ли, продолжения успешного переговорного процесса. Иначе приходится начинать с нуля.

Председательствующий. Пожалуйста.

Р.Ш. Хафизов. Это один из вариантов развития, последующего развития событий. Это, очевидно, правовой путь, но следует учитывать и заявление депутатов. То есть мы тут имеем интерес двух сторон, которые зачастую не совпадают. Верховный Совет Татарстана, большинство их депутатов, очевидно, Съезд народных депутатов России. Но я такой вариант не исключаю, что Съезд обращается к Верховному Совету Татарстана с просьбой вот эти моменты еще раз внимательно обсудить.

Председательствующий. Верховный Совет сейчас до Съезда принимает постановление, а Вы уже на Съезд бы вышли с какой-то законодательной инициативой. Это сняло бы вопрос о том, что вы не являетесь частью Российской Федерации, вы суверенное государство, ради бога, субъект международного права, это очень хорошо. Но при этом конституционно пространство у нас сохраняется единым все-таки, закрепляя его в Конституции и вашей, и нашей.

Р.Ш. Хафизов. Мне путь такой видится. Но поймет ли Верховный Совет Татарстана такой путь. На корректировку ряда своих статей и на законодательную инициативу на наш Съезд. Как Вы оцениваете?

Председательствующий. Я не могу сказать за весь Верховный Совет. Я считаю такой путь возможным. Только одно могу сказать, как председатель Комиссии по вопросам законодательства. Считается этот путь правовым. То есть, по крайней мере, основывающимся на действующей сегодня Конституции Российской Федерации.

Р.Ш. Хафизов. То есть Ваша Комиссия может в Вашем лице выступить с инициативой, да, по этому поводу? У меня есть особая позиция.

Такая позиция есть. Если будет принято решение, я буду обязан проинформировать об этом Верховный Совет Республики Татарстан.

Председательствующий. Вы другого выхода не видите. Спасибо. Руслан Шаминович, спасибо Вам за информацию, за содержательные ответы. Давайте дальше, у нас записались народные депутаты России, и хотят некоторые эксперты высказать свои соображения. Может быть, Вы позволите, мы вроде бы дали [слово] председателям комиссии, чтобы не обиделись бы народные депутаты Татарстана, а народным депутатам России от Татарстана можно было бы слово предоставить. Как, коллеги?

Пожалуйста, слово предоставляется Сафиуллину К.Ш., потом Мошкин, а потом давайте последним уже будет. Определяетесь, кто из экспертов выскажет свои соображения?

К.Ш. Сафиуллин. Уважаемые коллеги, уважаемый Николай Павлович! Я настаивал на своем выступлении, ради того, чтобы вас поблагодарить за приглашение на обсуждение этого вопроса в вашей Комиссии, Комиссии по национально-государственному устройству России, по межнациональным отношениям. Как раз я считаю, что это тот орган, высший законодательный орган России, который должен заниматься поиском наилучшего переустройства российской государственности, чтобы это соответствовало нынешним объективным требованиям. К сожалению, вот именно в этой части по созданию новой Федерации, новых федеративных отношений, мне кажется, что мы все еще вместе отстаем от нынешней потребности, отстаем от жизни. И то представление, что процессы, происходящие в республике, — это уже есть козни националов или бывшей номенклатуры — это абсолютно не соответствует действительности. Надо, наконец, это понять. В частности, наша Конституция уже стала реальностью, надо исходить из этого. Сейчас предлагать какие-то рецепты, какие-то пути, методы, каким образом отступить шаг назад, каким образом привести к тому, что было, это все равно, что сейчас попытаться восстановить насильственно СССР, другие отношения, Варшавский договор и т.д. Обратного хода история не имеет, надо исходить из реального факта. Как отменить референдум, как заставить людей сказать «нет» — тех, которые сказали «да». И еще что я хотел бы отметить, товарищи. Мне очень странно, это парадоксально, что наиболее радикальные демократы, настоящие демократы, употребляю истинное выражение без всякого, революционные демократы наши, взяли в наследство от большевизма вот это глубокое, присущее им подозрение. Когда что-то делается у других в отношении с подозрением, нет ли здесь подвоха, нет ли здесь лукавства? Вот нас обвиняют, вот почему вы не заявляете о вы-

ходе? Почему вы в референдуме не ставили вопрос о выходе напрямую? Если бы вопрос такой был поставлен, я бы проголосовал против, хотя отношусь, может быть, к националам. Я бы проголосовал против в этом случае, мы не ставим вопрос о выходе, в этом нет лукавства. Пусть это будет, может быть, мое мнение, но я считаю, что республика у нас идет, как я сейчас изложу. Мелкими шагами к самостоятельности. Мы знаем, никто, наверное, не будет возражать, что субъекты Российской Федерации не обладают той степенью самостоятельности, которую бы они хотели и должны иметь. И сразу в руки самостоятельность на себя. Это кессонная болезнь свободы, это разрушительно, надо взять эту степень самостоятельности малыми шагами. Не ради лукавства, сделали шаг, выждали, кому от этого стало плохо? Стало от этого кому-нибудь плохо или не стало? Если от этого не стало плохо ни в Республике, если от этого не стало плохо России, если от этого не стало плохо нашему взаимоотношению Татарстана с Россией, и в этом все убедились, все сомнения рассеялись, надо делать следующий шаг. И вот при таком движении, я уверен, что мы до какого-то разрыва, до выхода не дойдем, на каком-то разумном пределе самостоятельности мы самоограничимся, мы хотим полного абсолютного суверенитета независимости в одном вопросе — в праве на решение на собственную судьбу. Право как ГДР, Германская Демократическая Республика — стопроцентное независимое государство, стопроцентно самоограничено. То есть оно и воспользовалось правом самоликвидироваться, присоединиться к Германии. Вот мы хотим иметь такую степень абсолютной самостоятельности — в праве на собственное решение. В этом смысле. А реально, насколько мы продвинемся вперед, это жизнь покажет. Вот поэтому мы и [не] ставим вопрос о выходе. Если ставить вопрос о выходе, значит, надо исходить из рока, из судьбы, все — выход. Значит, давай, замыкай границы, делай валюту, делай таможи, давай паспортную систему. Давай гражданскую войну, конфликты. Нет, на это мы никогда не пойдем. И здесь лукавства нет. И еще, товарищи, вот комиссия, чисто как предложение, может быть, нам следует исходить из разновариантности субъектов. Нельзя, может быть, стремиться к общему знаменателю всех субъектов Российской Федерации. Разновариантность. Вот делали геополитическое положение Татарстана — и России сулит не меньше выгод, чем нам. Если, скажем, Татарстан станет на основе своих старых традиций торговым экономическим мостиком, связующим между Востоком и Западом, между миром ислама, миром христианства, между тюркским миром, между славянским миром, может, он станет катализатором вновь сплочения этих разрушающих нашу бывшую страну, какой-то новой формы, на новый уровень. Почему бы Рос-

сии не воспользоваться такой возможностью, таким геополитическим положением Татарстана, поддержав его такой нейтральный статус и связующее звено? Можно на это идти? Никогда. Иногда нас обвиняют, почему вы сделали? Ни один шаг мы не сделали, чтобы кого-то ущемить. Вот здесь Иван Дмитриевич очень правильно сказал, что по настоянию группы «согласие», группы «народовластие» в Верховном Совете Татарстана была принята поправка в законе о гражданстве. Правильно. Такая позиция нужна. Именно из-за этого мы нашли такую формулу, которая вызвала единодушное согласие. И не стали упрямыться. Если была бы одна сторона парламента, не было бы вот такой согласованности и на улице бы нам пришлось решать эту статью спорную. Мы находим общее. Поэтому, может быть, разновариантность надо искать, и национальные вопросы, товарищи, дело тонкое. Я вам скажу, если позволите. Я вчера присутствовал на Пленуме известной вам организации Всетатарской общей национальности. Я туда был приглашен. В отчетном докладе главный вывод был сделан, как заслуга татарского общественного центра, как заслуга, не знаю, может быть, они преувеличивают себя, что им удалось предотвратить межнациональный конфликт в республике. Что им удалось отсечь наиболее радикальные силы, как и отвлечь другие силы от участия в такой политике, чтобы совместными усилиями им всем удалось предотвратить разжигание межнационального конфликта.

И еще что было сделано, товарищи. Следующий курс взят. Он должен сделать ставку только на центризм. Расширение своей социальной сферы только среди центризма, не только среди татарской части населения, среди всех. И для этого открою вам факт, я был приглашен туда, как возможный кандидат в Президенты, я отказался по некоторым соображениям, я отказался возглавить. На меня была сделана ставка, как на человека, который может взяться за это. Поэтому надо подходить, приезжайте туда, изучайте, посмотрите на месте. Встречайтесь с кем хотите, поспорьте. И в национальном вопросе очень надо тонко подходить, не надо разговаривать языком ультиматума. Вчера на том же Пленуме, в частности, делегации из Башкирии, Казахстана было высказано недоумение, я только тогда обратил внимание. Я прошу российских руководителей подсказать, Сергей Михайлович. Вот Сергей Михайлович получил должность по национальным вопросам и сразу надел военную форму, вот как он пытается решить, даже такие попытки были. Я уже как бывший военный объясняю, нет, товарищи, он надел эту форму, чтобы военные его не перепутали с каким-нибудь гражданским лазутчиком. В шутку так пришлось переводить. Но даже ведь на это обращают внимание. Я заканчиваю. Пожалуйста, посоветуйте ему снять форму. Есть

французская поговорка «Все понять — значит все простить». Постарайтесь нас понять, и в таком случае не будет у вас подозрений. И если вы предлагаете силовой метод — это третий путь, это жесткий путь. Я хотел бы предостеречь, и тут мне приходят на ум слова из арии Германа известной оперы «Пиковая дама» — «а если это бред моей больной души?»

Председательствующий. Спасибо. Вы считаете сегодня обсуждаемый вопрос, вопрос этнический. Он не правовой, конституционный, а в общей степени, в большей степени этнические сейчас процессы идут или все-таки в большей степени это вопрос правовой? Вы считаете в большей степени процессы, они межнациональные, как Вы их назвали? Мы называем сейчас не межнациональными, а межэтническими. Вопрос этот в большей степени этнический, чем правовой какой-то в Российском государстве, Татарстане?

К.Ш. Сафиуллин. Я имею в виду, что у нас межэтнических проблем между татарами и русскими нет. Национальные проблемы, в смысле межнациональных отношений у нас нет. У нас есть национальные проблемы в смысле спасения татарской нации, культуры. Для примера. 7% татарских ребят учатся в родных татарских школах. Это катастрофа. Переведите на свой народ, кто здесь присутствует. 7% только учатся в татарских школах. Этой нации будущей нет. Когда по шесть месяцев ищут машинистку для телевидения, умеющую печатать на татарском языке, не находят. Это катастрофа.

Председательствующий. Я не про это. Вы считаете вот это Конституция — это этническая проблема? Татарская или же это порождение, государственно-правовая проблема? Это какая?

К.Ш. Сафиуллин. Государственно-правовая проблема — это проблема решается Конституцией, неэтническая. Это Конституция всего многонационального народа Татарстана.

О.Г. Румянцев. У меня вопрос к Сафиуллину и Василию Николаевичу. Вопрос тот же, что я задавал уважаемому Рустаму Шамиевичу Хафизову. Вопрос такой, если мы не Пушкина здесь цитировать будем, а будем исходить из норм Конституции, как быть Российской Федерации, у которой в одностороннем порядке ее субъект нарушил десяток, даже полтора десятка важнейших норм нашей Конституции? Считаете ли Вы возможным вот такой путь соглашения, что в постановлении Верховного Совета мы предложим Верховному Совету Татарии внести ряд изменений в ряд статей в ближайшее время и выступить после изменения этих статей с законодательной инициативой на Съезд с просьбой утвердить Конституцию Российской Федерации с измененным правовым статусом Республики Татарстан. Вы считаете возможным такой путь? Мне

представляется, он основан полностью на конституционном праве нашей Российской Федерации.

К.Ш. Сафиуллин. Я считаю, что в этом вопросе нам следует идти не назад, чтобы привести новую Конституцию Татарстана к старой Российской Конституции, надо двигаться вперед, чтобы привести в соответствие новую Конституцию Татарстана к новой Конституции России. И тот факт, который уже наша Конституция отражала, ассоциировано в отношении Татарстана, вот это положение должно быть у новой Конституции России, тогда будет соответствие.

О.Г. Румянцев. Тогда второй вопрос. Мы записали «правовое государство», у нас есть референдум, то есть Конституционный Суд, который признал итоги вашего референдума неконституционными. Нам сейчас что лучше делать: нарушить наш Конституционный Суд, постановление Верховного Совета, которое затем последовало, и строить новые отношения с Татарстаном, тем самым нарушив грубо, как орган государственной власти, предыдущее решение Конституционного Суда и Верховного Совета? Мы не можем признать вашу новую Конституцию, потому что у нас, мы строим правовое государство, без внесения изменений в вашу Конституцию.

К.Ш. Сафиуллин. Я Вас понял, Олег Германович, мы должны учесть, что нынешняя Конституция Татарстана, Конституция России, которая будет принята, хотим мы этого — не хотим, это будет Конституция переходного периода к новой формации, к новым рыночным отношениям. Мы переживаем период революции. Жизнь настолько опережает события, что наша правовая практика отстает от жизни. Поэтому надо двигаться не назад, к отстающим от жизни конституционным положениям, а двигаться вперед. Давайте будем искать истину.

О.Г. Румянцев. Ваше предложение?

Участник (не представился). Я предлагаю, чтобы положение, отраженное в нашей Конституции, нашло свое отражение соответствующее в новой Конституции России.

О.Г. Румянцев. Это возможно только через законодательную инициативу вашу.

Участник (не представился). Такую инициативу, я думаю, республика проявит. Я не хочу слишком категорично сказать, потому что мое мнение может быть истолковано как мнение большинства, а я не хотел таким образом навязать, но такая инициатива может быть.

Участник (не представился). Для уточнения. Может, оставить время, не принимать вам закон о введении в действие, потому что сейчас вы оформите все окончательно, и тогда будут трудности в связи с этим. Вы

же 30-го хотите закон принять о введении в действие, может быть, после нашего разговора вам сделать уступки некую.

Участник (не представился). Такая мысль была. У нас 6 ноября, когда принимали Конституцию, у нас сразу не было определенного мнения, может быть, отложить. Но сразу после принятия Конституции решением нашего руководства все руководство республики разъехалось по республике, чтобы на местах посмотреть, как люди это воспринимают. В частности, я был в одном из районов (Заинском районе), в нескольких сельских районах (Азнакаевский район), и все члены Президиума тоже побывали и везде давление — почему Конституцию приняли и отложили? Почему вы ведете двойную игру?

О.Г. Румянцев. Вы хотите сказать, что это сейчас невозможно?

Участник (не представился). Да. Поэтому решили, что принята, но 30-го числа посмотрим, что скажут депутаты.

О.Г. Румянцев. Василий Николаевич, Вы что-то хотите добавить?

Участник (не представился). Я думаю, что мы вращаемся вокруг одних и тех же позиций. Те предложения, которые я высказывал, они практически совпадают с тем, что сказал Олег Германович. В Законе о введении Конституции в действие должно быть, безусловно, обращение в порядке законодательной инициативы. Вполне реально суждение, что будущий договор станет частью Конституции Республики Татарстан, я не исключаю. В этой связи я хочу еще раз сказать, что переговорный процесс должен быть живой. Многие вопросы, о которых мы сегодня говорили, снимутся через договорную форму и впоследствии войдут в конституционную материю.

Председательствующий. Слово народному депутату от Татарстана Морокину Владимиру Ивановичу.

В.И. Морокин. Уважаемый председатель! Уважаемые народные депутаты!

Уважаемые приглашенные товарищи, господа!

Я думаю, сейчас уже нет никаких сомнений в том, что Татарстан выбрал односторонний путь постепенного, скажем, «литовского» выхода из Российской Федерации. В связи с этим я хотел бы высказать следующее.

Во-первых. Уважаемые народные депутаты Татарстана! Как вы знаете, я представляю Бауманский, Кировский районы, территориальный Кировский округ. В моем округе избиратели дружно проголосовали даже против этой мягкой, с разъяснением, формулы о новом статусе Татарстана. Я задаю вам вопрос, уважаемым юристам, как должен поступать народный депутат России, представляющий один из центральных,

[сложных] районов Республики Татарстан? Кто из нас более прав? Мои избиратели? Я как народный депутат России? Или те депутаты Татарстана, именно от моего территориального округа, мнение которых не соответствует мнению избирателей?

Второй вопрос. Это в соответствии с вашим вопросом, уважаемый профессор Тихомиров. Как можно так сразу говорить без всякого сближения о национальном, международном конституционном праве? Не понимаю! Для меня, не юриста, совершенно неубедительны эти рассуждения. Они даже не вписываются ни в какие теоретические схемы. Я готов это отстаивать на любом форуме даже как не юрист, а просто как системщик и представитель естественных наук.

Следующий момент. О базовом гражданстве. Профессор Железнов, Вы знаете, они отстаивали все автономии и зря им присудили докторские и другие степени по этим автономиям. Я Вам очень сочувствую.

Он мой учитель. Я ему сказал, Борис Леонидович, после того как я стал кандидатом в народные депутаты, я получил очень много консультаций от него, равно как и от других юристов, в том числе и от Василия Николаевича Лихачева, я говорю, как Вы можете считать гражданство Республики Татарстан, которое не конституировано. С другой стороны, Василий Николаевич, как же так можно обеспечить все права граждан Российской Федерации, если через статью сказано, что высший уровень, высший приоритет имеет законодательство Татарстана? Ну уж совсем неуместно, здесь и я, и депутат Фахрудинов, кстати, он представляет миллионный город, у него тоже дружно все высказались в Казани против этой формулы референдума. Он задал вопрос, он из Комитета законности, правопорядка и борьбы с преступностью, — а как будет обжалование нарушений прав граждан?

И наконец, Фазар Шакирович, Вы говорили о культуре. Во время выборов мне сказали: «Бендера, уезжай на Украину, что ты можешь сказать татарам?» Я тогда сказал: «Конечно я человек неизвестный, полуукраинец, полурусский, но я предлагаю обком и горком партии отдать под татарский университет им. Ш. Маджани». Во время известных вам послеавгустовских событий, когда шло деление имущества райкомов, обкомов и других партийных организаций, на Верховном Совете я выступил с предложением, причем оформил письменно, передать, потому что находится в трудном положении именно национальное образование. Вы думаете, кто-нибудь из национальных движений поддержал ни русского, ни татарина Морокина? Ни один! После этого я ходил к Ф.Х. Мухаметшину. Он только в это время заступил на должность Председателя Верховного Совета. Я сказал: «Уважаемый Фарид Хайруллович, нужно сде-

лать конкретное дело, чтобы потом ни один человек, который говорил, что «русские», «империя», «большевики» отняли у татар все. Давайте, я работал в Комитете по науке и образованию, подключим Россию, сделаем образец тюркского университета». — «А где сидеть народным депутатам?» Вот так, товарищи, бьются народные депутаты, им кабинеты нужны! Но когда заходит разговор о конкретных вещах, дети так и будут на этом гнилом... заниматься.

Следующий вопрос. Геннадий Эдуардович! Василий Николаевич! К вам претензии как к руководителям делегации. Очень ответственно заявляю: мы, депутаты Татарстана, не важно, у нас разные... у одних — законный суверенитет, у других — умеренно, я вообще против всяких суверенитетов. Почему мы никогда не присутствуем при обмене мнениями? Я это принять не могу, категорически буду против этого протестовать! Только в обсуждениях, Алексей Алексеевич, потому что в переговорах есть всякие секреты.

Следующий момент. К нашим структурам. Василий Николаевич, надо было использовать нас, депутатов России от Татарстана, в качестве лоббирования и назначения не один раз. Тишкова назначили, у нас не спросили, и он ушел. Теперь Шахрая назначили, не спросили — ушел. И в МИДе, и везде. Почему, Геннадий Эдуардович, мы не занимаемся этим вопросом. И получается, с одной стороны, по всем мелочам даем повод говорить о том, что Россия унитарное государство, она не считается с татарским народом. Да, татарский народ велик! Очень большой народ! Со славной историей. Товарищи, сидящие здесь, татары, другие мусульмане знают, что Российскую империю, Россию первыми стали создавать татары. И не надо, Алексей Алексеевич, говорить ни о каком... потому что в Москве живет около миллиона татар. Если мы так будем говорить, мы дойдем до того, что каждая нация должна свое этническое государство создавать. И вывод товарищи, такой.

Во-первых, я считаю, Василий Николаевич, как профессору международного права вам говорю, обращаюсь к вам, если мы не выполним решение Конституционного Суда, Верховного Совета Российской Федерации и все хорошие задумки и начинания, которые прозвучали от всех вас, я уж не буду поименно называть, от наших товарищей, я боюсь, что не только Верховный Совет, не только комитеты и комиссии, но и тем более Съезд ни в коем случае не допустит разрушения Российского государства! Пример Союза показал нам, что прольется кровь. И поэтому я говорю, что мы своей патриотической группой «Родина», здесь есть несколько товарищей из этой группы, выступим и к Съезду, и к Верховно-

му Совету, и я думаю, мы найдем поддержку у каждого здравомыслящего гражданина России.

Председательствующий. Слово предоставляется народному депутату Мухамадиеву.

Я хотел бы на этом завершить наши выступления. Если Геннадий Эдуардович захочет высказаться, мы дадим ему слово и на этом завершим выступления.

Участник (не представился). Можно маленькую поправку предложить? Я маленькую поправочку предложил бы депутату Морокину, я думаю, что он согласится. Тут говорится о том, что Республика Татарстан сделала такие шаги. Я бы сделал такую поправку, Республика Татарстан в лице конкретных руководителей сделала такие-то шаги. Помоему, не стоит Республику Татарстан путать с конкретными лицами, которые здесь выступают.

Председательствующий. Принимаю поправку.

Р.С. Мухамадиев. Уважаемые товарищи, я извиняюсь, что второй раз уже прошу слова, потому что это является продолжением прошедшего заседания, и у меня есть некоторые справки.

Прежде всего мне хотелось услышать больше от членов Комиссии, потому что мы участвуем не в Конституционном Суде, не на заседании Конституционной комиссии, здесь абсолютно со стороны Конституционной комиссии даже похожего на кворум ничего этого нет, поэтому давайте будем проводить заседание Комиссии.

Второе. Здесь спокойно следовало бы говорить не о каком-то нарушении суверенитета и целостности Российской Федерации, в Татарстане никто сегодня не ведет речь, пора бы успокоиться, и нам тоже в Москве, и более мудро относиться к тем конституционным процессам, которые сегодня происходят в республиках и в данном случае в Татарстане. Такие вопросы, я знаю, могут возникнуть по каким-то пунктам, статьям в Конституции Якутии. Если мы так будем аранжировать республиками, как это было при большевизме, мы, конечно, не создадим подлинно федеративное государство.

А пока нами управляет тот унитаризм, который был бит нашими учеными, в ряде которых Владимир Иванович очень уместно критику направил. Мы пойдем, опять же, по тем путям. Тогда вопрос можно было бы поставить, как после октябрьской революции — незаконного переворота большевистского — тот ранжир провел. Почему Татарстан остался второсортным, а Казахстан или еще кто-то остался первосортным. Тогда же даже при Сталине республики повышали свой статус. Татарстан не родился второсортным. И сегодня о выходе или о разрушении государ-

ственности там не ведут речь. К этому, так сказать, исторический процесс ведет, потому что при СССР мы начали разговор о необходимости повышения статуса. Вот этот процесс продолжается, республика хочет повысить свой статус, и не больше. То есть быть хозяином своей собственной судьбы. А те слова и пренебрежительное отношение, Олег Германович, при всем к вам уважении, все-таки это прозвучало. Не надо это делать, не надо сверху пальцем как-то указывать любому субъекту, пусть в Орловской области. Не надо этим заниматься. Надо стремиться понять те события, что происходят там.

Итоги референдума незаконны. Как Вы можете так сказать! Это народ. Выше результатов референдума нет никакого закона. Насколько мне известно, это принято международным правовым актом. Это не обсуждается, а только воспринимается, насколько мне известно.

И потом. Тут манипулировать... депутаты, как будто я себя здесь чувствовал представителем республики-иждивенца. Как будто Татарстан для содержания милиции, вузов и других берет 20 миллиардов. Посчитайте: 2,5 миллиарда тонн нефти сколько стоит? Это от Татарстана. Посчитайте, а потом отвечайте на эти вопросы. Нефть пока идет на Россию, и никто в Татарстане сегодня на Конституционный Суд этот вопрос не выдвигает, хотя недра являются собственностью данной республики.

Давайте, товарищи, будем разумными и не будем из-за политических каких-то интересов вытаскивать этот вопрос на очередной съезд.

Олег Германович, Вы были против созыва данного Съезда. Если Вы были против, то почему Вы второй раз проект готовите для внесения на этот Съезд данного вопроса. Если бы сегодня этого Съезда не было бы, что бы вы предприняли? Этот Съезд собрался отнюдь не по этому вопросу. И давайте не будем отвлекать внимание от главных вопросов, от главного развала. А этот вопрос ведется и протаскивается только из-за политических интересов. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо. Мы сказали, что эксперту дадим слово. Может, дадим слово председателю экспертной комиссии нашей парламентской Комиссии Юрию Александровичу Тихомирову? Он от имени профессоров, присутствующих здесь, высказал бы свои соображения. Не против будете? Нет! Пожалуйста, Юрий Александрович.

Ю.А. Тихомиров. Товарищи, я так же возбужден происходящей дискуссией, но подумал о том, что если мы сейчас говорим... С другой стороны, оценил, на чью сторону встать, то был просто сокрушен. Он бы сказал, дорогие народные депутаты России, Татарстана и, конечно, эксперты, если вы хотите поднять престиж одной Конституции, но бьете по другой, я вообще не понимаю, зачем мне... (*непонятно*) нужна Консти-

туция. Невозможно так сделать. У меня перед глазами человек, который в наших дебатах не участвует, человек устал. Мы с трудом прививаем вкус к конституции как к базовому документу, и проистекающим правовым... Если мы сейчас бьем по действующей российской Конституции, то мы никогда не воспитаем конституционное сознание уважительное. То же самое происходит и сейчас, когда мы пытаемся вести разговор о процедуре преобразования.

Это первая реплика. Вторая. Для Российской Федерации характерна по ее истории была своеобразная конституционная преемственность. Это понятие, которое нужно оберегать. Потому что если мы создадим впечатление о том, что у нас есть какие-то прерывистые полосы в истории — хорошая, плохая, полухорошая — когда-нибудь в будущем конституционном строе, то ситуация будет просто варварская. Мы все время будем доказывать, что что-то будет другое. Наша конституционная преемственность означает, что Российская Федерация, с 19-го года было любопытное соглашение центральной власти с Башкирией. Причем соглашение по форме не было соглашением, конечно, если вы прочтете внимательно. А по поводу формирования Татарстана был декрет, это не было соглашение. И далее шли конституции, которые создавали конституционное основание Федерации. Плохое это было или хорошее, с отторжением, но это была база. И поэтому проблема договора двухстороннего для меня до сегодня неясна. Либо мы тогда сейчас неожиданно в данном случае договор делаем супердокумент на конституционном, либо этот договор позволяет мне, как Российской Федерации, которой дали свои полномочия, еще что-то от нее отбирать и делегировать, но еще не уверены, как отнесется Бурятия и Санкт-Петербург. Может быть, они не согласны, что я делегирую такое полномочие. Ведь это тоже проблема своеобразная в конституционной федеративной карусели.

И проблема третья. Я бы полагал, что надо очень бережно отнестись к тому конституционному процессу, который мы сейчас с вами проводим. Первый элемент. Было бы сейчас очень хорошо провести довольно быстро независимую, спокойную юридическую экспертизу как Конституции, так и процедуры движения дальше. Я высказываю свое мнение. Я полагаю, что это могли бы взять на себя представители института законодательства, института права, юристы Казанского университета, юристы Санкт-Петербургского университета, скажем, министр из Уфы. Я предположительно называю. Чтобы прошла спокойная, четкая и глубокая правовая экспертиза. Потому что здесь есть неясные вопросы, непонятные сюжеты.

Второе. В этой конституционной процедуре я бы полагал целесообразным, я согласен с предложением Олега Германовича с некоторыми... (*непонятно*) показать проект закона о введении в действие... Мне кажется, целесообразно сейчас очень строго и бережно отнестись к действующей 70-й статье российской Конституции. И не торопиться с законом введения в действие вводить в действие. Я бы полагал целесообразным после такой независимой юридической экспертизы подумать над тем, как можно провести увязку принятой Конституции с той действующей и с тем проектом российским, который готовится. Я полагаю, что нужно учесть, что в разработке проекта российской Конституции тоже нужны, конечно, и коррекции. Я согласен с коллегами из Татарстана. Потому что проблема федерации не проста, формулу асимметричную я лично воспринять не могу. Всякие геометрии не являются аргументом в политических процессах. Надо подумать не над чисто разновеликим статусом, но над тем, чтобы специфика субъектов была отражена.

Теперь проблема Съезда. Формула Конституции статьи 70 гласит: изменение статуса происходит путем волеизъявления с утверждением Съезда. Вариант первый. Съезд спокойно рассматривает и соглашается. Съезд рассматривает и не соглашается. По формуле Конституции — это проблема толкования. Там написано не рассмотрение, а с утверждением. Значит, почти резюмируется, предполагается, что Съезд утверждает.

Но уроки Союза, который распался болезненно, уроки Германии, которые деликатно решали судьбу, давали длинный переходный период. И у нас этот опыт тоже есть. Нужно очень внимательно продумать процедуру, если хотите, не развода, конечно, а процедуру решения вопросов, которые будут связаны. Олег Германович прав, конечно, что здесь проблема материальных объектов, но не того, простите, сумасшедшего деления собственности, которое создает невероятно трудные условия. Я бы полагал, что рассмотрение вопроса на Съезде, если он будет решать вопрос положительно, то нужно четко продумать процедуру оформления конституционного статуса Татарстана и Федерации. Это не просто проблема раздела имущества. Это проблема защиты прав, проведения выборов в российские органы, это многое другое. То есть это должна быть очень точная культивированная процедура. Поэтому, полагаю, что нужно сейчас бережно отнестись к конституционному процессу.

Председательствующий. Спасибо, Юрий Александрович.

Уважаемые коллеги, есть предложение предоставить слово председателю Государственной комиссии по разработке проекта договора между Российской Федерацией и Татарстаном — Государственному секретарю

при Президенте Российской Федерации Геннадию Эдуардовичу Бурбулису. Пожалуйста.

Г.Э. Бурбулис. Мне кажется, что очень своевременная инициатива и Конституционной комиссии... (*непонятно*) и состоявшееся обсуждение позволяет существенным образом определить дальнейшие варианты действия. Но с одной оговоркой, которую я беру на свою собственную совесть. Мне кажется, что уважаемые коллеги, представляющие Республику Татарстан, немножко игнорируют то, что мы называем волей населения республики. Настойчивая ссылка на прошедший референдум, уверенность в том, что он является высшей позицией, могла бы быть подтверждена, что, я думаю, было бы очень полезно в условиях возникшей кульминации либо новым референдумом с определением позиции народа республики Татарстан... (*непонятно*) новой формулы, либо каким-то вопросом, форма которого могла бы быть более существенной.

Второе. При всей юридической сложности понятие «асимметричная федерация» выражает реальность историческую... и могу вам признаться, что наш сложный договорный процесс в большей степени как раз выходил на эту форму. Да, некорректная, но это та некорректность, которая заставляет ценить неестественность процесса. Распадается система, специфическая система, в рамках которой мы пытаемся выйти в здоровую форму жизнедеятельности, не всегда акцентируя внимание на то, что эта система в наследство оставила нам специфические круговые основания. То что наша Конституция...

Очевидно, что разные субъекты сегодняшней России в разной форме будут осуществлять свои полномочия. И, между прочим, Федеративный договор... в этом направлении поиски идут. Поэтому я поддерживаю предложения Олега Германовича, которые исходят, на мой взгляд, в большей степени как раз из интересов перспективы, в том числе и перспективы, связанной с позицией Республики Татарстан. Никому не хотелось бы выглядеть стороной страдательной. Но и в этой связи никто не должен проявлять насилие над процессом. Если со стороны сегодняшнего российского руководства в адрес Татарстана кому-то видится это насилие, то тогда можно взглянуть и на нас точно так же. Я в прошлый раз говорил, что мы уповали не без основания на договорный процесс. И общал, что этот договорный процесс пришел к 4–5 позициям, по которым мы договориться не смогли. Гражданство, характер государственности, система правообеспечивающая, включая режим военной политики, военной концепции и целый ряд принципиальных вопросов, связанных с экономической, хозяйственной...

Мы, договаривающиеся делегации, не пришли к этим соглашениям, а Верховный Совет Татарстана, принимая свою Конституцию односторонним порядком, ответы на эти вопросы нашел. Надо признаться совершенно честно, что наша надежда на корректный юридический путь, который был в свое время идеей этого двухстороннего Договора поддержан, хотя она тоже созревала в действии, как вы помните, и поначалу как-то не смотрелась. Как это республика в составе договаривается сама с собой на таком вот уровне, потом мы преодолели это и убедились, что в этом есть историческая подсказка. И ничего особенного. Действительно, перераспределение полномочий, предметов ведения — нормальный вопрос жизни. Вот эту правду не надо скрывать сейчас ни от кого, и признаться, что создалась новая ситуация политическая и правовая, которая требует некоторых корректив, чтобы из нее выйти.

Я согласен, что продолжать договорный процесс мы можем только тогда, когда будет найдена точная юридическая оценка сложившейся новой ситуации. Более того, в нашей комиссии участвуют представители Верховного Совета. Но поскольку значимость этого договорного процесса сегодня многократно увеличивается, мы полностью согласны с тем, чтобы существенно расширить и обновить ее состав с привлечением депутатов — членов Конституционной комиссии, имеющих желание не только помочь, но и знания определенные, как из этой ситуации выйти.

Я увидел существенные приобретения от состоявшегося обсуждения, от тех ответов, которые давали уважаемые руководители Республики Татарстан, включая и этот вариант официального обращения в высшие органы Российской Федерации с возможностью не форсировать принятие закона о введении Конституции. И, пожалуйста, поймите нас правильно. Все поездки по республикам очень нужны. Но если вы сейчас всерьез будете нам говорить, что народ Татарстана настаивает, чтобы Верховный Совет принял эту Конституцию и завтра запустил, это не будет той истиной ни политической, ни гражданской, которую вы хотите нам внушить. У нас тоже есть свои знания того, о чем думает сегодня большинство населения Татарстана. И в данном случае не стоит, наверно, злоупотреблять этой формулой, а надо попросить, предложить Верховному Совету воздержаться сейчас от принятия закона о введении в действие до той схемы, разрешение которой сегодня здесь было в деталях предложено.

Что касается идеи экспертизы. Она всегда полезна. Она одинаково полезна и для стремящихся к полноценно новой конституции, она полезна республикам, которые тоже вошли во вкус конституционного созидания. Но, мне кажется, что она не менее будет полезна нашим уважаемым

коллегам, членам Верховного Совета Республики Татарстан. Потому что одно дело — отстаивать свое право на суверенную государственность, а второе дело — реализовать его завтра в системе тех же самых международных отношений. Это разные вещи, разные умения предполагаются. Если мы в России в целом встретились с огромными трудностями, то как-то будет все осуществлять это в дальнейшем с той системой, которую хотелось. Поэтому я согласен с экспертизой. Она не должна никак рассматриваться как ущемление или травмирующей какой-то сюжет. Нет, она носит характер правовой, я бы сказал, профилактики.

Мы должны сообща формировать то профессиональное правосознание, без которого дальше трудно будет действовать.

И, наконец, последнее. Есть (это я выстрадал действительно из полугодовой работы над переговорным процессом) как бы два плана этого процесса. И никто не должен сейчас обижаться на те две те предельные формулы, которые здесь звучали. Есть ли у кого настойчивое желание видеть независимый Татарстан и строить отношения с Россией как с равноправным государством, равно как с сотнями других государств мира? Конечно нет! Такая позиция есть, она в жизни существует, она находит своих идеологов, она иногда находит, если хотите, и какие-то свои укрепления, и нечего отрицать ее наличие. Но чем мы точнее скажем, что такая позиция есть, тем честнее мы скажем о последствиях этой позиции, о тех лукавствах юридических, к которым она вынуждает иногда прибегать в ту или иную сторону. Что показал наш договорный процесс. Есть сегодня возможность и у российского руководства, и у российского Верховного Совета, и у российского Съезда оценить потребность в этой федеративной асимметричности. Я прошлый раз и сейчас подтверждаю что да, по разным причинам, в том числе и историческим, сегодня Республика Татарстан вправе получить специфический статус... Но дискуссия позволила выяснить, что есть ряд юридических последствий, не фиксируя которые, трудно говорить о корректности и эффективности этой асимметричности. Мы как бы на примере взаимоотношений с Республикой Татарстан получаем прекрасный урок, историко-правовой урок, как выходить из тоталитарного прошлого в рамках этого правового наследия в новые отношения, в том числе и в новую Россию, обновленную по корням своим. Тут проблема остается надолго, и никаких я не вижу шансов решить ее в одночасье. Более того, надо, наконец, нам признаться, что чем эластичнее и чем больше мы будем брать пауз в этом процессе, чем больше мы будем вслушиваться в саму жизнь, а не задавать ей параметры, придуманные нами в кабинетах, тем, наверно, будет наша миссия более соответствовать истине.

Заключение. Я поддерживаю вариант номер один. Он позволяет, с одной стороны, получить юридическую корректность сложившейся ситуации и продолжить наш договорный процесс.

Но, и вот здесь, я вижу, существенные... Оказывается, мы в договорном процессе не можем сейчас оставаться в рамках того, что называется делегация одной стороны — делегация другой стороны. Оказывается, вся работа сейчас обретает более фундаментальный характер. На договор с Татарстаном существенным образом должен ложиться, на концепцию Конституции, которую мы создаем, существенным образом должен ложиться на варианты подспудных настроений, которые могут появиться в других республиках.

И последнее. Интерес, повышенный интерес, к сложившейся ситуации у Верховного Совета, убеждает меня в том, что работа комиссии должна получить какой-то регламент, чтобы раз в месяц или в какой-то интервал на комиссии или на совместных заседаниях подводились итоги. Чтобы делегация государственная, которая остается для этой цели, в чрезвычайных выводах не оставалась впоследствии, что называется, один на один с этими выводами.

Еще раз одобряю идею состоявшегося обсуждения, абсолютно уверен, что мы выйдем с вами максимально корректно из этой ситуации, видя в ней не только противоречие позиций, но видя в ней немалый опыт, обретенный сегодня, сейчас, в этой работе. А то что Россия выживет как сильное государство, максимально чутко и корректно поддерживая, скажем, самостоятельность и независимость своих регионов, территорий, тем более республик в ее составе, в этом у нас сомнений не возникает.

Председательствующий. Спасибо.

Уважаемые коллеги, я думаю, что у нас состоялся всесторонний комплексный подход в обсуждении этого вопроса. И хорошо, что уважаемые коллеги из Верховного Совета Татарстана во главе с вице-президентом республики Татарстан с Василием Николаевичем, приехали, как с руководителем государственной комиссии. Сегодня у членов Комиссии, у всех присутствующих наших экспертов, я думаю, сложилась достаточно достоверная информация, мнение о том, какие позиции у Республики Татарстан в лице Верховного Совета и в лице государственной Комиссии. Что касается позиции России, я думаю, что мы еще на том заседании все обсудили досконально. Она, на мой взгляд, и правильно Геннадий Эдуардович подчеркнул, конечно, должна зиждиться на том, что есть у нас Конституция Российской Федерации. Но вместе с тем в процессе такого политического процесса, переговорного процесса, возможны какие-то уступки. Но, к сожалению, не все зависит от той комиссии.

Здесь тоже правильно Геннадий Эдуардович сказал, что вопросы окончательно будут решаться на Съезде народных депутатов и на Верховном Совете. И вот эта коллизия, на мой взгляд, сегодня как раз обсуждая, как раз можно эту коллизию решать на таком совместном заседании Конституционной комиссии, вернее, Рабочей группы Конституционной комиссии, нашей комиссии с условием, что мы выработывали бы здесь вместе с Государственной комиссией. То есть по их предложению. Мы бы не хотели, может, вмешиваться в той степени. Правильно вы говорите, а по вашему предложению здесь обсудили бы и выносили бы на Верховный Совет. Мне кажется, это очень правильное предложение Геннадий Эдуардович внес, и я думаю, что члены комиссии и народные депутаты Российской Федерации с этой позицией Геннадия Эдуардовича согласятся. Надо выработать вам этот регламент, и нам скажете, мы готовы в любое время подключаться.

Теперь что касается решения. У нас выработано было несколько проектов решения нашей парламентской комиссии. Но в связи с тем, что сегодня наша... дает материал для несколько иных... Если бы уважаемые коллеги, члены Комиссии, члены Рабочей группы Конституционной комиссии не были бы против и народные депутаты Российской Федерации, я бы предоставил слово Олегу Германовичу Румянцеву, и он бы внес свое предложение, вариант проекта несколько скорректированный. Пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Мы постарались в варианте проекта нашего совместного заседания Комиссии, Рабочей группы, Научно-консультативного совета Конституционной комиссии, представителей государственной делегации, представителей Татарстана [подготовить] следующий документ из 8 пунктов.

«Комиссия по национально-государственному устройству, межнациональных отношений Совета Национальностей Верховного Совета, Рабочая группа и Научно-консультативный совет Конституционной комиссии, исходя, прежде всего, из статей 71 и 78 Конституции — Основного Закона Российской Федерации постановляет:

1. Рекомендовать Верховному Совету Республики Татарстан отложить принятие закона о вступлении в действие Конституции Республики Татарстан.

Отдельные нормы Конституции, принятой 6 ноября, привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

2. Верховному Совету Республики Татарстан предложить выйти на Съезд народных депутатов Российской Федерации с законодательной инициативой, призванной закрепить в Конституции Российской Феде-

рации изменившийся конституционно-правовой статус Республики Татарстан.

3. Научно-консультативному совету Конституционной комиссии, Институту сравнительного законодательства подготовить правовую оценку новой Конституции Республики Татарстан и возникшей правовой ситуации с ее принятием.

4. Просить государственную делегацию Российской Федерации на переговорах с Республикой Татарстан по проекту договора о разграничении предметов ведения и полномочий усилить поиск взаимоприемлемых решений, безусловно исходя из фактов состояния Республики Татарстан в Российской Федерации.

5. Рекомендовать Верховному Совету Российской Федерации рассмотреть в ноябре сего года на совместном заседании палат Верховного Совета Российской Федерации вопрос о соответствии конституций республик в составе Российской Федерации Конституции Российской Федерации.

6. Рекомендовать делегации Российской [Федерации], делегации Республики Татарстан на переговорах встретиться до 1 декабря и обсудить перспективы переговорного процесса.

7. Считать целесообразным регулярные встречи парламентских делегаций Российской Федерации и Республики Татарстан.

8. Опубликовать настоящее Постановление в печати.

Председатель Комиссии Медведев, ответственный секретарь Конституционной комиссии Румянцев».

Председательствующий. Спасибо, Олег Германович. Есть ли вопросы? Пожалуйста, Иван Дмитриевич,

Участник (не представился). У меня не вопрос, а предложение. Там, где формулировка «привести в соответствие», как не имеющая шанс успеть в нашем Верховном Совете, надо согласовать те статьи, которые подразумевают некий процесс согласования конституций.

О.Г. Румянцев. Может, внести согласованные изменения?

Участник (не представился). Можно и так.

Участник (не представился). Я так понимаю, что Конституция России находится в процессе изменения и некоторые несогласованные варианты могут быть и в той и в другой конституции.

О.Г. Румянцев. В частности? 66-я имеется в виду. 66, 64.

Председательствующий. Спасибо. Ген Николай [Леонидович]¹, пожалуйста.

Н.Л. Ген. Я хочу внести предложение очень короткое принять постановление. Поручить Научно-консультативному совету подготовить предложения в Верховный Совет России о том, чтобы учесть все позитивные моменты конституционного развития, принятые парламентом Татарстана. И второе. Верховному Совету Татарстана — о приведении в соответствие своих законодательных актов с Конституцией Российской Федерации.

И второй пункт. Это рекомендовать себе предложить Президенту Российской Федерации, учитывая договорный процесс с руководством Татарстана, внести конкретные предложения в Верховный Совет России по разрешению данной проблемы. Потому как, к сожалению, у нас очень сложная ситуация. Ни от Президента, ни от Правительства конкретных предложений Верховному Совету Российской Федерации по разрешению данной проблемы не представлялось.

Спасибо за внимание.

О.Г. Румянцев. Я бы предложил, Николай [Леонидович], в последний ваш пункт добавить: предложить Президенту Российской Федерации представить в Верховный Совет, государственной делегации, в Конституционную комиссию представить свое предложение о дальнейшем взаимодействии Российской Федерации с Республикой Татарстан.

Председательствующий. Еще какие вопросы будут?

Участник (не представился). Я хочу сказать, что в лице Президента ведь сейчас Государственная комиссия действует. Президент утвердил Государственную комиссию.

Председательствующий. Еще какие вопросы?

Участник (не представился). Каждый документ должен иметь определенную долю реалистичности. Сразу возникает проблема, на которую я хотел обратить внимание коллег. Надо же быть реалистами. С чем согласовываете? Если с новой, то ее нет, если со старой, то мы двигаемся вперед. Я думаю, что постановление надо принимать более взвешенно в том смысле, чтобы оно было реалистичным. А именно, что, рассмотрев такой вопрос, учитывая те подходы, которые образовались сейчас, нужно продолжить переговорный процесс, который закрепит все эти моменты. Если все эти моменты закреплены, это и будет как раз процесс согласования. А то, что здесь предложил Геннадий Эдуардович, абсолют-

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

но правильно. То есть постепенное информирование двух групп должно быть, придать этому процессу какую-то гласность, чтобы снять момент недоверия.

Мне кажется, что нужно принять очень короткое постановление. Просто: усилить процесс переговорный. Только таким образом мы сразу во времени согласуем оба подхода. Вот единственный вариант.

Участник (не представился). Я вообще как рекомендованный Верховным Советом к части переговоров, буду настаивать, чтобы переговоры не были возобновлены до тех пор, пока мы не получим правовую оценку, вытекающую из односторонних действий Татарстана. Когда мы правовую оценку получим, когда Верховный Совет Татарстана, может быть, внесет какие-то согласованные изменения в свой проект, даст законодательную инициативу, тогда переговорный процесс можно продолжать. Сейчас непонятно, с кем продолжать переговорный процесс. Нужно уяснить, с кем продолжать переговорный процесс.

А.А. Колесник. Возникает тогда еще один вопрос. Если неясно, с кем Россия имеет дело в лице Татарстана, то, в принципе, опять вернуться на переговоры и определить этот момент. Статья 70 говорит ясно и четко, что конституционно-правовой статус, новый статус. Значит, этот статус нужно определить. Этот момент надо подготовить и решить, в каком статусе будет находиться Татарстан. И тогда логично, опять же, завершится переговорный процесс, двигаться дальше и определять — тем более. Чтобы все заявления здесь ясно и четко [были] поставлены.

О.Г. Румянцев. Я вам еще раз перечислю пункты постановления, потому что Колесник не услышал, что здесь такой пункт есть. Пункт шестой: рекомендовать делегации Российской [Федерации], делегации Республики Татарстан на переговорах встретиться до 1 декабря и обсудить перспективы переговорного процесса. До 1 декабря это предлагается сделать, если успеем. Этот пункт заложен.

А.А. Колесник. Я же ясно сказал, что переговоры, а не встретиться и обговорить.

О.Г. Румянцев. Таким образом, первое. Рекомендовать Верховному Совету республики Татарстан отложить принятие... Я сокращаю. Второе. Внести согласованные предложения об изменении отдельных норм проекта Конституции, прежде всего, по статьям 64, 66. Третье. Предложить выйти с законодательной инициативой на Съезд, чтобы закрепить изменившийся конституционно-правовой статус. Четвертое. Научно-консультативному совету Конституционной комиссии, Институту сравнительного законодательства подготовить правовую оценку, связанную с новой Конституцией. Далее. Просить государственную делегацию уси-

лить поиск взаимоприемлемых решений, безусловно исходя из фактов состояния Республики Татарстан в Российской Федерации. Рекомендовать делегации встретиться до 1 декабря, чтобы определить перспективы договорного процесса. Рекомендовать Верховному Совету в ноябре рассмотреть вопросы соответствия Конституций республик. Считать целесообразным регулярные встречи парламентских делегаций Российской Федерации и Республики Татарстан. Предложить Президенту Российской Федерации представить свои соображения о развитии взаимоотношений между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. И опубликовать данное постановление в печати.

Я, кажется, все сбалансировал.

Председательствующий. Спасибо.

Участник (не представился). Я посоветовал бы принять очень взвешенное решение. Этот ультимативный тон в отношении принятой Конституции, в отношении Верховного Совета не пройдет. Здесь депутат Грачев правильно подметил, когда предлагает отменить один из пунктов, явно непроходимый через Верховный Совет. Все пункты не пройдут через Верховный Совет. Я вас уверяю. Вы нас можете оставить здесь не потому, что мы там поработаем. Не пройдут. Что вы будете делать с Верховным Советом? Что вы пытаетесь ультимативным тоном? Если вы принимаете постановление, сделайте его как предлагается. Восьмой пункт вычеркните — публикацию в печати. Сделайте строго секретным, чтобы не дошло это до нашей общественности. Буря раскачает республику. Думайте.

Председательствующий. Спасибо. Пожалуйста.

Участник (не представился). Уважаемый Владимир Иванович и господа, присутствующие здесь! Я не понимаю одного. Есть Конституция, Конституцию кто нарушает, тот несет ответственность. Поэтому... как можно вести разговор о чем бы то ни было, если Конституция нарушена. Правильно, как сказал один из депутатов, депутат Захаров, просто реализовался конституционный мятеж в одном из субъектов Российской Федерации. В связи с этим да, Фандас Шакирович, я с вами согласен, постановление должно быть коротким.

Вот товарищ Ген предложил его. До тех пор пока Татарстан не определится, кто он и где, какой смысл вести какой-либо переговоры. И люди поймут, люди должны понять, где они в — Кувейте или на Гавайях. Поэтому то, что сказал Румянцев и Ген, можно соединить, у него более подробно. До тех пор пока не будет приведено в соответствие законодательство, бесполезно вести переговоры. Это же не пройдет. Смысла не имеет, надо же определиться.

Председательствующий. Спасибо, Владимир Иванович! Ясно.

Уважаемые коллеги, здесь присутствующие, и гости! В принципе то, что расшифровывает Олег Германович, ничего нового нет. И то, что он назвал 8 пунктов и кого-то напугал. Там ничего нет, они рекомендательные такие, ничего там нет. Что касается сути, мы обсудили. И Николай [Леонидович] точно, даже в более жесткой форме сказал свои предложения. То есть я не вижу здесь каких-то этих... Но то, что для нас важно, мы же все-таки... парламентской комиссии в дальнейшем работать и предложения вносить, это на уровне предложений.

Участник (не представился). Надо считать это, может быть, не решением комиссии, а решением парламентских слушаний.

Председательствующий. Можно и решением парламентских слушаний. Сейчас мы это... Пожалуйста, Наиф¹. Народный депутат...

Участник (не представился). Я категорически против принятия всевозможных решений очень жестких и действительно я согласен с оценкой выступающих, далеких от реальности. Мы уже третий вариант, со слов Олега Германовича, два варианта у нас здесь бумажных было с того прошлого обсуждения. И действительно, я в этом усматриваю только одну попытку — вывести республику из состояния стабилизации. Переговорный процесс шел, какие-то результаты достигнуты. Олег Германович, Ваша попытка на Палате Республики протолкнуть, отреагировать на принятие Конституции в Татарстане, что дала? Плюс дала? Нет? Она дала огромный плюс нашим экстремистам, национал-экстремистам, которые говорят: в тот раз я говорил же, вот как надо с Москвой разговаривать. А вы здесь ведете переговоры. Сейчас опять Конституционный Суд принял решение после референдума, а что это дало? Республике и самой Российской Федерации ничего не дало, только увеличило интернационалистов крайних. И сейчас эта попытка даст тот же самый результат.

Второе, я не пойму, о каком мы решении говорим. Кто входит в рабочую группу редакционной комиссии? Здесь ведь идет речь о решении совместном: нашей Комиссии, и Рабочей группы Конституционной комиссии. Кто входит в Рабочую группу?

Председательствующий. Она утверждена, Рабочая группа.

Участник (не представился). А мы не знаем, Николай Павлович. Я еще по процедуре принятия скажу, потому что у нас здесь и Комиссия не представлена.

¹ Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

Здесь всего 7 человек. И документ должен быть в конкретном виде представлен. Я боюсь, что этот проект уже прессой и средствами массовой информации, он уже резонанс свой получит.

Участник (не представился). Это парламентские слушания, на которых есть часть вашей комиссии, часть нашей комиссии.

Участник (не представился). Нет, но у нас для кворума одного не хватает. Надо переголосовать. Перепечатать и завтра переголосовать. У нас одного депутата не хватает для кворума. Но это не столь важно. Мы можем сейчас парламентские слушания или еще что-то... Это сути не меняет.

Участник (не представился). Нет, суть большая.

Председательствующий. Сейчас отпечатаем.

Участник (не представился). Вопрос только. Вот рядом со мной сидит... У него нет на руках этого постановления. Здесь нет кворума, и мы принимаем постановление от имени Рабочей группы и также парламентской Комиссии. Что это такое?

И потом, Олег Германович у нас вовсе не возглавляет какую-то Конституционную комиссию, которая контролировала бы конституционный процесс в республиках. Он возглавляет Рабочую группу над выработкой Конституции Российской Федерации, которая почему-то затягивается. Уже республики давно...

Председательствующий. Хорошо. Я вношу предложение. В связи с тем, что у нас действительно одного депутата не хватает до кворума. В связи с тем, что у нас здесь депутатов очень много и на три комиссии хватает и в связи с тем, что этот вопрос все-таки вносится на Верховный Совет, упростить всю эту процедуру. Это было парламентское слушание, не будем каких-то официальных решений... Собственно, наше решение и есть парламентское слушание, оно имеет право законодательной инициативы. Поэтому у меня есть такое предложение. Сегодня от имени большой группы депутатов здесь и парламентских слушаний, от имени парламентских слушаний внести предложение на Верховный Совет такого характера из одного пункта. То, что у Вас, Николай Вениаминович, было в предложении: рассмотреть вопрос о Конституции Республики Татарстан на заседании Верховного Совета. (*Шум в зале.*) Я думаю, что мы на комиссии сегодня вечером проголосуем. У нас одного не хватает, он просто заболел. Мы вечером проголосуем ваш проект решения и от имени комиссии сегодня этот проект мы внесем на Верховный Совет.

Участник (не представился). Мы на Верховном Совете Татарстана заявим, что именно митинговым стилем, митинговой резолюцией принято такое решение.

Участник (не представился). Я думаю, что в решении парламентского слушания должны быть записаны и альтернативные точки зрения. Что сейчас единственная возможность разрешения политически-правовой коллизии заключается в четком продолжении переговорного процесса, который позволит не в одностороннем порядке, а в двухстороннем порядке провести переговоры и определить этот статус. Но мы не можем единолично определить сегодня, не вы не можете единолично определить. Это процесс... И не больше как. И поэтому, я считаю, что наша сторона поддержит этот вопрос. А что это вопрос переговорный...

О.Г. Румянцев. Уважаемые товарищи, это все есть в пункте: рекомендовать делегации Российской Федерации и делегации республики Татарстана до 1 декабря встретиться и обсудить перспективы переговорного процесса. *(Шум в зале.)*

Участник (не представился). Олег Германович, депутаты задают вопрос — почему? Откройте, что значит «почему».

О.Г. Румянцев. ...*(Непонятно.)* проголосовать за... *(непонятно.)*

Из зала. Нет, нет, не можем. *(Шум в зале.)*

Председательствующий. Я сейчас поставлю вопрос на голосование всех народных депутатов России. *(Шум в зале, общий шум в зале.)* Потом дополнительно, если надо, мы еще раз на комиссии... Я думаю, в этом нет необходимости. Комиссия парламентская создана для того, чтобы вносить предложения на Верховный Совет. Мы можем, конечно, вдвоем, один я могу внести такой проект на Верховный Совет. Но мы должны, если уж так получилось, у нас кворум всегда. У нас был самым активным Темиров был, да? Он руководитель фракции «Суверенитет и равенство». Он неизвестно где. Он взял и уехал. Ну что же теперь сделаешь? У нас в Верховном Совете срывается кворум и на комиссиях. Специально или нет, я не знаю. Ну, Верховный Совет теперь такой. Ну что же, надо разгонять, конечно, скорее. Но давайте все-таки...

Был внесен проект, когда один из организаторов сегодняшнего мероприятия, я прошу присутствующих здесь депутатов России и Татарстана, кто пожелает, проголосовать за этот документ. И будет документ номер два парламентских слушаний, ради бога! Будет документ номер три колесниковский, какой угодно. Но за этот документ я прошу проголосовать сейчас тех, кто...

Участник (не представился). Николай Павлович, реплику можно по ведению? Мы сюда пришли на что? Это не солидно. Мы сюда пришли на совместное заседание Комиссии по нацгосустройству и рабочей группы с участием представителей переговорного процесса. А сейчас берем и перестраиваем в какого-то рода парламентские слушания, на которых

Олег Германович предлагает принять проект его предложения. Мы начали это заседание как заседание комиссии. Депутаты не члены комиссии, товарищ Морокин и другие, они сюда шли не голосовать, а принимать участие в обсуждении.

Председательствующий. Но что я сделаю, если Темиров...

Участник (не представился). А это не наша вина, что кворума нет.

О.Г. Румянцев. Я настаиваю на голосовании тех участников сегодняшнего совещания по этому проекту... *(Шум в зале.)*

Участник (не представился). Я убедительно прошу всех вернуться к здравому смыслу того, что здесь происходит. У нас есть проект решения, подготовленный Комиссией. И обкатанный комиссией до того, как состоялось. Олег Германович, у нас нет того, что Вы продиктовали, но заслуживает внимания. Надо собраться через час, полтора, два, Комиссии, кто владеет и может работать. Пригласить товарищей из Татарстана, кто желает поработать. Сделать этот проект, в 9 утра встретиться и принять его. Ну что за форма, Олег Германович! Конституционники мы. Давайте проголосуем все, кто есть. Это что такое будет! *(Общий шум в зале.)*

Что за решение такое будет, чье решение!

Председательствующий. Даниил Анатольевич, давайте мы согласимся с Вашим решением. Мы сделаем следующее. У нас действительно через несколько минут придет один депутат и кворум будет. Тогда есть предложение такое. Сейчас отпечатать это решение, раздать членам комиссии, и раз уж такое наше несчастье в парламенте России, что же теперь делать? Давайте соберемся и проголосуем...

Участник (не представился). Николай Павлович, что значит «отпечатать и раздать»? Это же предложение Олега Германовича, а у нас ведь три предложения.

Председательствующий. Можете дать любые предложения, это Ваше право. Давайте мы сейчас отпечатаем и договоримся, во сколько собираться. Есть предложение собираться в 16:30.

Участник (не представился). Завтра в 9 часов.

Председательствующий. Или завтра в 9 часов.

Из зала. Не слышно.

Председательствующий. Завтра в 9 часов. Я прошу делегации сейчас оформить свои замечание, завтра в 9 часов наша комиссия заседать будет. Олег Германович, Вы завтра можете подойти в 9 часов на заседание комиссии.

Все, спасибо за участие.



**ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

КОМИССИЯ СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ПО ТРАНСПОРТУ, СВЯЗИ, ИНФОРМАТИКЕ И КОСМОСУ
Москва, Дом Советов Российской Федерации

Красноярская наб., д. 2

25.11.92

№ 5.3-16/924

Конституционная Комиссия

О.Г.Румянцеву

Уважаемый Олег Германович!

Считаем обсуждение на Верховном Совете и Съезде народных депутатов вопроса о государственном единстве Российской Федерации назревшим, важным и необходимым. Федеральные органы связи России находятся под угрозой разрушения в связи с фактами противоправных и технологически необоснованных нарушений сложившейся системы связи в интересах управления, обороны и безопасности Российской Федерации.

Приложения: копия писем по этому вопросу от Минсвязи, Саха и Татарии на 5 листах.

Председатель Комиссии

А.Н.Адров

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ



СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР

Комиссия по вопросам социального и экономического развития автономных республик, автономных областей, автономных округов и малочисленных народов

Москва, Дом Советов РСФСР

Тел.

№ 6-2/997

28. 11. 92 199 г.

Конституционная комиссия

О.Г.РУМЯНЦЕВУ

Уважаемый Олег Германович!

Комиссия рассмотрела проект постановления Верховного Совета Российской Федерации "О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации" и поддерживает просьбу Конституционной комиссии о внесении данного проекта на рассмотрение Верховного Совета и Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Председатель Комиссии

З.А.Корнилова

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 324. Л. 4.

ЗАКОН
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
от 30 ноября 1992 г.

О порядке введения в действие
Конституции Республики Татарстан¹

Верховный Совет Республики Татарстан постановляет:

Статья 1. Ввести в действие новую Конституцию Республики Татарстан со дня ее опубликования, за исключением положений, предусмотренных в статьях 5, 6, 7, 8, 9, 10 настоящего Закона. С этого времени считать утратившей действие Конституции Республики Татарстан 1978 года с последующими изменениями и дополнениями.

Статья 2. Законы Республики Татарстан, Указы Президента Республики Татарстан, постановления Кабинета министров Республики Татарстан, иные акты государственных органов, не противоречащие новой Конституции Республики Татарстан, сохраняют свое действие.

Статья 3. Установить, что Президент, Верховный Совет, Кабинет министров, другие органы государственной власти и управления Республики Татарстан, а также судьи и прокуроры, избранные (назначенные) до принятия новой Конституции Республики Татарстан, действуют до истечения сроков своего созыва (избрания, назначения), осуществляя все полномочия, представляемые им новой Конституцией Республики Татарстан.

Статья 4. Государственный (парламентский) контрольный комитет Республики Татарстан действует до избрания в порядке, установленном Конституцией, Комитета парламентского контроля Верховного Совета Республики Татарстан.

Статья 5. Положение статьи 71 Конституции Республики Татарстан о том, что народный депутат Республики Татарстан не может быть депутатом другого Совета, ввести в действие со времени формирования Верховного Совета Республики Татарстан нового созыва.

Статья 6. Положения статей Конституции Республики Татарстан о Законодательном собрании Верховного Совета Республики Татарстан вступает в действие со времени принятия Закона о Законодательном собрании и внесения соответствующих изменений в Конституцию Республики Татарстан.

Статья 7. Положения статей Конституции Республики Татарстан о Секретаре Верховного Совета Республики Татарстан ввести в действие со времени формирования Верховного Совета Республики Татарстан нового созыва.

¹ Архив ФКР.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Статья 8. Положение статьи 140 Конституции Республики Татарстан о Конституционном Суде ввести в действие со времени избрания Конституционного Суда Республики Татарстан.

Статья 9. Положение статьи 72 Конституции Республики Татарстан о том, что заместители глав местных администраций и руководители структурных подразделений администраций не могут быть депутатами соответствующих местных Советов, ввести в действие со времени формирования местных Советов нового созыва.

Статья 10. Положения статей Конституции Республики Татарстан о Следственном комитете Республики Татарстан ввести в действие со времени принятия Закона о Следственном комитете Республики Татарстан.

Статья 11. С учетом принятой новой Конституции Республики Татарстан обратиться в Верховный Совет Российской Федерации — России с предложением о конституировании в Основном Законе Российской Федерации положения о договорно-конституционных отношениях между Республикой Татарстан и Российской Федерацией — Россией.

Статья 12. Президиуму Верховного Совета Республики Татарстан определить порядок организации работы по законотворчеству и приведению законодательства Республики Татарстан в соответствие с новой Конституцией Республики Татарстан.

Статья 13. Настоящий Закон вступает в действие со дня его опубликования.

Президент Республики Татарстан

М. Шаймиев

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 10 декабря 1992 г. № 4071-1

О внесении изменений в статью 71
Конституции (Основного Закона)
Российской Федерации — России¹

В соответствии со статьей 104 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Преобразовать Чечено-Ингушскую Республику в Ингушскую Республику в составе Российской Федерации и Чеченскую Республику в составе Российской Федерации.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 52. Ст. 3051.

2. Часть первую статьи 71 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России после слов «Дагестанская Советская Социалистическая Республика — Республика Дагестан» дополнить словами «Ингушская Республика», а после слов «Республика Хакасия» — словами «Чеченская Республика». Слова «Чечено-Ингушская Республика» исключить.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

**ОБРАЩЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 10 декабря 1992 г. № 4074-1**

**К народу, органам власти и управления
Чеченской Республики¹**

Съезд народных депутатов Российской Федерации выражает глубокую озабоченность нарушением Конституции Российской Федерации, напряженностью в отношении между органами власти Чеченской Республики и другими органами власти в Российской Федерации. Разрушаются узы дружбы, связывающие чеченцев, проживающих здесь представителей других национальностей с братскими народами России. Начали сворачиваться жизненно важные экономические, социальные, культурные и человеческие контакты, что ведет к трагическим последствиям.

Такая политика в корне противоречит интересам чеченского народа, ухудшает социально-политическое положение в республике, дестабилизирует обстановку на всем Северном Кавказе.

Съезд обращается к чеченскому народу, к людям всех национальностей Чеченской Республики, политическим партиям, национальным организациям и движениям с призывом отодвинуть в сторону все вольные и невольные ошибки, кем бы они ни совершались в прошлом, присоединиться к Федеративному договору и строить наши отношения, исходя в первую очередь из заботы о благополучии народов Чечни и всей России. При наличии доброй воли с учетом законных интересов и справедливых чаяний народов Чечни и всей Российской Федерации можно найти решение всех проблем, осложняющих наши отношения.

**Седьмой Съезд народных депутатов
Российской Федерации**

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 52. Ст. 3053.

**Федеративный договор и конституции республик
в составе Российской Федерации¹**
(сравнительно-аналитический материал,
подготовленный Институтом законодательства
и сравнительного правоведения
при Верховном Совете РФ)

I. В конституционной реформе, происходящей в Российской Федерации, большое значение придается разработке проектов новых конституций республик. Речь идет о формировании новой конституционной системы в соответствии с Федеративным договором и принципом федерализма как одним из основополагающих для упрочения и развития государственности в России. Продолжается обсуждение проекта Конституции Российской Федерации, в республиках готовятся новые проекты. Многие конституционные вопросы требуют современных подходов, особенно с учетом разграничения предметов ведения и полномочий органов федерации и республик. Это порождает противоречия, трудности. С учетом сказанного Институт провел исследование, в котором дается краткая сопоставительная характеристика действующих и проектов готовящихся республиканских конституций, обобщаются те положения федеральной конституции, которым должны соответствовать конституции республик. Рассматриваются конституционные сферы, в регулировании которых можно с максимальной полнотой учитывать конкретные условия и особенности республик. Поясняется желательное соотношение конституций и законов республик.

В период принятия в 1978 году конституций автономных республик в союзной Конституции и Конституции РСФСР было определено требование соответствия Конституции автономной республики Конституциям СССР и РСФСР. Указывалось на необходимость учета в этой конституции особенностей автономной республики. Такое соответствие обеспечивалось принятием конституций автономных республик после вступления в действие Конституции СССР и полностью соответствующих им конституций союзных республик. Следует отметить, что даже при такой схеме конституционного процесса вопросы соответствия конституции решались, прежде всего, посредством структурного и текстуального сходства конституций.

Безусловно, в структуре и тексте конституций республик учитывались и некоторые особенности статуса автономных республик. Так, в конституциях АССР не было особых глав, относящихся к внешнеполитической деятельности. Ведь автономии непосредственно во внешнеполитической деятельности не участвовали. В области защиты Отечества автономии выполняли ряд функций, которые закреплялись в одной статье конституции автономной

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 8—20.

республики. В отличие от Конституции СССР и союзных республик, в конституциях АССР не было преамбулы. В целом же особенности конституций автономных республик были незначительными, и можно констатировать их значительное сходство между собой и по многим вопросам — с Конституцией СССР и конституциями союзных республик, в составе которых находились автономные республики.

Содержание действующих конституций республик в составе Российской Федерации в последние годы не оставалось статичным. Под влиянием конституционного процесса в Российской Федерации и в силу изменения статуса самих республик в конституции республик в составе РФ вносились изменения, касающиеся политической системы, организации верховной государственной власти, системы государственных органов республик, а также вопросов экономической системы республик.

4 апреля 1992 года в Республике Саха (Якутия) была принята новая Конституция Республики. Эта конституция выделяется в ряду действующих конституций республик в составе Российской Федерации особенностями своей структуры (есть преамбула, раздел «Внешние связи») и содержания.

В ноябре 1992 г. принята Конституция Республики Татарстан как независимого государства. Это противоречит ч. 2 статьи 78, п. «а» ч. 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации, а также не отражает конституционную преемственность, характерную для Российской Федерации.

Изменения статуса бывших автономных республик нашли свое выражение в Федеративном договоре, они были также учтены в Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, в действующей Конституции РФ положение о соответствии конституции республики в составе РФ Конституции РФ в сравнении с аналогичным положением Конституции РСФСР 1978 г. редакционно фактически не изменилось. В ч. 2 ст. 78 действующей российской Конституции записано, что «республика имеет свою Конституцию, соответствующую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности данной республики».

Тем не менее уже сейчас содержание «требования соответствия» приобрело иные аспекты, а именно: речь идет о соответствии положениям и смыслу Конституции РФ, а не о структурном и текстуальном сходстве.

II. В настоящее время в ряде республик — Тува, Бурятия, Башкортостан, Дагестан и др. — разработаны и активно обсуждаются проекты их новых конституций. Как отмечалось, в Республике Саха (Якутия) уже действует новая конституция, в Татарстане она также недавно принята.

Сравнивая тексты этих конституций между собой, следует выделить общее и особенное в них. Целесообразно проведение сравнительного анализа конституций на основе сопоставления их по структуре, регулированию в них вопросов гражданства, системы прав граждан, организации законодательной и исполнительной власти, самоуправления, судебной власти.

Структура рассматриваемых проектов и текстов включает разделы, которые подразделяются на главы. В содержании проектов конституций выде-

ляются разделы, посвященные основам конституционного строя, основным правам, свободам и обязанностям граждан, организации государственной власти в республике, охране законности и правопорядка. Чаще всего есть также раздел — «Заключительные положения». Раздел о гражданском обществе выделен только в проекте конституции Республики Башкортостан. Особенностью структуры конституции Республики Саха (Якутия) является наличие разделов об экономических основах республики и раздела о внешних связях республики. В отношении последнего раздела можно отметить целесообразность его наличия и в структуре других республиканских конституций.

За исключением текстов трех принятых конституций в проектах других конституций разработчики отказались от выделения главы, посвященной вопросам избирательной системы республики.

Отнюдь не во всех проектах конституций специально выделяются в структуре вопросы административно-территориального устройства республик. Это проведено только в конституциях республик Татарстан и Республики Саха (Якутия).

В структуре рассматриваемых конституций республик в составе РФ специально не регулируются вопросы республиканского бюджета и бюджетной системы (кроме проектов конституций республик Бурятия и Дагестан). Между тем, как представляется, эти вопросы заслуживают внимания.

Вопросы гражданства республик в составе РФ регулируются в разделах, посвященных основам правового статуса граждан. Во всех рассматриваемых текстах конституций, за исключением Татарстана (ст. 23 Конституции содержит весьма двусмысленные формулировки), при установлении гражданства республики признается, что граждане данной республики являются одновременно гражданами России.

В отношении системы прав и свобод человека следует отметить, что в проектах и текстах действующих конституций воспринимается в основном система прав и свобод, содержащаяся в ныне действующей Конституции РФ 1978 г. и проекте новой Конституции РФ. Вместе с тем, при сопоставлении системы прав, содержащейся в проекте Конституции РФ, следует отметить, что кроме Башкортостана в конституциях других республик не предусматривается право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность, а также право на равный доступ к государственной службе. Не во всех текстах конституций содержится право на благоприятную окружающую среду [такого права нет в Конституции республики Саха (Якутия) и проектах Конституции Башкортостана и Дагестана].

Необходимо также отметить, что проблема распределения прав и свобод по подсистемам (по видам) решена в конституциях различным образом, вплоть до отказа от такого разграничения (Саха, Татарстан, Дагестан).

Согласно проектам конституций общим моментом в построении государственной власти республик является ее организация на основе принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Что ка-

сается учреждения и регулирования системы высших законодательных и исполнительных органов, то здесь наблюдается значительное разнообразие.

В структуре законодательной власти республик функционирует единственный законодательный орган — ее высший представительный орган — Верховный Совет республики. Различны названия парламентов республик — в Бурятии Верховный Совет будет носить название Хурал Республики, в Республике Башкортостан Верховный Совет будет называться Курултай. Законодательный орган республики, как правило, сохраняет однопалатную структуру. Однако в проекте конституции Республики Дагестан имеется вариант, предполагающий двухпалатную структуру Верховного Совета. Это связывается разработчиками с формами обеспечения национальной политики в республике. Однако такой «двухпалатный» вариант не представляется удачным, поскольку он может повлечь тенденции искусственной федерализации республики.

Различно регулирование в конституциях организации деятельности Верховных Советов и их внутренних органов.

В системе исполнительной власти не во всех проектах предусматривается наличие Института Президента, его нет, например, в проекте Конституции Республики Дагестан.

В регулировании статуса правительства в проектах конституций республик, где функционирует президент, общим моментом является ограничение самостоятельности правительства президентской властью. Это проявляется в отсутствии у правительства права законодательной инициативы. Исключение — Конституция Республики Татарстан.

В проектах конституций в основном одинаково регламентируется вопрос о том, через какие органы и формы непосредственной демократии осуществляется местное самоуправление.

В той или иной форме в проектах записано, что местные Советы народных депутатов и другие органы местного самоуправления действуют самостоятельно (Республика Татарстан) «от республиканских структур государственной власти» (Республика Башкортостан).

Следует подчеркнуть, что проекты конституций почти не различаются по объему регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления. Заслуживают, в то же время, одобрения попытки отражения особенностей республик при конституционном регулировании местного самоуправления.

Например, в Конституции Республики Саха (Якутия) предусматривается возможность образования в местах компактного проживания народов Севера кочевых Советов (родовых общин).

При сопоставлении регулирования в конституциях республик вопросов судебной власти бросается в глаза отсутствие упоминания о вхождении судебной системы республик в судебную систему Российской Федерации, хотя это предусматривается в проекте Конституции РФ. В проекте консти-

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

туции республики Дагестан указывается, что судебная власть осуществляется именем республики.

III. Свобода конституционного правотворчества республик, их конституционная самобытность имеют свои пределы. Они выражаются в сохраняющемся требовании соответствия конституций республик Конституции Российской Федерации.

В силу специфики ситуации, в которой разворачивается конституционный процесс, изменились не только содержание требования «соответствия», о чем говорилось выше, но и рамки, которыми очерчивается это «соответствие».

Особенностью нынешнего процесса обновления системы конституций в РФ является наличие Федеративного договора, устанавливающего, в частности, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и республиканскими органами. Другой особенностью является параллельная разработка проекта федеральной конституции и проектов конституций республик в составе РФ.

Ввиду указанных обстоятельств в процессе разработки проектов республиканских конституций под «соответствием» целесообразно понимать:

- а) соответствие Федеративному договору;
- б) непротиворечие действующей Конституции РФ;
- в) ориентацию на положения проекта Конституции РФ.

Подобные же подходы к понятию «соответствие» содержатся в постановлении Президиума Верховного Совета от 28 сентября 1992 г. «О ходе конституционной реформы в республиках в составе РФ». В этом акте отмечается, что отдельные основополагающие статьи ряда проектов не соответствуют ни действующей Конституции РФ, ни основным положениям проекта новой Конституции РФ, одобренным шестым Съездом народных депутатов РФ.

Цели конституционного соответствия состоят в: а) обеспечении механизмов функционирования Российской Федерации; б) обеспечении демократических принципов организации власти; в) обеспечении прав граждан.

Согласно названным целям полагаем целесообразным выделить положения, требующие полного соответствия. К ним относятся:

- 1) принципы конституционного строя РФ:

- народовластие;
- верховенство права;
- разделение властей;
- многообразии форм экономической деятельности;
- социальное государство;
- территориальная целостность и неизменность границ;

- 2) состояние вхождения республик в Российскую Федерацию, находящее свое выражение:

- а) в признании верховенства Конституции и законов РФ;

Федеративный договор и конституции республик в составе РФ

б) в обеспечении общего порядка взаимоотношений государственных органов республики и федеральных органов;

в) в признании и обеспечении единства системы правоохранительных органов;

г) в установлении единства гражданства республик и Российской Федерации;

д) в признании установленного Федеративным договором разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и республик;

3) требование обязательного соответствия распространяется на признание круга объектов федеральной собственности и режима их использования;

4) объем прав и свобод граждан Российской Федерации, установленный в Конституции РФ, является обязательным стандартом, основанием, на котором должна строиться система основных прав граждан республик в составе РФ.

С этой точки зрения нельзя признать соответствующей федеральной Конституции ст. 66 Конституции Татарстана, об ассоциативных отношениях с Россией. Данное понятие относится скорее не к Федерации, а к статусу международной организации и ее участников.

С позиций законодательной техники возможны разнообразные варианты, обеспечивающие отражение в тексте республиканских конституций требования «соответствия».

В случае опережающего, в сравнении с самой Федерацией, принятия новых республиканских конституций (что, само по себе, является нежелательным), соответствие положениям федеральной Конституции по ряду вопросов может обеспечиваться обязательным указанием о прямом действии Конституции РФ.

Возможен вариант структуры республиканской конституции, в которой не будут дублироваться, в сравнении с Конституцией РФ, разделы: «Основы конституционного строя», «Права человека и гражданина», «Гражданское общество». В этом случае необходима ссылка на прямое действие федеральной конституции.

IV. Вопрос о соответствии конституций республик в составе РФ федеральной Конституции, безусловно, не исключает особенностей в конституциях республик, их значительного различия. Напротив, именно в связи с признанием широкого объема особенностей в республиканском конституционном регулировании по-новому встал вопрос о соответствии в конституционной системе Российской Федерации.

Специфические моменты неизбежны в структурном построении республиканских конституций.

Различия в конституционном регулировании республик предопределяются объемом тех предметов ведения, которые отнесены к ведению республик. Федеративным договором исключаются вопросы, относящиеся к ведению федеральных органов государственной власти. В сфере предметов

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

совместного ведения возможно более подробное конституционное регулирование республиками сферы образования, здравоохранения, культуры и т.д. Однако с тем условием, что в этих вопросах осуществляется конституционное и иное (в формах, определенных Федеративным договором) регулирование и на уровне РФ.

Особенности в конституционном регулировании республик, таким образом, могут проявляться в следующих вопросах:

- система высших органов законодательной и исполнительной власти, регламентация их статуса и деятельности;
- система нормативных актов республики;
- вид и компетенция органа, обеспечивающего охрану конституции республики;
- организация и деятельность местного самоуправления, специфика экономического уклада жизни;
- управление в сферах исключительного ведения республик;
- административно-территориальное деление;
- избирательное право по выборам в республиканские органы власти и органы местного самоуправления (с условием его построения на базе принципов избирательного права, заложенных в Конституции РФ и без ущемления политических прав граждан РФ, установленных в Конституции РФ);
- бюджетная система и республиканский бюджет (кроме вопросов отчислений в федеральный бюджет).

Готовится проект Конституции Республики Карелия. В конце октября сотрудники Института участвовали в работе Конституционной комиссии и пришли к общему выводу о желательности более подробного регулирования вопросов культуры, здравоохранения, семьи, местного самоуправления. Намечались некоторые особенности структуры проекта, в частности, выделяется раздел о правовой системе республики.

Целесообразно в ходе дальнейшей работы над проектами конституций республик уделить особое внимание «конституционному разнообразию», гарантированному сходством — полным или в основном — положений федеральной и республиканской конституций. Ведь при многообразии условий жизни нетрудно предвидеть специфику решения конституционных проблем в республиках Севера России, Северного Кавказа, Поволжья и Сибири.

V. Анализ действующих и проектов конституций республик свидетельствует о важности правильного соотношения конституционных и законодательных актов и их норм. В противном случае не обеспечивается ведущая роль конституций в развитии законодательства и его применении, допускается противоречивость правовых актов. В связи с этим целесообразно учитывать следующие моменты.

В соответствии с конституцией республики будет происходить дальнейшее развитие республиканского законодательства. Конституционные нор-

мы выступают при этом правообразующим фактором в следующих формах:

- а) когда в тексте конституции точно названы законы, подлежащие принятию;
- б) когда в конституции определены сферы и предметы ведения республики, в рамках которых может развиваться законодательство;
- в) когда в конституции установлены основы законодательной компетенции органов, субъектов законодательной инициативы;
- г) когда все правовые акты подлежат изменению или отмене для обеспечения их полного соответствия конституции.

Далеко не во всех случаях достаточно точно определяются виды отсылок в конституции к законодательным актам. Это затрудняет установление строгой связи между конституционными и законодательными актами и применение их норм во взаимосвязи.

Представляется целесообразным учитывать следующие виды конституционных отсылок к законодательным актам:

- а) точное название закона, подлежащего принятию (конституционно-го закона);
- б) ссылка на закон республики в обобщенном смысле;
- в) отсылка к конкретному закону без его названия;
- г) ссылка на законодательство в широком смысле как систему законодательных, президентских и иных актов.

В подготавливаемых проектах республиканских конституций нельзя игнорировать Конституцию и законы Российской Федерации и ограничивать их верховенство. Нет юридических оснований предусматривать в проектах процедуры ратификации законов Федерации по вопросам ее совместного ведения Верховным Советом республики. Приостановление действия федеральных законов на территории республики во всех случаях противоречия их законам республики лишает возможности развивать общую законодательную систему в Российской Федерации.

В проектах конституций необходимо тщательно соблюдать правила законодательной техники:

- а) четко формулировать статьи, содержащие правила поведения;
- б) избегать описательных формулировок;
- в) не допускать использования разных терминов для обозначения одних и тех же субъектов права, явлений и т.п.;
- г) точно указывать отсылки к другим актам.

В целом ход конституционной реформы в Российской Федерации свидетельствует о масштабности конституционных преобразований. Подготовка проектов конституций республик — важное звено реформы. А это предполагает общую концептуальную основу проектов федеральной и республиканской конституций, сходство основных положений и непротиворечивость, максимальный учет особенностей конституционного развития республик. Нужны деловые дискуссии, согласование позиций, обмен информацией и опытом.



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

23. декабря 1992 г. № 21-544

В Верховный Совет РФ

**Перечень материалов
к вопросу о ходе конституционной реформы
в республиках в составе Российской Федерации**

1. Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации "О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации".
2. Пояснительная записка.
3. Справка о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации (по состоянию на 21 декабря 1992 г.).
4. Правовая оценка конституций ряда республик в составе РФ (материалы рабочей группы и Научно-консультативного совета Конституционной комиссии РФ):
 - а) Заключение по вопросу соответствия Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) Конституции (Основному Закону) Российской Федерации - России.
 - б) О конституционном развитии Республики Башкортостан на современном этапе (правовой анализ).
 - в) Правовая оценка новой Конституции Республики Татарстан.
5. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 28 сентября 1992 г. "О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации".

На ВС РФ
С. А. А. 23.12.92.

6. Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. "О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации".

7. Дополнительный нормативный материал:

а) Постановление пятого Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 г. "О признании незаконными выборов, проведенных 27 октября 1991 года в Чечено-Ингушской Республике".

б) Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 19 марта 1992 г. "О представлении Конституционного Суда РСФСР в связи с постановлением Верховного Совета Республики Татарстан "О разъяснении формулировки вопроса референдума Республики Татарстан, назначенного на 21 марта 1992 года".

в) Постановление шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 18 апреля 1992 г. "О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним".

г) Постановление Конституционной комиссии от 16 октября 1992 г. "О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации".

д) Решение Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям от 23 ноября 1992 г. "О Конституции Республики Татарстан".

е) Закон Республики Татарстан от 30 ноября 1992 г. "О порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан".

ж) Заявление Президента Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации, поддержанное седьмым Съездом 11 декабря 1992 г.

з) Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 г. "О стабилизации конституционного строя Российской Федерации".

и) Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 14 декабря 1992 г. "О толковании отдельных положений Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации "О стабилизации конституционного строя Российской Федерации".

24. XII 92

1

Вносится рабочей группой
Конституционной комиссии
по решению Конституционной комиссии
от 16 октября 1992 г.
и в соответствии с постановлениями
Съезда народных депутатов Российской Федерации
от 9 декабря 1992 г. и от 12 декабря 1992 г.

Проект

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О конституционной реформе в республиках в составе
Российской Федерации и обеспечении соответствия их
конституций Конституции Российской Федерации**

Рассмотрев вопрос о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации и соответствии их конституций Конституции Российской Федерации,

исходя из постановлений Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года "О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации",

принимая во внимание постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года "О признании незаконными выборов, проведенных 27 октября 1991 года в Чечено-Ингушской Республике", постановление Верховного Совета Российской Федерации от 19 марта 1992 года "О представлении Конституционного Суда РСФСР в связи с постановлением Верховного Совета Республики Татарстан "О разъяснении формулировки вопроса референдума Республики Татарстан, назначенного на 21 марта 1992 года", постановление Президиума Верховного Совета

16.08.1992
17.11.1992

Российской Федерации от 28 сентября 1992 года "О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации",

Верховный Совет Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Считать необходимым проводить конституционные реформы в республиках в составе Российской Федерации в строгом соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации, согласуя их с основными этапами конституционной реформы в Российской Федерации и учитывая основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренные шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Совету Республики и Совету Национальностей Верховного Совета Российской Федерации, Конституционной комиссии, Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям осуществлять постоянное взаимодействие с Верховными Советами республик в составе Российской Федерации и их конституционными комиссиями в целях совместного обеспечения соответствия конституций и законов республик в составе Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации.

2. Считаю недопустимыми действия, направленные на изменение в одностороннем порядке конституционного строя, установленного Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации предложить Верховным Советам: Республики Саха (Якутия), Республики Татарстан, Республики Башкортостан привести в соответствие с федеральной Конституцией их конституции, в которых имеются несоответствия Конституции (Основному Закону) Российской Федерации.

3. Президиуму Верховного Совета Российской Федерации до 1 февраля 1993 года утвердить государственные делегации Российской Федерации для продолжения или начала переговоров с отдельными республиками в составе Российской Федерации по вопросам конституционного значения. Руководителям делегаций доложить Верховному Совету Российской Федерации до 10 марта 1993 года о ходе и результатах этих переговоров.

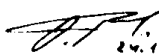
До приведения конституций республик в составе Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации до проведения всероссийского референдума не заключать каких-либо соглашений с республиками о делегировании полномочий и другим конституционным вопросам.

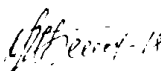
4. В случае невыполнения в двухмесячный срок настоящего постановления предложить Президенту Российской Федерации представить в Верховный Совет Российской Федерации перечень административных, политических и экономических мер по обеспечению соблюдения Конституции, защите суверенитета, государственного единства и целостности Российской Федерации, а также самому принять необходимые меры в соответствии с его компетенцией.


Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству представить в январе 1993 года для рассмотрения во втором чтении и принятия проект закона Российской Федерации об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.


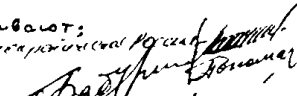
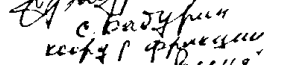
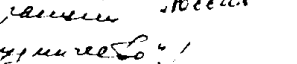
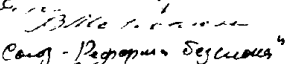


Председатель Верховного Совета
Российской Федерации

Р.И.Хасбулатов


24.12.92.

 - 14.12.92 - Г.Бенков "Соборный"


24.12.92

Проект одобряют:
Сей Верховный Совет Российской Федерации
 - 
г.р. Владимирской России
Формы и Решения 7.0.912
Б. Гласнов - 
канд. диссерт. в области 
Лев. Успен - 
Чернов. В.В. Рабочий Союз - 
Министерство В.В. (Мин. СР) 

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА к материалам о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации¹

В последнее время в условиях нестабильности конституционного строя Российской Федерации возрастает угроза разрушения государственного единства РФ. Серьезным фактором поддержания такой нестабильности, угрожающим единству и целостности Российской Федерации, являются неконституционные действия ряда республик в составе РФ, в одностороннем порядке нарушающих определенное Конституцией РФ федеративное устройство нашего государства, установленное в Конституции РФ и Федеративном договоре разграничение предметов ведения и полномочий государственной власти.

Правовой анализ новых Конституции Республики Саха (Якутия), Конституции Республики Татарстан, изменений, внесенных в действующую Конституцию Республики Башкортостан, а также ряда проектов конституций других республик в составе РФ, проведенный Рабочей группой и Научно-консультативным советом Конституционной комиссии, показывает несоответствие норм вышеупомянутых документов целому ряду положений Конституции Российской Федерации (в частности, статей 1, 3, 11, 11¹, 36, 70, 71, 72, 78, 81, 81¹, 81⁴, 81⁵, 104, 109, 114, 121⁸, 127, 132¹, 134, 136, 158, 160, 163, 165, 165¹, 176, 177, 179 и др.).

Президиум Верховного Совета РФ в своем постановлении от 28 сентября 1992 года и Конституционная комиссия в постановлении от 16 октября 1992 года уже обратили внимание на эти нарушения и на обязательность соответствия конституций республик в составе РФ Конституции Российской Федерации. В целях сохранения и упрочения единого конституционного пространства в РФ Президиум Верховного Совета РФ внес этот вопрос на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации.

Данный вопрос также стал предметом внимания седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации. Постановлением от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» Съезд решил: «3. Считать необходимым проведение в республиках в составе Российской Федерации конституционных реформ в строгом соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, согласование их осуществления с основными положениями концепции конституционной реформы в Российской Федерации и ее этапами». Съезд практически единодушно поддержал Заявление Президента Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации от 11 декабря 1992 г., в котором, в частности, говорится: «Мы обязуемся следовать Конституции Российской Федерации и Федера-

¹ Архив ФКР.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

тивному договору и призываем все субъекты Российской Федерации руководствоваться теми же принципами».

Приходится, однако, констатировать, что Верховный Совет РФ до сих пор не нашел возможности рассмотреть этот важный вопрос государственно-правового строительства Российской Федерации. Объективное молчание и бездействие Верховного Совета РФ по данному вопросу означает невыполнение им как федеральным органом государственной власти РФ своей конституционной обязанности, отнесенной к совместному ведению с органами государственной власти республик в составе Российской Федерации, обеспечивать соответствие конституции и законов республик в составе РФ Конституции и законам Российской Федерации.

Верховный Совет РФ практически самоустранился от контроля за выполнением не только конституционных положений РФ, но и ранее принятых (прилагаются) федеральных законов и постановлений в сфере государственного строительства единой РФ. В этих условиях стали возможными перекосы в региональной политике РФ, и в частности, финансовая поддержка именно тех республик в составе РФ, которые совершают конституционные правонарушения, о чем уже говорилось при обсуждении Верховным Советом РФ бюджетного послания Президента РФ.

В свете изложенного обращение Верховного Совета РФ к указанному вопросу является необходимым, полностью основанным на Конституции РФ. Подтверждением правильности и своевременности постановки вопроса служат прилагаемые акты федеральных органов государственной власти РФ, экспертные оценки соответствующих документов конституционного развития некоторых республик в составе РФ.

К упомянутым материалам прилагается также проект постановления Верховного Совета РФ по данному вопросу, носящий юридически обоснованный, взвешенный и последовательный характер.

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии РФ**

О.Г. Румянцев

СПРАВКА
о ходе конституционной реформы
в республиках в составе РФ
(по состоянию на 21 декабря 1992 года)¹

Республика в составе РФ	Действующая Конституция РФ		Проект новой Конституции РФ	Связь с Верховным Советом РФ и Конституционной Комиссией РФ (направлялся ли проект новой Конституции на рассмотрение)
	Дата принятия	Дата внесения последних изменений		
Республика Адыгея.	Конституции нет, т.к. до провозглашения Республики территория была автономной областью.		Планируется рассмотреть проект в первом чтении на сессии Верховного Совета 22 декабря 1992 г.	Не направлялся. Выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.
Республика Башкортостан.	Май 1978 г.	15 июня 1992 г.	Рассмотрен Верховным Советом Республики 15 июня 1992 г. Вносится на сессию в декабре 1992 г. — январе 1993 г.	Направлялся в Конституционную комиссию РФ. Выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.
Республика Бурятия.	15 мая 1978 г.	Июнь 1992 г.	Рассматривается на проходящей в декабре 1992 г. Сессии Верховного Совета Республики.	Не направлялся. Выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.
Республика Горный Алтай.	Конституции нет, т.к. до провозглашения Республики территория была автономной областью.		В стадии разработки.	Не направлялся.

¹ Архив ФКР.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Продолжение таблицы

Республика в составе РФ	Действующая Конституция РФ		Проект новой Конституции РФ	Связь с Верховным Советом РФ и Конституционной Комиссией РФ (направлялся ли проект новой Конституции на рассмотрение)
	Дата принятия	Дата внесения последних изменений		
Дагестанская ССР — Республика Дагестан.	30 мая 1978 г.	30 июля 1992 г.	Проект подготовлен. На сессии в декабре 1992 г. не рассматривался.	Направлялся в Конституционную комиссию РФ и Верховный Совет РФ.
Ингушская Республика.	Конституции нет.			
Кабардино-Балкарская Республика.	26 мая 1978 г.	10 марта 1992 г.	Будет рассматриваться Верховным Советом Республики после принятия новой Конституции РФ.	Не направлялся.
Республика Калмыкия — Хальмг Тангч.	30 мая 1978 г.	3 июня 1992 г.	Не рассматривался	Не направлялся. Выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.
Карачаево-Черкесская Республика.	Конституции нет, т.к. до провозглашения Республики территория была автономной областью.		К разработке не приступали.	Не направлялся. Выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.
Республика Карелия.	13 мая 1978 г.	28 ноября 1992 г.	В стадии разработки.	Не направлялся.
Республика Коми.	1978 г.	Май 1992 г.	В стадии разработки.	Не направлялся.
Республика Марий Эл.	7 мая 1978 г.	4 ноября 1992 г.	В стадии разработки.	Не направлялся.
Мордовская ССР.	30 мая 1978 г.	Июнь 1992 г.	В стадии разработки.	Не направлялся.
Республика Саха (Якутия).	4 апреля 1992 г.	Изменения не вносились.		Дважды выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.
Северо-Осетинская ССР.	3 ноября 1989 г.	10 июня 1992 г.	В стадии разработки.	Не направлялся.

Справка о ходе конституционной реформы в республиках в составе РФ

Окончание таблицы

Республика в составе РФ	Действующая Конституция РФ		Проект новой Конституции РФ	Связь с Верховным Советом РФ и Конституционной Комиссией РФ (направлялся ли проект новой Конституции на рассмотрение)
	Дата принятия	Дата внесения последних изменений		
Республика Татарстан (Татарстан).	6 ноября 1992 г.	Изменения не вносились.		Дважды выезжала делегация Конституционной комиссии РФ, а также делегация Верховного Совета РФ.
Республика Тува.	4 ноября 1989 г.	13 сентября 1992 г.	Рассматривается на проходящей в декабре 1992 г. Сессии Верховного Совета Республики.	Направлялся в Совет Национальностей Верховного Совета РФ. Выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.
Удмуртская Республика.	Май 1978 г.	Март 1992 г.	В стадии разработки.	Не направлялся.
Республика Хакасия.	Конституции нет, т.к. до провозглашения Республики территория была автономной областью.		В стадии разработки.	Не направлялся.
Чеченская Республика.	12 марта 1992 г.	Изменения не вносились.		Верховный Совет РФ при участии представителей Конституционной Комиссии РФ осуществляет контакты с представителями Чеченской Республики.
Чувашская Республика — Чаваш Республика.	31 мая 1978 г.	29 апреля 1992 г.	В стадии разработки.	Не направлялся. Выезжала делегация Конституционной комиссии РФ.

Зам. заведующего

Организационным отделом

В.А. Климов

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
от 21 декабря 1992 г.

**По вопросу соответствия
Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия)
Конституции (Основному Закону)
Российской Федерации — России¹**

Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия), принятая 4 апреля 1992 года, содержит целый ряд положений, вступающих в противоречие с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России и угрожающих нарушением государственной целостности и единства Российской Федерации.

Статья 5 Конституции Республики Саха (Якутия) объявляет «собственностью и неотъемлемым достоянием народа Республики Саха (Якутия) землю, недра и их богатства, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, воздушное пространство, континентальный шельф на территории Республики Саха (Якутия)». Это противоречит статье 11 Конституции Российской Федерации, где достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, но не их собственностью, признаются только «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир». Лишь об этих объектах как о достоянии (собственности) говорится и в части 3 статьи III Федеративного договора с республиками, причем между достоянием и собственностью не ставится знак равенства, а имеется в виду, что объект достояния становится объектом собственности республики только в результате законной процедуры передачи этого объекта в собственность соответствующей республики.

Кроме того, часть вторая статьи 11¹ Конституции Российской Федерации однозначно относит ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны Российской Федерации, культурные и исторические ценности общегосударственного значения, золотой запас, алмазный и валютный фонды к государственной собственности Российской Федерации. Статья 72 Конституции Российской Федерации гласит, что предметом ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации являются статус, режим и защита территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации. Статус и защита этих объектов прямо отнесены к ведению указанных федеральных органов и частью 1 статьи I Федеративного договора с республиками. Попытка изъятия их из ведения Российской Федерации путем соответствующей записи в Конституции Республики Саха (Якутия) —

¹ Архив ФКР.

явное и грубое нарушение этой республикой федеральной Конституции и Федеративного договора.

Укажем также, что статья 5 Конституции Республики Саха (Якутия) включает континентальный шельф в территорию республики («континентальный шельф на территории Республики Саха (Якутия)»). Это — ошеломляющее заявление для международного сообщества, нарушение международно-правовых обязательств Российской Федерации, в частности, содержащихся в Женевской конвенции по континентальному шельфу 1958 года, попытка незаконного присвоения пространств Мирового океана. Международным сообществом, включая Российскую Федерацию, давно и недвусмысленно признано, что континентальный шельф по современному международному праву не является и не может являться частью государственной территории прибрежного либо другого государства. Сохранение в Конституции Республики Саха (Якутия) рассматриваемого положения может вызвать демарши по отношению к Российской Федерации со стороны других государств и обоснованные обвинения в нарушении Россией общепризнанных норм международного права.

Часть вторая статьи 6 Конституции Республики Саха (Якутия) провозглашает, что территория этой республики «является свободной от производства, размещения, хранения, использования, испытания ядерного, химического, бактериологического и иных видов оружия массового поражения, их промышленных отходов». Такое конституционное заявление не может делаться Республикой Саха (Якутия) в одностороннем порядке, поскольку вторгается в сферу исключительной компетенции федеральных органов государственной власти Российской Федерации и нарушает пункты «и» и «м» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации, а также пункты «и» и «м» части 1 статьи I Федеративного договора с республиками. Как известно, эти пункты закрепляют оборону, безопасность, оборонное производство, ядерную энергетику, расщепляющиеся материалы, производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования только за Российской Федерацией. Кроме того, необходимо учитывать, соотнобразуется ли это заявление Республики Саха (Якутия) с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, ее статусом ядерной державы, положениями международных договоров, участником которых является Российская Федерация, интересами других составных частей Российской Федерации.

Часть первая статьи 7 Конституции Республики Саха (Якутия) устанавливает принцип верховенства Конституции Республики на ее территории. Данное положение не может быть признано допустимым в отсутствие указания на то, что Конституция Республики имеет верховенство в пределах лишь тех предметов ведения и полномочий, которые отнесены к прерогативам республики. Фактически этой нормой разрушается принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, закрепленный статьями 78 и 81 Конституции Российской Федерации и

статьей VI, а также пунктом «а» части 1 статьи II Федеративного договора с республиками. За федеральными законами согласно статье 8 Конституции Республики Саха (Якутия) признается лишь «высшая юридическая сила» по предметам ведения Федерации, что явно ставит их в иерархии нормативных правовых актов ниже Конституции Республики, которой узурпируется возможность регулирования и федеральной сферы ведения.

Необходимо также указать, что часть вторая статьи 7 Конституции Республики Саха (Якутия) обязывает действовать «государственные органы, любые предприятия, учреждения и общественные организации на территории республики, независимо от форм собственности и их подчиненности», только на ее основе. Конституция и законы Российской Федерации как правовая база такой деятельности не упоминаются.

В статье 8 Конституции Республики Саха (Якутия) следует обратить внимание на то, что в ней положение о «высшей юридической силе законов Российской Федерации» увязано с нормой об их принятии «в соответствии с полномочиями, добровольно переданными в ведение» Российской Федерации. В этой связи необходимо подчеркнуть, что сама идея передачи полномочий от республик Федерации противоречит основам федеративного устройства, выводит Федерацию за рамки решения вопроса о своей собственной судьбе. В ст. 78 Конституции Российской Федерации дана иная трактовка разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками в ее составе: «Республика в составе Российской Федерации — государство, обладающее на своей территории всей полнотой государственной власти, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации».

Статья 8 Конституции Республики Саха (Якутия) также необоснованно объявляет, что эта республика является субъектом Российской Федерации как федеративного государства на основе Федеративного договора. Это неверно, так как Республика Саха (Якутия) исторически являлась и является составной частью Российской Федерации прежде всего согласно и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Данное замечание в равной мере относится и к статье 37 Конституции Республики Саха (Якутия).

В статье 12 Конституции Республики Саха (Якутия) указывается, что основания и порядок приобретения и утраты гражданства этой республики определяются ее законом о гражданстве, причем одновременно констатируется, что гражданин республики является гражданином Российской Федерации. Такой подход к регулированию данного вопроса неприемлем, поскольку устраняет Российскую Федерацию от регламентации федерального гражданства в связи с гражданством республики. Дело в том, что при правовой конструкции, заложенной в статью 12 Конституции Республики Саха (Якутия), Российская Федерация может лишь пассивно наблюдать, как принимаемые в гражданство этой республики лица становятся автоматически и гражданами Российской Федерации безотносительно к мнению Российской Федерации на этот счет.

В статьях 26 и 27 Конституции Республики Саха (Якутия) в нарушение Конституции Российской Федерации и существующих федеральных законов о воинской обязанности и военной службе устанавливаются возможность замены военной службы альтернативной гражданской службой и право граждан республики нести военную или альтернативную ей гражданскую службу преимущественно на территории республики. При этом первенство в регулировании этого федерального предмета ведения отдается по существу законам Республики Саха (Якутия), а не законам Российской Федерации.

Статья 36 Конституции Республики Саха (Якутия) провозглашает право народа республики на самоопределение. В этой связи можно заметить, что Конституция Российской Федерации не предусматривает право выхода из состава Федерации. Статья 70 федеральной Конституции подчеркивает, что территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема, и, таким образом, самоопределение, включая изменение конституционно-правового статуса республик, осуществляется в составе Российской Федерации. Было бы желательным соответственно уточнить трактовку самоопределения в Конституции Республики Саха (Якутия).

В статье 38 Конституции Республики Саха (Якутия) закреплен перечень предметов исключительного ведения республики. Ряд положений этой статьи вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором. Так, например, упоминаемые в данной статье «установление отношений собственности, порядка владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами и водами, охраны окружающей среды», «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера республики», «образование... судов, прокуратуры» отнесены частью третьей статьи 11, пунктами «ж», «о» части первой статьи 72, пунктами «г», «и», «к», «л» части первой статьи 81¹, частью второй статьи 81² Конституции Российской Федерации, а также пунктами «ж», «о» части 1 статьи I, пунктами «г», «и», «к», «л» части 1 статьи II, частью 3 статьи III Федеративного договора с республиками к предметам ведения Российской Федерации или предметам совместного ведения Российской Федерации и республик в ее составе. Однако по Конституции Республики Саха (Якутия) они необоснованно провозглашены предметами ее исключительного ведения.

Статья 39 Конституции Республики Саха (Якутия) предусматривает, что Республика «часть принадлежащих ей суверенных прав добровольно и на основе Федеративного договора передает на определенный срок в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации». В этой связи хотелось бы подчеркнуть, во-первых, что республика не имеет каких-либо суверенных прав вне рамок, установленных прежде всего Конституцией Российской Федерации, а также Федеративным договором, во-вторых, что странной является вообще сама постановка в Конституции Республики Саха (Якутия) вопроса о продолжительности срока разграни-

чения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и этой Республикой и, в-третьих, что республика не может изолированно решать такой вопрос, поскольку это вступало бы в противоречие с частью второй статьи 185 Конституции Российской Федерации и статьей 7 Федеративного договора с республиками, где провозглашается запрет на изменение в одностороннем порядке федеративного устройства и разграничения предметов ведения и полномочий государственной власти в Российской Федерации. Да и перечень совместных полномочий Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) устанавливается не в договоре между ними, как это утверждается в названной статье республиканской Конституции, а изначально — в Конституции Российской Федерации и Федеративном договоре с республиками. Ими же, а не статьей 40 Конституции Республики Саха (Якутия), определяется порядок осуществления совместных полномочий.

Статья 41 Конституции Республики Саха (Якутия) вводит ряд положений, нарушающих незыблемость принципа федерализма, провозглашенного статьей 1 Конституции Российской Федерации. В частности, предусматривается, что федеральные законы, принятые по вопросам совместного ведения Российской Федерации и республики, вступают в силу только после их ратификации Верховным Советом Республики Саха (Якутия). Данное положение противоречит Конституции Российской Федерации и Федеративному договору, предусматривающим прямое действие федеральных законов. Так, например, статья 81 Конституции Российской Федерации подчеркивает: «Законы Российской Федерации обязательны и имеют одинаковую силу на территории всех республик в составе Российской Федерации» (см. также ст. 4, 67⁴, 72, 79, 109 и другие Конституции Российской Федерации).

В той же статье 41 провозглашено право Республики Саха (Якутия) приостанавливать на своей территории действие законов и иных актов Российской Федерации, если они нарушают Федеративный договор, противоречат Конституции и законам Республики Саха (Якутия). Тем самым, вновь подчеркивается верховенство республиканского законодательства и явное, в нарушение Конституции Российской Федерации и Федеративного договора, ущемление прав Федерации, могущее, по сути, привести ее к дезинтеграции и развалу.

Статья 48 Конституции Республики Саха (Якутия) устанавливает, что: «На территории республики не допускаются действия властных структур, не относящихся к ее юрисдикции как несовместимых с суверенитетом Республики Саха (Якутия)». Таким образом, исключается, например, какое-либо участие Российской Федерации и ее государственных органов не только в осуществлении российского законодательства, но и в управлении объектами федеральной собственности на территории Республики Саха (Якутия). В этой связи следует, в частности, подчеркнуть, что республиканские органы власти могут координировать и контролировать деятельность предприятий, учреждений и организаций, подчиненных Федерации, только по во-

просам, относящимся к их ведению (ст. 79 Конституции Российской Федерации).

Согласно статье 58 Конституции Республики Саха (Якутия) к ведению ее Верховного Совета, в частности, отнесены: «изменение... статуса республики», «ратификация законов и актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к совместному ведению», «принятие и утверждение решений о приостановлении действия законов... Российской Федерации, постановлений, распоряжений и других актов... федеральных органов и ведомств, противоречащих Конституции и законам Республики Саха (Якутия), ограничивающих суверенитет Республики Саха (Якутия), ущемляющих права ее народа». Данные положения республиканской Конституции не соответствуют Конституции Российской Федерации и Федеративному договору, прямо нарушают их общеобязательные нормы.

По статье 70 Конституции Республики Президент Республики Саха (Якутия) «обращается в Конституционный Суд республики с предложением дать заключение о соответствии Конституции и законам республики актов государственных органов и общественных организаций Российской Федерации, непосредственно затрагивающих интересы Республики Саха (Якутия); в случае ущемления интересов Республики Саха (Якутия) со стороны законодательных, исполнительных органов и должностных лиц Российской Федерации с учетом заключений Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) приостанавливает действие таких актов на территории Республики Саха (Якутия)». Несоответствие этих положений республиканской Конституции нормам Конституции Российской Федерации и Федеративного договора (в части приостановления действия федеральных актов на территории республики) очевидно и не вызывает сомнений.

На основе статьи 101 Конституции Республики Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) «дает заключение о конституционности... действующих на территории Республики Саха (Якутия) международных договоров, заключенных Российской Федерацией». Такая редакция нормы республиканской Конституции некорректна, поскольку дает возможность толковать ее таким образом, будто на территорию Республики Саха (Якутия) распространяются не все международные договоры Российской Федерации.

Несоответствия Конституции (Основному Закону) Российской Федерации — России имеются также в статьях 42, 44, 87, 90, 96, 98, 99, 107, 109, 114, 119, 131, разделе VI и некоторых других Конституции Республики Саха (Якутия).

Приведенные выше положения Конституции Республики Саха (Якутия) создают впечатление об осознанном нарушении провозглашенного Конституцией Российской Федерации принципа федерализма и стремлении обеспечить этим противоправным положениям беспрепятственное функцио-

нирование посредством четко регламентированных правоприменительных механизмов. Все это не может не тревожить Федерацию.

Статьи Конституции Республики Саха (Якутия), не соответствующие Конституции (Основному Закону) Российской Федерации — России, должны быть безусловно приведены в соответствие с ней.

**Руководитель группы экспертов
Конституционной комиссии РФ,
кандидат юридических наук**

Е.А. Данилов

**Эксперт Конституционной комиссии РФ,
кандидат юридических наук,
доцент**

В.И. Лафитский

О конституционном развитии Республики Башкортостан на современном этапе (правовой анализ)¹

Одним из важнейших направлений деятельности Конституционной комиссии Российской Федерации является взаимодействие по вопросам конституционной реформы с республиками в составе Российской Федерации, анализ их конституций на предмет соответствия Конституции (Основному Закону) Российской Федерации — России и положениям Федеративного договора, подготовка соответствующих предложений.

Изучение хода конституционной реформы в Башкортостане, анализ действующей и проекта новой Конституции Республики Башкортостан позволяют сделать следующие выводы.

1. В Республике Башкортостан склонны признавать не верховенство Конституции России над Федеративным договором, а приоритет по соответствующему, достаточно широкому кругу вопросов положений данного Договора над общероссийскими конституционными нормами, невзирая на то, что нормы Основного Закона страны включили в себя все содержание указанного Договора.

2. Говоря о Федеративном договоре, подписанном и Башкортостаном, в Республике Башкортостан, тем не менее, в целом не считают его признанной основой для отношений с Федерацией и выдвигают в качестве таковой Приложение к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 года. С точки зрения Башкортостана, прямо выраженной, в частности, в Конституции (Основном Законе) Республики Башкортостан, дело сводится по существу к самостоятельному осуществлению Башкортостаном полномочий вне влияния федеральных Конституции и законодательства, к началу двустороннего процесса переговоров о заключении все-

¹ Архив ФКР.

объемлющего договора о взаимоотношениях с Российской Федерацией, отдельных дополнительных соглашений по конкретным сферам ведения, о передаче Башкортостаном Федерации по этим договору и соглашениям некоторых полномочий и прав. В Башкортостане предпринимаются практические действия с целью проводить избирательный подход к нормам Конституции и законов Российской Федерации; ввести регистрацию федеральных законов, независимо от сферы, на которую они распространяются, для решения вопроса о действии этих законов на территории Республики Башкортостан; иметь собственные законодательную, судебную системы и прокуратуру с выводом их из каких-либо организационных и процессуальных связей с соответствующими федеральными органами; устанавливать дипломатические и консульские отношения с иностранными государствами и пр.

3. Последние изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) Республики Башкортостан, принятые на сессии Верховного Совета Республики 15 июня 1992 г., отражают описанную выше линию Башкортостана. Здесь имеются положения об обязанности соблюдать, наряду с Конституцией и законами Республики Башкортостан, также и Конституцию и законы Российской Федерации (статьи 4, 53 Конституции Башкортостана), однако одновременно говорится о Договоре (соглашениях) Башкортостана с Федерацией по вопросам владения, пользования и распоряжения государственной собственностью при безусловном признании первенства законодательства Башкортостана в регулировании вопросов государственной собственности (статьи 11, 11¹ Конституции); о договорной передаче Башкортостаном Федерации определенных международных и внешнеэкономических связей при безоговорочном закреплении за Республикой права определять внешнюю политику Башкортостана (статьи 64, 67¹, 92 Конституции); о подчинении судей Конституционного Суда Республики Башкортостан только Конституции Республики Башкортостан (статья 107 Конституции); о фактической независимости бюджетной системы Башкортостана от федеральной бюджетной системы, регулировании отношений между ними соглашениями (статьи 137, 137¹ Конституции); об избирательном подходе Республики Башкортостан к федеральным законам об организации и деятельности судов с точки зрения действия этих законов на территории Республики Башкортостан (статья 140 Конституции); и др.

Признание безусловного первенства законодательства Республики Башкортостан в регулировании вопросов государственной собственности независимо от того, к какому уровню относится эта собственность и является ли она предметом ведения Башкортостана, противоречит, например, следующим положениям действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России:

а) статье 11¹, содержащей перечень объектов федеральной государственной собственности;

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

б) пункту «е» части первой статьи 72, относящему федеральную государственную собственность и управление ею к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации;

в) части первой статьи 78, устанавливающей, что республика в составе Российской Федерации обладает на своей территории всей полнотой государственной власти, кроме тех, полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации, а также что республика имеет свою конституцию, соответствующую Конституции Российской Федерации;

г) статье 81, определяющей, что законы Российской Федерации обязательны и имеют одинаковую силу на территории всех республик в составе Российской Федерации, а также что в случае расхождений закона республики в составе Российской Федерации с законом Российской Федерации действует закон Российской Федерации;

д) пункту «в» части первой статьи 81¹ Конституции Российской Федерации, относящему разграничение государственной собственности к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

В свою очередь, безоговорочное закрепление за Республикой права определять внешнюю политику Башкортостана противоречит следующим положениям действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России:

а) указанным выше положениям статей 78 и 81 о соотношении конституций и законов республик в составе Российской Федерации с Конституцией и законами Российской Федерации;

б) части первой статьи 81² Конституции Российской Федерации, определяющей, что республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации, а также что координация международных и внешнеэкономических отношений республик в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с республиками в составе Российской Федерации.

Что касается установления избирательного подхода Республики к федеральным законам об организации и деятельности судов с точки зрения действия этих законов на территории Республики, то это противоречит следующим положениям действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России:

а) вышеизложенным положениям статей 78 и 81 о соотношении конституций и законов республик в составе Российской Федерации с Конституцией и законами Российской Федерации;

б) тому факту, что согласно пункту «о» части первой статьи 72 и пункту «к» части первой статьи 81¹ судоустройство относится соответственно к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федера-

ции и к совместному ведению этих органов и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации;

в) части второй статьи 163 Конституции Российской Федерации о составе судебной системы Российской Федерации.

4. Совершенно недвусмысленно вышеизложенная позиция Башкортостана выражена в Постановлении Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики Башкортостан от 4 июня 1992 года «О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан» и в Постановлении Верховного Совета Республики Башкортостан от 15 июня 1992 года «О системе законодательства Республики Башкортостан».

Согласно названному постановлению о реализации Федеративного договора и Приложения к нему, подписание этих документов со стороны руководства Российской Федерации и руководства Башкортостана рассматривается в Башкортостане как важное подтверждение нового государственно-правового статуса Республики Башкортостан, ее экономической и политической самостоятельности. Делается вывод, что в соответствии с указанными документами «впервые юридически признана необходимость двустороннего Договора и двусторонних соглашений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан, что создает правовую основу для обновления отношений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан, придания им договорного характера». В этой связи важной задачей государственных и хозяйственных органов и должностных лиц Республики признано «обеспечение планомерного перехода к новым, договорным отношениям с Российской Федерацией», «создание постоянно действующего переговорного механизма для разработки договорно-правовой базы двусторонних отношений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан». В марте-апреле 1992 г. в Башкортостане образована полномочная делегация Республики Башкортостан для разработки и ведения переговоров по проекту Договора об основах межгосударственных отношений между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией. Устанавливается, что в период перехода на договорные отношения в Башкортостане и впредь нужно неукоснительно руководствоваться законодательством Республики Башкортостан, а из законодательства Российской Федерации — по существу только тем, которое определяется Башкортостаном как действующее на его территории. Поставлена задача принять законы Республики Башкортостан о Национальном банке Республики, о международных договорах Республики. Декларировано, что «отношения министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Башкортостан с соответствующими министерствами, государственными комитетами и ведомствами Российской Федерации в будущем будут развиваться преимущественно на договорных началах, путем заключения соглашений».

Вышеупомянутое постановление о системе законодательства Республики Башкортостан также исходит из политики перехода Республики Баш-

кортостан на договорные отношения с Российской Федерацией, выдвигает проблему соотношения законодательства Российской Федерации и Республики Башкортостан в плане регистрации правовых актов Российской Федерации для определения их действия на территории Республики Башкортостан и для включения их в ее систему законодательства. Постановлением решено «вести настойчивую работу по формированию самостоятельной системы законодательства Республики Башкортостан», включая конституционное законодательство, гражданское законодательство, земельное законодательство, законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, правовое регулирование международных и межреспубликанских договоров и соглашений и пр. В переходный период федеральное законодательство будет применяться лишь по необходимости, причем только до принятия Республикой своих актов. Отныне устанавливается право Верховного Совета и Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан опротестовывать и приостанавливать законодательные акты и акты Президента Российской Федерации, а также такое же право Совета Министров Республики Башкортостан в отношении нормативных и иных актов органов управления Российской Федерации (Правительства, министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации), «если они нарушают права и интересы Республики Башкортостан».

5. Проект новой Конституции Республики Башкортостан, принятый в первом чтении Верховным Советом Республики на сессии 15 июня 1992 года, подготовлен исходя из тех же принципиальных соображений Башкортостана.

Так, в абзаце восьмом преамбулы проекта указывается, что право на самоопределение реализует не весь народ Башкортостана, а башкирская нация. В части первой статьи 10 устанавливается, что «Республика Башкортостан входит в состав Российской Федерации на добровольной и равноправной основе», однако в части второй этой же статьи впервые в конституционной практике России предлагается записать: «За Республикой Башкортостан сохраняется право свободного выхода из состава Российской Федерации». В свою очередь, часть третья данной статьи однозначно определяет: «Взаимоотношения Республики Башкортостан и Российской Федерации строятся в соответствии с Договором об основах межгосударственных отношений между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией, двусторонними договорами». Никак не конкретизирована сфера совместного ведения Республики и Федерации; в статье 70 проекта указано лишь, что соответствующие вопросы определяются двусторонним договором. Часть вторая статьи И проекта предусматривает установление Башкортостаном самостоятельных дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами. Много неясностей в правовом регулировании гражданства Республики Башкортостан. В частности, признается, что граждане Республики являются гражданами Российской Федерации, одна-

ко игнорируется, например, тот факт, что устанавливаемая проектом возможность нахождения в гражданстве иностранного государства гражданина Республики Башкортостан, являющегося гражданином Российской Федерации, должна регулироваться прежде всего законами и международными договорами Российской Федерации. В статье 53 земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан, а также весь экономический и научно-технический потенциал объявляются исключительной собственностью ее многонационального народа. Таким образом, исключается принадлежность какой-либо собственности на территории Республики Башкортостан Федерации и другим субъектам права собственности. В проекте Конституции Башкортостана совершенно не упоминается о таком важнейшем предмете, как обеспечение соответствия Конституции и законов Республики Башкортостан Конституции и законам Российской Федерации.

6. Для обеспечения проведения глубокой, объединяющей конституционной реформы на всей территории Российской Федерации необходима тесная, повседневная деловая связь, поддержка и помощь со стороны высших органов законодательной, исполнительной и судебной властей Российской Федерации соответствующим государственным органам Республики Башкортостан, других республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов. Только такое сотрудничество может обеспечить единообразное аутентичное понимание и толкование предметов ведения и полномочий России, сфер совместного ведения Федерации и ее субъектов, полномочий отдельных частей Федерации. В этой работе необходимо постоянное целенаправленное и деятельное участие Съезда народных депутатов, Верховного Совета, Президента, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего арбитражного суда, Генерального прокурора Российской Федерации.

7. Федеральным органам государственной власти Российской Федерации следует своевременно, компетентно и решительно реагировать на существующие нарушения Республикой Башкортостан, ее государственными органами отдельных положений Конституции Российской Федерации, в том числе тех, которые включили в себя содержание Федеративного договора, а также федеральных законов. Одновременно необходимо безотлагательно начать осуществление широкомасштабных мер по реализации упомянутых конституционных положений, связанных с Федеративным договором. Делу улучшения обстановки послужило бы и скорейшее принятие новой Конституции Российской Федерации.

21 декабря 1992 г.

**Эксперт, руководитель
Научно-консультативного совета
Конституционной комиссии РФ,
кандидат юридических наук**

Е.А. Данилов

РЕШЕНИЕ

Комиссии Совета Национальностей Верховного
Совета Российской Федерации по национально-
государственному устройству
и межнациональным отношениям
от 23 ноября 1992 г.

О Конституции Республики Татарстан¹

Рассмотрев вопрос «О Конституции Республики Татарстан», Комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям с участием Рабочей группы Конституционной комиссии отмечает, что между отдельными положениями Конституции (Основного Закона) Российской Федерации и Конституции Республики Татарстан имеются расхождения.

Комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям с участием Рабочей группы Конституционной комиссии решила:

1. Поручить Научно-экспертному совету Конституционной комиссии Российской Федерации с участием экспертов Конституционной комиссии Республики Татарстан провести совместную правовую экспертизу Конституции Республики Татарстан.

2. Просить Верховный Совет Республики Татарстан до завершения экспертизы воздержаться от принятия Закона «О введении в действие Конституции Республики Татарстан».

3. Предложить Верховному Совету Республики Татарстан войти в Верховный Совет Российской Федерации с законодательной инициативой об изменении конституционно-правового статуса Республики Татарстан.

4. Рекомендовать Президенту Российской Федерации провести переговоры с руководством Республики Татарстан и внести предложения Верховному Совету Российской Федерации по решению данного вопроса.

Предложить Государственной делегации Российской Федерации на переговорах с Республикой Татарстан ускорить подготовку проекта договора для обсуждения в Верховном Совете Российской Федерации и Верховном Совете Республики Татарстан.

5. Рекомендовать государственным делегациям Российской Федерации и Республики Татарстан до 1 декабря с.г. провести встречу для обсуждения переговорного процесса. Продолжить проведение регулярных встреч парламентских делегаций.

Председатель Комиссии

Н. Медведев

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 173—174.

ПИСЬМО

Председателя Комиссии Совета Национальностей
Верховного Совета Российской Федерации
по национально-государственному устройству
и межнациональным отношениям
от 23 декабря 1992 г. № 6.¹

Первому заместителю Председателя
Верховного Совета Российской Федерации
Филатову С.А.

Уважаемый Сергей Александрович!

Комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям считает целесообразным распространить дополнительную информацию о ходе подготовки конституций в республиках в составе Российской Федерации.

Приложение: 6 листов.

Председатель Комиссии

Н. Медведев

В Верховный Совет
Российской Федерации

Дополнительная информация о ходе подготовки конституций в республиках в составе Российской Федерации

1. В период после подписания Федеративного договора республики в составе Российской Федерации активизировали подготовку своих новых конституций. В тех, которые заявили о своем государственном суверенитете, этот процесс начался раньше, фактически сразу же после принятия соответствующих деклараций.

¹ Архив ФКР.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

На конец декабря 1992 года подготовлены проекты в четырех республиках (Башкортостане, Бурятии, Северной Осетии и Туве). Завершается подготовка текста конституции в Республике Адыгея. Проекты своих основных законов в республиках Башкортостан, Бурятия и Тува уже рассмотрели в первом чтении, доработка и редактирование текстов продолжается. Сроки окончательного их рассмотрения официально поставлены в зависимость от времени принятия федеральной Конституции. В Татарстане, Якутии и Чеченской Республике конституции уже приняты. (В Татарстане она вступает в силу по решению Верховного Совета Республики). В остальных республиках созданы конституционные комиссии и началась подготовительная работа.

2. Решение четырех важнейших вопросов в текстах подготовленных или уже принятых Конституций прилагается.

3. Сравнительный анализ текстов Конституций по этим четырем параметрам государственно-правового устройства:

- а) о степени суверенитета республики;
- б) о гражданстве;
- в) о языке;
- г) о правоохранительной системе.

3.1. Во всех представленных проектах, за исключением уже принятых конституций Республики Татарстана и Чеченской Республики, юридически признается факт вхождения республик, в состав Российской Федерации на основе Федерального договора. Фиксируются соответствия договорно установленным разграничениям компетенции Федерации и республик в различных областях государственной деятельности. Наибольшее юридическое развитие эта качественная характеристика получила, как представляется, в проекте Основного Закона Республики Башкортостан. Тексты конституций Татарстана и Чеченской Республики фиксируют статус самостоятельного субъекта международного права и межгосударственных отношений без каких-либо юридически значимых самоограничений. Свобода конституционного правотворчества этих республик определено выходит за те подвижные границы, в которых сохраняется соответствие конституций республик Конституции Российской Федерации. Между тем это требование (соответствия) содержится как в действующей, так и в проекте нового Основного Закона Российской Федерации.

3.2. В большинстве проектов конституций признается институт двойного гражданства. В юридически наиболее развитом проекте Республики Башкортостан с этим статусом прямо связывается ряд обязанностей гражданина, в частности, почетная обязанность прохождения воинской службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации. Однако, в проекте Республики Тува к выводу о возможности двойного гражданства мы приходим лишь путем толкования норм, поскольку прямых утверждений в тексте нет. Возможно, это упущение редакционного характера. В Конституции Че-

ченской Республики устанавливается единое гражданство, т.е. фундаментальная правовая связь гражданина только с данным государственным образованием, и гражданство России на территории Чечни не допускается. Естественно, вся система прав и обязанностей строится, исходя из этого основного факта.

3.3. Прямое закрепление принципа двуязычия содержится в конституциях республик Северная Осетия, Татарстан и Башкортостан. Причем в двух последних случаях этот принцип пронизывает сферу деятельности судов. Принятие и публикация законодательных актов осуществляется также на двух языках. В Татарстане деятельность Советов народных депутатов, местной администрации и их органов осуществляется на двуязычной основе, а гражданам гарантируется право обучения на родном языке. В проектах Республик Тува, Бурятия и в Конституции Чеченской Республики прямого закрепления двух языков в качестве государственных нет. Но мы можем прийти к выводу о признании в той или иной мере этого института путем анализа всей совокупности норм. В Конституции Чеченской Республики, например, двуязычие признается в сфере судопроизводства.

3.4. Во всех рассмотренных текстах конституций отсутствует положение о вхождении республиканских судебных систем в судебную систему Российской Федерации, хотя это предусматривается и в действующей, и в проекте новой Конституции Российской Федерации. Несомненно, уровень гарантированности прав физических и юридических лиц на территории Российской Федерации, единообразие в правоприменительной деятельности в таком случае снижается.

Частью единой федеральной системы признаются органы обеспечения законности и правопорядка (органы внутренних дел, прокуратуры) проектами конституций республик Тува и Бурятия, что полностью соответствует действующему законодательству. Не вызывает сомнений и соответствие общефедеральным нормам проектируемых взаимодействий органов охраны порядка и поддержания законности в тексте Республики Башкортостан. Однако, на наш взгляд, эти вопросы здесь нуждаются в детализации и более четком изложении. В еще большей степени это относится к двум проектам Конституции Республики Северная Осетия, в которых отсутствует необходимая детализация взаимоотношений правоохранительных систем Республики и Федерации.

В Конституции Чеченской Республики и Татарстана прокуратура, следственный комитет, ОВД подотчетны и ответственны исключительно перед верховными советами этих республик. И какая-либо координация или иная юридически значимая взаимосвязь с аналогичными федеральными структурами вопреки действующему праву не предусматривается.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Республики	О суверенитете	О гражданстве	О языке	Правоохранительные органы
Башкортостан	<p>Ст. 4:.. Государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РБ и Конституцию РФ, закон РБ и законы РФ.</p> <p>Ст.7: Все политические партии и общественные организации, массовые движения... действуют в рамках Конституции РБ и Конституции РФ, законов РБ, законов РФ.</p> <p>Ст. 11: Владение, пользование и распоряжение землей, недрами, природными богатствами, другими ресурсами регулируются законодательством РБ и соответствующими соглашениями с федеративными органами власти и управления РФ...</p>	<p>Ст. 28: РБ имеет свое гражданство... Граждане РБ одновременно являются гражданами РФ.</p> <p>Ст. 53: Гражданин РБ обязан соблюдать Конституцию РБ и Конституцию РФ, законы РБ и РФ.</p> <p>Ст. 57: Воинская служба в рядах ВС РФ — почетная обязанность граждан РБ.</p>	<p>Ст. 99: Законы РБ, постановления и иные акты ВС РБ публикуются на башкирском, русском языках.</p>	<p>Ст. 144: Неприкосновенность судей и народных заседателей, а также иные гарантии их независимости устанавливаются законодательными актами РБ и РФ.</p> <p>Ст. 148: Судопроизводство в РБ ведется на башкирском или русском языках, или на языке большинства населения данной местности.</p> <p>Ст. 154: Прокурор РБ назначается ВС РБ по согласованию с Генеральным прокурором РФ и им подотчетен.</p>
	<p>Ст. 11 ...Владение, пользование и распоряжение государственной собственностью осуществляется в соответствии</p>			

Продолжение таблицы

Республики	О суверенитете	О гражданстве	О языке	Правоохранительные органы
	<p>с законодательством РБ, а также законодательством РФ по вопросам, переданным по Договору Республикой Башкортостан РФ.</p> <p>Ст. 64: Вступая в договорные отношения с РФ, другими республиками, РБ сохраняет за собой всю полноту государственной власти на всей территории вне пределов прав, добровольно передаваемых ею Российской Федерацией.</p> <p>Ст. 70: Законы РФ, изданные по вопросам, переданным по Договору с РФ в ведение Российской Федерации, обязательны на территории РБ.</p> <p>Ст. 117: Министерства, Госкомитеты и др. органы гос. управления... подчиняются как Совету Министров РБ, так и соответствующему министерству или Госкомитету РФ.</p> <p>Ст. 137: РБ производит взносы в бюджет РФ</p>			

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Продолжение таблицы

Республики	О суверенитете	О гражданстве	О языке	Правоохранительные органы
	в размерах, определенных ежегодно соглашениями сторон, для реализации делегированных РФ полномочий и осуществления иных расходов в интересах обеих сторон.			
Бурятия	Ст. 1: РБ — Суверенное многонациональное правовое государство, входит на основе ФД в РФ.	Ст. 38: Признается двойное гражданство.	Ст. 100, 130: Прямое закрепления двуязычия в качестве государственных языков нет, но косвенно оно признается.	Ст. 98: Органы исполнительной власти РБ входят в единую систему исполнительной власти РФ. Ст. 113: Органы, обеспечивающие законность и правопорядок, признаются частью единой федеральной системы.
Северная Осетия, проект 1.	Ст. 1: Республика СО — суверенное государство. Ст. 54: РСО входит в состав РФ, отношения с которой строятся на основе ФД, РСО сохраняет за собой право выхода из состава РФ.	Ст. 13: Каждый гражданин РСО является гражданином РФ.	Ст. 23: Каждый имеет право на свободный выбор языка общения, на пользование родным языком, обучение и воспитание на родном языке. Ст. 62: Государственными языками республики являются осетинский и русский языки.	В тексте проекта Конституции нет детализации отношений правоохранительных систем РСО и РФ. Однако согласно ст. 57 проекта Конституции РСО обеспечение прав и свобод, законности и правопорядка, общественной безопасности отнесено к их совместному ведению. Нет детализации взаимоотношений правоохранительных систем РСО и РФ.

Продолжение таблицы

Республики	О суверенитете	О гражданстве	О языке	Правоохранительные органы
Северная Осетия, проект 2.	Ст. 1: РСО — суверенная, демократическая, правовая республика в составе РФ.	Ст. 18: Все граждане РСО являются также гражданами РФ. Граждане РФ являются также гражданами РСО, если они постоянно проживают на ее территории.	Ст. 84: Государственными языками РСО являются осетинский и русский языки.	Ст. 9. (косвенно): При расхождении законов РСО с законами РФ, принятыми в пределах ее полномочий, применяются законы РФ. Ст. 130 (косвенно): Порядок прохождения службы и увольнения государственных служащих реализуется законами РСО и РФ.
Татарстан	Ст. 1: РТ — суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики. Суверенитет и полномочия государства исходят от народа. Государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние РТ. Ст. 66: РТ — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с РФ на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и	Ст. 23: РТ имеет свое гражданство. Основания, порядок приобретения и прекращения гражданства РТ определяются республиканским законом о гражданстве. Граждане РТ обладают гражданством РФ. Граждане РТ могут иметь гражданство иных государств, условия сооставления договоров и соглашениями РТ и др. государствами ¹ .	Ст. 4: Госуд. языками в РТ являются равноправные татарский и русский языки. Ст. 24: Гражданам гарантируется пользование родным языком. Ст. 52: Граждане РТ имеют право на обучение на родном языке. Ст. 157: Судопроизводство ведется на татарском или русском языках...	Ст. 95, п. 17: ВС РТ назначает Прокурора и Председателя следственного комитета РТ. Ст. 162: Прокурор РТ... назначается ВС РТ, перед которым ответственным и которому подотчетен. Ст. 165: Председатель Следственного комитета назначается ВС РТ, подотчетен и ответственен перед ним. Ст. 73: Советы н.д., местная администрация и их органы работают и публикуют принятые ими акты на татарском и русском языках, а в случае необходимости и на языке, которым пользуется большинство населения подведомственной

¹ Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Окончание таблицы

Республики	О суверенитете	О гражданстве	О языке	Правоохранительные органы
	предметов ведения.	Граждане РТ могут сохранить двойное гражданство или отказаться от него. Каждое лицо имеет право выбора и право изменять его.		территории. Ст. 102: Законы РТ принимаются на татарском и русском языках.
Тува.	Ст. 1: Республика Тува как суверенное государство входит в состав РФ на основе ФД.	Ст. 5: Республика Тува имеет свое гражданство, о возможности двойного гражданства можно сделать косвенный вывод.	Прямой статьи о гос. языках нет, но по совокупности можно сделать вывод о признании двуязычия как основы деятельности государства.	Ст. 102, 103: ОВД, прокуратура признаются частью общей федеральной системы и в соответствии с действующим законодательством.
Чеченская Республика.	Ст. 1: ЧР — суверенное демократическое правовое государство, созданное в результате самоопределения чеченского народа, обладает верховным правом в отношении своей территории и национальных богатств.	Ст. 24: В ЧР устанавливается единое гражданство.	Ст. 106: Прямое закрепление двуязычия в качестве гос. языка в Конституции отсутствует, но оно признается в судопроизводстве.	Ст. 109, 110, 111, 112: Правоохранительные органы образуют систему (Прокуратура, органы внутренних дел, следственный комитет, служба национальной безопасности), подотчетны Парламенту или органам исполнительной власти и РФ.

**Председатель Комиссии
по национально-государственному устройству
и межнациональным отношениям**

Н. Медведев



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

_____ 19__ г. № _____

Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации "О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации", внесенный рабочей группой Конституционной комиссии и распространенный в Верховном Совете РФ 24 декабря 1992 г., поддерживают также следующие фракции:

"Согласие ради прогресса" *В. Л. Шейнис*
"Радикальные демократы" *С. Н. Юенков*
"Сила - Новая политика" *А. В. Мурахов.*

На ВС РФ
С. Ю. 24.12.92.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 24 декабря 1992 года¹

**О конституционной реформе в республиках
в составе РФ и обеспечении соответствия
их конституций Конституции РФ**

Председательствует Первый заместитель

Председателя Верховного Совета Российской Федерации С.А. Филатов

Председательствующий. Пожалуйста, сделайте объявление. Что-то маловато людей. Готовы? Прошу включить режим регистрации.

Результаты регистрации

Совет Республики

Всего депутатов 125

Присутствует 77

Отсутствует 48

Совет Национальностей

Всего депутатов 123

Присутствует 68

Отсутствует 55

Ну, что будем делать? Вот депутаты подходят, давайте минутки две подождем. Что? А что, разве карточки у кого-то исчезли? Пожалуйста, узнайте, — говорят, что кто-то собрал карточки у депутатов. Кто это сделал? А охрана не собирала карточки? Это называется новогодняя, рождественская шутка. Я вижу, что много людей подошло. Пожалуйста, включите режим регистрации.

Результаты регистрации

Совет Республики

Всего депутатов 125

Присутствует 87

Отсутствует 38

Совет Национальностей

Всего депутатов 123

Присутствует 91

Отсутствует 32

¹ Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РФ. 1992. № 32. Ч. 2. С. 34—48.

Все нормально.

У нас с вами один вопрос остался, а потом посмотрим. Давайте основной вопрос сейчас решим: о конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации. Пожалуйста, Олег Германович.

О.Г. Румянцев, *ответственный секретарь Конституционной комиссии.*

Уважаемый Верховный Совет! Я просил бы с большим вниманием отнестись к вопросу, который мы сейчас начинаем рассматривать. Вопрос о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации ставится нами на протяжении уже четырех месяцев. 28 сентября этого года удалось провести заседание Президиума Верховного Совета, которому по действующей Конституции еще до внесения в нее изменений на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации поручалось осуществлять контроль за соответствием конституций республик в составе Российской Федерации Конституции (Основному Закону) Российской Федерации.

16 октября состоялось заседание Конституционной комиссии, на котором также ставился вопрос о рассмотрении данной проблемы на Верховном Совете и обращалось внимание на эти несоответствия, на то, что осуществляется своего рода разрыв единства конституционного пространства Российской Федерации.

В ноябре, вы знаете, мы готовились к Съезду, тогда Верховный Совет рассматривал этот вопрос, но было решено предоставить республикам в составе Российской Федерации еще некоторое время на то, чтобы они могли также с ним ознакомиться. Прошел почти месяц с последнего рассмотрения вопроса на Верховном Совете, к тому же 9 декабря принято постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации о доработке проекта новой Конституции. В пункте 3 этого постановления четко сказано: «Считать необходимым проведение в республиках в составе Российской Федерации конституционных реформ в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, согласование их осуществления с основными положениями и концепциями конституционной реформы в Российской Федерации и ее этапами».

Обращаю ваше внимание на то, что через три дня после принятия этого постановления, 11 декабря, было принято заявление Президента и Съезда народных депутатов, которое было практически единодушно поддержано Съездом, в котором были такие слова: «Мы обязуемся следовать Конституции Российской Федерации и Федеративному договору и при-

зываем все субъекты Российской Федерации руководствоваться теми же принципами».

В то же время я вынужден обратить внимание Верховного Совета на то, что Верховный Совет до сих пор не нашел возможности содержательно рассмотреть этот важный вопрос государственно-правового устройства Российской Федерации.

Объективно молчание и бездействие Верховного Совета по данному вопросу означает невыполнение им как федеральным органом государственной власти Российской Федерации своей конституционной обязанности, отнесенной к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Верховный Совет, к сожалению, начинает самоустраняться и от контроля за выполнением не только конституционных положений Основного Закона, но и ранее принятых законов и постановлений в сфере государственного устройства единой Российской Федерации. К документам, контроль за которыми практически отсутствует, относятся постановление пятого Съезда народных депутатов о признании незаконными выборов в Чеченской Республике, постановление Верховного Совета в связи с проведением референдума в Татарстане, постановление Верховного Совета в связи с решением Конституционного Суда по Татарстану и другие документы.

И в этих условиях стали возможными перекосы в региональной политике Российской Федерации, в частности, достаточно искаженная финансовая политика, которая приводит к финансовой поддержке как раз тех некоторых регионов, которые в одностороннем порядке нарушают сложившееся федеративное устройство Российской Федерации.

Вот почему мы считаем, что рассмотрение данного вопроса на Верховном Совете является своевременным, полностью юридически и политически оправданным.

Вы понимаете, что сейчас мы завершаем 1992 год. Весь год прошел под знаком распада союзной государственности, под знаком тех последствий, которые накладывает на Российскую Федерацию распад Союза ССР.

И практически весь 1992 год мы осуществляем эту борьбу за государственное единство Российской Федерации.

Текст Федеративного договора вносился как соглашение о разграничении полномочий, он был одобрен Конституционной комиссией и предусматривал равноправие субъектов. Подписанный же текст Федеративного договора разделил субъекты на три разные части: на республики, автономии, края и области, что приводит к недовольству, к внутреннему напряжению в составе Российской Федерации.

Ставились те или иные вопросы перед Конституционным Судом. И Конституционный Суд, насколько я знаю, крайне озабочен (и это выразалось в выступлении Зорькина на седьмом Съезде народных депутатов) тем, что должностные лица Российской Федерации и федеральные органы государственной власти, в частности Верховный Совет, не обеспечивают контроля и выполнения принятых ими постановлений. Это, в частности, касается отношений Российской Федерации с Республикой Татарстан.

Приходится констатировать, что серьезным фактором поддержания нестабильности конституционного строя в Российской Федерации, угрожающим единству и целостности Российской Федерации, являются именно односторонние действия ряда республик.

Теперь перейдем ко второй части моего выступления, которая уже конкретно говорит о республиках. Анализ новых конституций республик в составе Российской Федерации — Конституции Республики Саха (Якутия), принятой в апреле; Конституции Республики Татарстан, принятой в ноябре-декабре; изменений, внесенных в июле в Конституцию Республики Башкортостан, — показывают несоответствие норм вышеупомянутых статей Конституции. Это статьи 1, 3, 11, 11¹, 36, 70, 71, 72, 78, 81, 81¹, 81⁴, 81⁵, 104, 109, 114, 121⁸, 127, 132¹, 134, 136, 158, 160, 163, 165, 165¹, 176, 177, 179 и ряд других. Как показывает правовой анализ, минимум 29 статей насущены вновь принимаемыми конституциями республик в составе Российской Федерации.

Можно по-разному относиться к этому. Можно относиться к этому с философской точки зрения. Можно относиться к этому с политической точки зрения, мол, идет процесс суверенизации и так далее. Но если анализировать с правовой точки зрения (а это анализ Научно-консультативного совета Конституционной комиссии с использованием аналитических материалов, которые есть в Консультативном совете Конституционного Суда), то видно, что три десятка норм федеральной Конституции, которые обязаны соблюдаться, в одностороннем порядке нарушаются республиками в составе Российской Федерации.

В розданном вам материале есть справка о ходе конституционной реформы. На сегодняшний день уже четыре республики имеют свою конституцию. Чеченская Республика приняла новую Конституцию (если не ошибаюсь) 12 марта 1992 года. Но Конституция новой Чеченской Республики не имеет юридической силы, ибо не отменено постановление от 2 ноября прошлого года, согласно которому выборы органов государственной власти Чеченской Республики нами признаны незаконными, а правовые акты, принимаемые этими органами, также не имеют юриди-

ческой силы. Поэтому и Конституция Чеченской Республики не имеет юридической силы.

Конституция Республики Саха (Якутия), принятая в апреле, и Конституция Республики Татарстан, принятая в ноябре-декабре, нарушают целый ряд норм.

Изменения, внесенные в Конституцию Республики Башкортостан, — это еще не последний этап, так как в декабре-январе планировалось внести на рассмотрение сессии Верховного Совета Республики Башкортостан во втором чтении доработанный проект Конституции.

Готов проект Конституции Республики Тува. Во время визита Конституционной комиссии в Республику Тува мы обратили внимание на то, что руководство Республики Тува с государственной мудростью и дальновидностью подошло к этому вопросу, сняло проект Конституции с принятия в первом чтении и приняло к сведению лишь доклад Председателя Верховного Совета Бичелдея. Однако в данный момент идет сессия Верховного Совета Республики Тува, которая занимается принятием новой Конституции. Мы не знаем, в первом чтении или во втором чтении. Мы также не знаем, чем это закончится, но внимательно будем следить за ситуацией.

Надо сказать, что далеко не все республики столь односторонне действуют в нарушение федеральной Конституции. Можно привести очень положительный пример Кабардино-Балкарской Республики. Член Конституционной комиссии, Председатель Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики Коков, выступая позавчера на сессии Верховного Совета, предложил не обсуждать проект Конституции Кабардино-Балкарской Республики. Он заявил, что новая Конституция будет приниматься только на основе и в соответствии с новой Конституцией Российской Федерации. Таких положительных примеров — примеров абсолютно правового подхода к конституционному строительству Российской Федерации — мы, к сожалению, наблюдаем не так уж много.

Я не буду останавливаться на примерах других республик. Ясно одно, если молчаливое согласие с происходящим будет продолжаться, то перечень этих республик не будет исчерпан, появятся и другие республики, желающие принять свою Конституцию.

На фоне молчаливого согласия Российской Федерации с происходящими событиями по конституционному разрыву обсуждаются планы создания различных региональных государственных объединений. В частности, говорится о создании Волжско-Уральской конфедерации, в которую, помимо Татарстана, могут войти и Башкортостан, Коми, Удмуртия, Чувашия. Обсуждаются планы создания государства Итиль-Урал и так далее. Выпущена даже соответствующая брошюра «Итиль-Урал». В Башкорто-

стане целый ряд руководителей ставят вопрос о возврате двух районов, которые ныне входят в состав Башкирии. И так далее.

Как вы видите, планы определенных сепаратистских движений имеют не только исторический или культурологический акцент, но могут действительно угрожать государственному единству Российской Федерации, что, как мне кажется, должно быть отмечено Верховным Советом.

Исходя из этого, нами предложен проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации».

В постановлении, где в преамбуле мы ссылаемся на принятые ранее документы, на решение Съезда от 9 декабря, на различные документы Верховного Совета, содержатся 4 пункта.

Пункт 1 фактически повторяет решение Съезда от 9 декабря и определяет задания палатам Верховного Совета, Конституционной комиссии, Комиссии Совета Национальностей по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям — осуществлять постоянное взаимодействие с верховными советами республик в составе Российской Федерации и их конституционными комиссиями в целях совместного обеспечения соответствия конституций и законов республик Конституции и законам Российской Федерации.

В пункте 2, как мне кажется, очень важном пункте, Верховный Совет мог бы отметить недопустимость действий, направленных на изменение в одностороннем порядке нашего конституционного строя, и надо было бы предложить Верховным Советам Якутии, Татарстана и Башкортостана привести в соответствие с федеральной Конституцией их конституции, в которых имеются несоответствия Основному Закону Российской Федерации.

В пункте 3, мне кажется, следует дать поручение Президиуму Верховного Совета Российской Федерации до 1 февраля 1993 года утвердить государственные делегации Российской Федерации для переговоров с отдельными республиками в составе Российской Федерации по вопросам конституционного значения. Руководители этих делегаций могли бы до 10 марта 1993 года отчитаться в Верховном Совете о ходе и результатах этих переговоров. Вы знаете, что это очень важно. Приведу конкретный пример по Республике Татарстан. Делегация Российской Федерации на переговорах с Республикой Татарстан была создана указом Президента Ельцина. Возглавлял делегацию Геннадий Эдуардович Бурбулис, тогда — Государственный секретарь Российской Федерации. В настоящий момент, как вы сами понимаете, он уже не может являться руководите-

лем государственной делегации Российской Федерации. Было постановление Совета Республики о введении в эту делегацию депутатов Иванова и Румянцева. Мне кажется, именно Президиуму Верховного Совета все-таки следовало бы утвердить специальным постановлением тех, кто будет вести переговоры от имени Российской Федерации с отдельными республиками. Почему? Потому что на межправительственных переговорах, которые осуществляет подчас кто-то от Правительства или кто-то от лица Президента, сплошь и рядом имеются примеры дополнительного делегирования полномочий, но нет полномочий ни у Президента, ни у Правительства дополнительно делегировать те полномочия, которые закреплены в Федеративном договоре и которые закреплены в Конституции Российской Федерации.

Мы предлагаем: до приведения конституций республик в составе Российской Федерации в соответствие с федеральным Основным Законом, до проведения всероссийского референдума не заключать каких-либо соглашений с республиками о делегировании им полномочий, а также соглашений по другим конституционным вопросам.

Мне кажется, пункт 3 очень важен в отношении переговоров с республиками, с тем чтобы было все-таки ясно, что и кем им дополнительно делегируется.

И, наконец, пункт 4 также очень важен, поскольку предлагает Президенту Российской Федерации в случае, если настоящее постановление не будет выполнено в двухмесячный срок, представить в Верховный Совет Российской Федерации перечень административных, политических и экономических (подчеркиваю, не силовых, а именно административных, политических и экономических) мер по обеспечению соблюдения Конституции, защите суверенитета, государственного единства и целостности Российской Федерации.

В части второй пункта 4 Комитету по законодательству предлагает-ся, наконец, завершить тот вопрос, который был начат после обсуждения нами решения Конституционного Суда в отношении Татарстана. Мы тогда приняли в первом чтении Закон об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда, включая ответственность должностных лиц Российской Федерации за невыполнение решений Конституционного Суда.

Мне кажется, пришло время для того, чтобы Комитет по законодательству представил этот Закон во втором чтении, поскольку некоторые решения Конституционного Суда, к сожалению, не выполняются, а ответственность за это никто не несет.

Хочу подчеркнуть, что это постановление поддержано 11 фракциями депутатов из 14.

Мне кажется, пришло время, когда мы должны всерьез обсудить этот вопрос.

Я знаю, что были предложения принять информацию к сведению. С таким подходом я категорически не согласен, поскольку мы в течение последних четырех месяцев принимаем к сведению происходящий развал Российской Федерации.

Прошу обсудить это постановление.

Председательствующий. Вопросы, пожалуйста. Шестой микрофон.

И.В. Галушко, *Ленинский сельский территориальный избирательный округ, Еврейская автономная область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Олег Германович, то, что Россия повторяет путь Союза, это уже стало понятным. Вы — человек, который занимается этим вопросом постоянно, как Вы считаете, есть ли у нас все-таки законодательная база, обеспечивающая гарантии сохранности государства?

Если она есть, тогда чья вина в том, что не принимаются меры, которые бы гарантировали эту сохранность? На примере того же решения по Татарии (когда было решение Конституционного Суда) совершенно однозначно было сказано, что такие меры должна принимать исполнительная власть.

Выскажите свою точку зрения на эту проблему.

О.Г. Румянцев. Мне кажется, что законодательной базой (главной на сегодняшний день) является изменение нами статьи 109 Конституции Российской Федерации — внесение в часть 1 дополнительного пункта. По предложению Редакционной комиссии Съезда (и оно было принято Съездом) Верховный Совет Российской Федерации вместе с верховными советами республик в составе Российской Федерации обеспечивает соответствие Конституции.

Появилась, наконец, база. Теперь не Президиум, как некоторая надстройка над парламентом, обеспечивает контроль, а законодательное собрание — Верховный Совет. Сделав шаг к принятию такого постановления, мы бы предложили верховным советам республик вместе с нами обеспечить это соответствие.

Но в отношении исполнительной власти мы — опять же как законодатели — вправе давать рекомендации Президенту, мы вправе давать предложения Правительству Российской Федерации о принятии определенных мер административного, политического и финансового характера.

В частности, на мой взгляд, достаточно абсурдной является та ситуация, когда наше Правительство достаточно активно предоставляло Татарстану льготные кредиты на конверсию и так далее. А на выходе всего

этого процесса появилась Конституция практически независимого государства.

В то же время я сожалею, что Съезд не принял поправку депутата Горелова к статье 71 о том, что по представлению Конституционного Суда в случае постоянного невыполнения решений Конституционного Суда Съезд своим решением может приостанавливать (скажем так) их нахождение в составе Российской Федерации — со всеми вытекающими финансовыми последствиями.

И.В. Галушко. Второй вопрос можно?

Председательствующий. Сейчас, одну минуточку, Иван Васильевич. У меня, во-первых, просьба к Олегу Германовичу в ответах быть ближе к сути вопроса.

О.Г. Румянцев. Хорошо.

Председательствующий. И вторая просьба к депутатам. Будем ограничивать время на вопросы, потому что народу много стоит у микрофонов? Или будем задавать вопросы, пока желание не появится кончить? Будем ограничивать время? А то сейчас проголосуем: 10–15 минут. Пока так, да?

О.Г. Румянцев. Вопрос важный. Я, Сергей Александрович, предложил бы сегодня его обсудить.

Председательствующий. Нет, я не возражаю. Не хочу даже никаких ограничений вносить. Первый микрофон, пожалуйста.

А.М. Голишников, *Ленинский территориальный избирательный округ, Удмуртская Республика, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Олег Германович, у меня к Вам один вопрос такого плана. Верховный Совет Удмуртской Республики для разработки проекта Конституции Российской Федерации делегировал (просил включить) в состав Конституционной комиссии двух человек — Волкова и еще одного товарища. И вот этих двух юристов ни разу не пригласили на заседание Конституционной комиссии. Никто с ними никогда никаких вопросов не согласовывал. А ведь наша республика (Вы ее упоминаете) может пойти вслед за Татарстаном.

Так вот, у меня вопрос: что же послужило причиной, что Удмуртская Республика идет по пути Татарстана? Не в этом ли корень зла?

О.Г. Румянцев. Я Вам могу сказать, уважаемый депутат Голишников, что оснований для подобных упреков в адрес Конституционной комиссии нет. Поскольку Конституционной комиссии, и только ей, была поручена подготовка проекта новой Конституции.

Во-вторых, подготовка и принятие новой Конституции относится к федеральной компетенции, а не к совместной компетенции с республи-

ками. Теперь есть постановление 9 декабря — постановление седьмого Съезда — прямое поручение Съезда подключать представителей республик. Конституционная комиссия будет выполнять второй пункт постановления Съезда от 9 декабря.

Председательствующий. Второй микрофон, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. И еще я добавлю: в состав Конституционной комиссии входят представители всех субъектов Федерации, в том числе и представитель от Удмуртской Республики. Я думаю, что Вы могли также через него наладить контакт с Удмуртской Республикой.

Председательствующий. Вот он об этом и говорит, что их не приглашают на заседание Конституционной комиссии.

Второй микрофон, пожалуйста.

В.А. Бойко, Северский территориальный избирательный округ, Краснодарский край, член Верховного Совета Российской Федерации.

Олег Германович, помнится, совсем недавно, месяца полтора-два назад, в то время, когда законодательный орган Республики Татарстан принимал Конституцию, Вы обратились к нам с просьбой, чтобы мы приняли обращение. Так вот скажите, пожалуйста, — это первый вопрос — что дало наше обращение: поскольку Вы выносите этот вопрос сейчас снова, видимо, оно ничего не дало.

И второе. Председателем Конституционной комиссии, в которой так активно работаете непосредственно и Вы, является Президент Российской Федерации, и в то же время Вы сейчас говорите, что исполнительные органы недостаточно дорабатывают в этом вопросе. Как Вы полагаете, когда наши высшие должностные лица обходят Конституцию России то с одной, то с другой стороны, не является ли это заразительным примером и для республик? Хотя в данной ситуации, я полагаю, республики действуют в русле закона — они отстаивают свой суверенитет.

И третье. Как Вы полагаете, на примере развала Союза можно ли сильно удержать республики в составе России, если для этого не созданы основания, — это взаимовыгодные отношения между центром и республиками, входящими в Российскую Федерацию?

О.Г. Румянцев. Вера Александровна, отвечаю по первому вопросу. Наше обращение было зачитано в Верховном Совете Республики Татарстан, но председательствующий попросил не проводить обсуждение по нему. Я думаю, сам этот факт — не проводить обсуждение обращения палаты федерального парламента, в котором мы просили не торопиться с окончательным принятием новой Конституции до подписания договора о делегировании полномочий, — говорит, к сожалению, об отрицательном отношении Верховного Совета Республики Татарстан к нашим обращениям.

По второму вопросу в отношении Президента и так далее, я могу с сожалением констатировать, что в ряде республик именно их руководители, их президенты, в частности в Якутии и Татарстане, как раз очень часто ссылаются на хорошие отношения с Президентом Российской Федерации и от его имени, к сожалению, производят многие действия.

Это не может не огорчать. В подобных случаях хотелось бы проявления четко выраженной политической позиции со стороны Президента Российской Федерации и Председателя Конституционной комиссии.

В отношении Вашего третьего вопроса, могу вам сказать, что республике насильно не удержишь. Опрос, проведенный в октябре социологической службой Верховного Совета Республики Татарстан, показал, что 64 процента опрошенного населения против выхода из Российской Федерации и лишь 22 процента выступают за выход. К огромному сожалению, эти 22 процента, то есть меньшинство, определяют политическую волю законодательного собрания Республики Татарстан.

И подобная ситуация, когда игнорируется мнение большинства, стремящегося остаться в составе Российской Федерации, стало общей нормой.

В отношении взаимовыгодных норм в сегодняшнем финансовом обмене между федеральным бюджетом и бюджетом республик. К огромному сожалению, Министр финансов Барчук и Министр экономики Нечаев проигнорировали мой депутатский запрос, посланный на Съезде, и не представили точные данные по этому вопросу, но расчеты показывают, что финансовые отношения сегодня весьма выгодны для республик в составе Российской Федерации.

Председательствующий. Второй микрофон, пожалуйста. (*Шум в зале.*)

Депутат (не представился). Уважаемый Олег Германович, тогда позвольте Вам напомнить референдум, который мы проводили за сохранение Союза. Кто этот референдум проигнорировал? Его развалили в Белоужской Пуще. Так не является ли это примером того же?

Председательствующий. Давайте все-таки ближе к теме.

Третий микрофон.

Н. Махиянов, Нижнекамский территориальный избирательный округ, Республика Татарстан.

Олег Германович, у меня два вопроса. Очень коротко по процедуре обсуждения этого вопроса. Почему мы исключили такой орган, как Совет Национальностей, к компетенции которого, в первую очередь, относятся такого рода вопросы. Эта палата была проигнорирована при принятии постановления по событиям в Татарстане, когда вышло постановление Совета Республики. И сейчас на Верховный Совет вопрос вынесен

без предварительного обсуждения в Совете Национальностей. Чем это объяснить?

О.Г. Румянцев. С удовольствием отвечу Вам, уважаемый депутат Махиянов. Объясняется двумя обстоятельствами: прежде всего нормами Конституции Российской Федерации. Обращаю Ваше внимание на статью 112 Конституции, где сказано, что Совет Республики преимущественно обсуждает вопросы государственного строительства, имеющие значение для всей Федерации, и вопросы государственного строительства, имеющие значение для республики. В данном случае мы обсуждаем вопрос о целостности Федерации, и обсуждение обращения к Татарстану в Совете Республики было вызвано, во-первых, этим обстоятельством, а во-вторых, тем, что параллельно в Совете Национальностей обсуждалось обращение по ингушко-осетинскому конфликту.

Второе. Хочу обратить Ваше внимание, что Совет Национальностей никто не исключал, поскольку он в полном составе, надеюсь, как всегда, присутствует сегодня на нашем заседании.

Н. Махиянов. Я не удовлетворен ответом потому, что любые вопросы такого рода должны в любом случае обсуждаться (не говоря уже о базовых комиссиях по этому вопросу, к коим относится и Комиссия по национально-государственному устройству), в первую очередь, в Совете Национальностей. Мы для этого ее и создавали. От этого никто не пострадал, Олег Германович!

О.Г. Румянцев. Дополню свой ответ лишь тем, что 28 сентября Президиум включил в повестку дня сессии этот вопрос. С 28 сентября палата Совета Национальностей имела несколько месяцев для того, чтобы обсудить у себя этот вопрос.

Председательствующий. Я бы вообще немножко не так ответил. Будем считать, что мы начинаем этот процесс обсуждения. Я думаю, что Совет Национальностей обязательно будет изучать его более глубоко. Понимаете, материалов еще недостаточно для того, чтобы в полном объеме обсудить этот вопрос сегодня.

Н. Махиянов. Спасибо. Второй вопрос, Олег Германович. Ваша оценка того события, которое произошло на Съезде, когда мы внесли поправки в действующую Конституцию, согласно которой исчезла Чечено-Ингушская Республика и появились Чеченская Республика и Ингушская Республика? Ваша оценка — с правовой и политической точки зрения?

О.Г. Румянцев. Во-первых, это не имеет отношения к существу рассматриваемого вопроса...

Н. Махиянов. Очень большое значение имеет!

О.Г. Румянцев. Если Вы хотите знать мою оценку — вот она. В Конституции содержится норма изменения статуса республик: сначала рефе-

рендум, затем решение Съезда. Ингушская Республика единственная на сегодняшний день, где, во-первых, провели референдум. Во-вторых, решение получено на Съезде. То есть с точки зрения Конституции все верно. Но мое личное отношение как депутата: я очень огорчен тем, что государственный переворот, случившийся в Чечено-Ингушетии, привел к разделению единой республики в составе Российской Федерации.

Председательствующий. Решение Съезда есть на этот счет, в Конституцию изменения внесены, что обсуждать этот вопрос?

Н. Махиянов. Да нет, просто становится непонятным проявление активности Олега Германовича именно по вопросу о Татарстане, в то время он как активный участник конституционной реформы в Российской Федерации не проявил должной энергии при обсуждении того вопроса на Съезде.

Председательствующий. Понимаете, немножко неэтично ставить вопрос по решению Съезда, спрашивать мнение народного депутата, стоящего на трибуне.

Н. Махиянов. Сергей Александрович, здесь в преамбуле проекта постановления ссылаются на решение именно Чечено-Ингушской Республики, а более позднее решение, которое его перечеркивает, почему-то здесь не упоминается. Мы же породили на Съезде прецедент! Этот прецедент будет иметь далекие последствия.

Председательствующий. Хорошо, четвертый микрофон, пожалуйста.

Г.В. Саенко, *Советский территориальный избирательный округ, Курская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Я хочу сказать, что, конечно, какое-то решение надо принимать, поскольку мы Верховным Советом в какой-то степени замедляем конституционный процесс, но от представленного проекта, Олег Германович, можно было бы взять часть первую пункта 3 и часть вторую пункта 4. И то в виде поручений Верховному Совету, Президиуму, комитетам и комиссиям. Этим можно было бы ограничиться, потому что остальной текст представленного проекта, на мой взгляд, очень противоречив и похож скорее на окрик в адрес республик в составе России, чем на конструктивное предложение согласованно вести конституционный процесс.

Почитайте пункт 1 — мы приравняли действующую Конституцию к основным этапам конституционной реформы, которые весьма смутно нами определены, и к основным положениям новой Конституции, которую мы разрабатываем и которые — основные положения — мы никогда не одобряли.

И вот такая размытость правового положения, если мы примем этот проект, будет способствовать возникновению коллизий, которые проявляются у нас и сейчас, когда республики пытаются каким-то образом оформлять, хотя бы в проектах новых Конституций, свою государственность. Поэтому, мне кажется, сейчас надо не принимать данное решение, а ограничиться теми предложениями, которые я высказал.

Олег Германович, позиция Ваша была нам ясна, когда Федеративный договор вошел в Конституцию не как ее составная часть, а лишь как приложение. Скажите: а какое место отведено Федеративному договору в проекте Конституции, разрабатываемом Вами?

О.Г. Румянцев. Поскольку Конституционная комиссия внесла на рассмотрение всех субъектов Федерации проект Соглашения о разграничении предметов ведения, он был одобрен в декабре и представлен затем уже для дальнейшей «перекройки» субъектам Федерации. В результате появилось три документа, а не один. Мы исходим из целесообразности вновь согласовать этот вопрос с субъектами Федерации, с тем чтобы все-таки в новой Конституции закрепить равноправие субъектов и равноправное разграничение полномочий.

Поэтому мне кажется, что механическое калькирование (просто перенос Федеративного договора в Конституцию) привело бы к закреплению разного сорта субъектов Федерации, что является постоянным источником конфликтов в Российской Федерации.

Я не против того, чтобы содержание Федеративного договора, согласованное с представителями всех субъектов Федерации, вошло содержательной частью в проект Конституции. Это, собственно говоря, и происходит, потому что Федеративный договор был сделан на основе главы 13 проекта (о разграничении полномочий), но претерпел изменения и даже получил ряд противоречивых норм, согласно которым судостроительство находится и в исключительном ведении Федерации, и в совместном ведении Федерации и республик. И таких противоречий можно привести много.

Председательствующий. Хорошо. Пятый микрофон, пожалуйста.

С.Ф. Засухин, *Камчатский национально-территориальный избирательный округ, Камчатская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Если Вы искренне озабочены тем, чтобы сохранить Россию как единое государство, скажите: почему перед подписанием Федеративного договора, когда я предлагал Вам лично и Хасбулатову вставить в Федеративный договор раздел, который предусматривал ответственность субъектов Федерации в случае нарушения Федеративного договора, — почему

же Вы тогда отказались от включения этого раздела? Но это риторический вопрос.

По постановлению.

О.Г. Румянцев. Нет, извините, я отвечаю, поскольку это не риторический вопрос. Авторы Соглашения — Рабочая группа Конституционной комиссии — фактически не имели возможности давать свои замечания, поскольку дело фактически уже перешло из рук законодателей Российской Федерации в руки законодателей субъектов Федерации.

С.Ф. Засухин. Ясно, хотя это не совсем так.

По постановлению. Мы на Конституционной комиссии, по-моему, определили группу депутатов, которая будет работать с законодателями субъектов Федерации как раз по конституционному устройству и по написанию новой Конституции. Зачем же появляются пункты, что такая группа должна быть теперь сформирована и обозначена Президиумом?

О.Г. Румянцев. Это не группа, а...

С.Ф. Засухин. Есть ли противоречия в уставах других субъектов Федерации, краев и областей? Есть ли там противоречия? И, в конце концов, не может ли сегодня Конституционная комиссия выступить заказчиком тех самых политических и экономических мер и предложить их здесь, в Верховном Совете, утвердить, а от Правительства — исполнительной власти — уже требовать их исполнения? Ведь мы с вами уже год об этом говорим и ссылаемся на то, что не выполняет Правительство. Но никто ведь не снимает с нас ответственности. Мы можем сами принять эти меры, расписать их, а Правительству поручить только их исполнять.

О.Г. Румянцев. Во-первых, предлагается не создать специальную группу, а четко определить, кто будет представлять Российскую Федерацию на переговорах, допустим, с Верховным Советом Якутии и так далее. Мы же не можем каждый раз собираться здесь и приглашать к себе Верховный Совет Якутии, например. Учитывая, что Юрий Федорович Яров у нас теперь является вице-премьером, как я понял из указа Президента, предлагается теперь определить, кто конкретно из Верховного Совета будет отвечать по каждой конкретной республике за ведение переговоров. Бурбулис тоже, кажется, «в небытие ушел». Поэтому мне кажется, что это очень важный пункт. В отношении уставов. В результате совместной инициативы Конституционной комиссии Иркутского областного Совета и администрации Иркутской области в августе было проведено совещание в Иркутске. На этом очень важном совещании рассматривался вопрос о проекте устава Иркутской области. Мы опубликовали этот проект в «Конституционном вестнике» № 12, в принципе он разослан всем субъектам Федерации. Кроме того, я знаю, что Комитет под руководством Жукова также занимается уставами. Но на сегодняшний день, мне ка-

жется, преждевременно говорить о том, что у нас четко скоординированы действия с группами краевых и областных Советов, которые пишут уставы. Поэтому этот вопрос Вы поставили правильно, по нему тоже нужно будет соответствующее решение принимать.

Председательствующий. Шестой микрофон, пожалуйста.

А.А. Захаров, *Благовещенский территориальный избирательный округ, Амурская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Олег Германович! У меня имеется документ, который называется так: Договор между Республикой Татарстан и Российской Федерацией о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий органов государственной власти. Так называемый согласованный вариант. В результате изучения этой бумаги я сделал вывод о том, что речь идет о договоре двух абсолютно независимых государств. Я хотел бы спросить у Вас: Вам известно о существовании такого документа? Конституционная комиссия каким-то образом отреагировала на появление этого документа, который, как говорят сведущие люди, находится сейчас на подписи у Президента Российской Федерации? Будьте добры, ответьте.

О.Г. Румянцев. Очень хороший вопрос, спасибо. Действительно, такой документ появился, мы о нем услышали в Татарстане, услышали, что Президент Российской Федерации и Президент входящей в ее состав Республики Татарстан договорились о подписании некоего договора о разграничении полномочий, который на самом деле является, как Вы правильно сказали, межгосударственным, международно-правовым документом. Этот документ удалось нам получить от Юрия Федоровича Ярова на седьмом Съезде. Могу Вам сказать, что Рабочая группа Конституционной комиссии и Научный совет Конституционной комиссии сразу дали достаточно отрицательное заключение по проекту этого документа. У меня состоялся разговор с Президентом Республики Татарстан Шаймиевым во время седьмого Съезда, договорились, что мы эти замечания по проекту договора отправим в Татарстан. Насколько я знаю, такие замечания были отправлены в Татарстан, но сегодня, еще раз говорю, неясно, кто возглавляет нашу делегацию. А вчера Сорокина в «Вестях» уже показала этот договор гражданам Российской Федерации, телезрителям и сказала, что он якобы существует и вот-вот будет подписан. Вот почему нам сегодня важно определить как можно скорее, кто же ведет такие переговоры с республиками, и именно этому человеку поручить как можно скорее связаться с руководством Республики Татарстан для пересогласования данного документа. Ельцин и Шаймиев остановились только на двух разногласиях. Мы считаем, что разногласий не два, а двадцать два.

Председательствующий. У Вас еще есть вопросы? Шестой микрофон, пожалуйста.

А.А. Захаров. У меня предложение, Олег Германович. Я предлагаю Конституционной комиссии размножить документ, показать его депутатам и к нему присовокупить ваше заключение, заключение Конституционной комиссии. Мы должны владеть информацией, чтобы делать какие-то выводы.

Председательствующий. Хорошо, передавайте его в Президиум, и, если можно, побыстрее. Здесь настолько все очевидно... Первый микрофон, пожалуйста.

С.-Х.М. Нунуев, *Шалинский территориальный избирательный округ, Чечено-Ингушская Республика.*

Уважаемый Олег Германович! Процесс дезинтеграции, процесс обособления, тем более выхода из России — это не сладкий процесс для республик, входящих в состав России. Это очень мучительное явление. Вызвано оно, естественно, определенными обстоятельствами, в том числе политическими процессами, можно сказать, что в какой-то степени национально-освободительными процессами. Все это происходит в России, и Вы это прекрасно знаете, потому что бывшие автономные республики России не одинаковы, хотя мы и хотим их унифицировать. Это жизнь, это реальность, мы с вами это прекрасно знаем. Есть республики, народы которых веками вели национально-освободительную борьбу и в составе России оказались не по своей воле. Есть республики, оказавшиеся в составе России в результате эволюционного, «мягкого» процесса. Сегодня лидеры этих республик (и в Татарстане есть трезвые политические силы, и в Чечне) ищут какой-то выход из ситуации. Вы понимаете, одни хотят остаться в России, называя себя ассоциированными членами, другие (довольно дальновидные и гибкие политики, я знаю, они есть в Чеченской Республике) хотят найти какую-то новую форму типа конфедерации.

Не кажется ли Вам, что если мы не будем находить какие-то приемлемые пути, если мы будем продолжать идти по пути унификации, жестко подчинять всех единой Конституции, то мы эти республики или умышленно, или по грубой ошибке, просто вытаскиваем из состава Российской Федерации?

Ответьте, пожалуйста, объективно на этот вопрос.

О.Г. Румянцев. У Вас очень хороший вопрос, потому что он связан с соотношением политики и права. Тогда, с одной точки зрения, мы должны отложить в сторону Конституцию Российской Федерации, где записано о том, что конституции республик должны ей соответствовать. Мы должны ее отложить в сторону и забыть о том, что такая дружественная республика, как Татарстан, как Чеченская Республика, согласно статье 71 находятся в составе Российской Федерации. Но ни Конституция Респуб-

лики Татарстан, ни Конституция Чеченской Республики (новая, мартовская — этого года) не упоминают о том, что они находятся в каких-то конституционных, а не международно-правовых отношениях с Российской Федерацией.

Я с Вами согласен, что республики разноплановые. Поэтому мы заложили возможность асимметричной федерации. Именно Конституционная комиссия заложила в проект Конституции (потом это перешло в Федеративный договор) возможность дополнительного делегирования. Есть рамочное разграничение полномочий в Федеративном договоре, но возможно дополнительное делегирование прав тем республикам, которые в состоянии овладеть реально большим суверенитетом, большими полномочиями государственной власти. Полноправные органы государственной власти вправе делегировать им дополнительные полномочия.

Но тогда почему Татарстан не подписал Федеративный договор (то же самое не сделала Чечня) с тем, чтобы в дальнейшем дополнительным договором делегировать еще полномочия? Мы предложили модель, которая достаточно удобна именно для разной степени симметричности этих республик по отношению к федеральным властям. То есть предложение сохраняется такое: подключаться к рамочному разграничению полномочий и дополнительными договорами уже дополнительно делегировать эти полномочия.

С.-Х.М. Нунуев. В таком случае, не кажется ли Вам, что те формулировки, которые сегодня вынесены в проект постановления (применять политические методы, экономические методы) — это практически переход к силовым методам? Не кажется ли Вам, что лучше подождать, не топиться с буквой этой Конституции, а реально разобраться с ситуацией, сложившейся в России, во имя сохранения России?

О.Г. Румянцев. С вами можно согласиться, поскольку это имеет отношение к пункту 3 проекта постановления. Ведь у нас в пункте 4 говорится о каких-то мерах, а в пункте 3 — о делегациях, которые будут вести эти переговоры. И мы определяем двухмесячный срок для таких переговоров, для приведения в соответствие конституций, с тем чтобы за январь и февраль уладить наши разногласия, подписать различные документы, чтобы избежать принимать эти меры. Давайте увеличим этот срок до трех месяцев. Пусть первые три месяца 1993 года уйдут на согласование.

Но в то же время надо понимать: если это согласование заканчивается безрезультатно, то, допустим, мне странно видеть в Бюджетном послании Президента 10 млрд рублей дотаций на Чеченскую Республику — ей богу странно.

Председательствующий. Проект постановления неоднозначно расценивается членами Верховного Совета. Мы, видимо, его еще будем обсуждать.

О.Г. Румянцев. Можно еще поработать.

Председательствующий. Второй микрофон.

Г.В. Горелов, *Одинцовский городской территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Олег Германович! Вы уже упомянули о той поправке, которая от моего имени вносилась в статью 71 Конституции и в Верховном Совете, и на Съезде.

В связи с этим я прошу разъяснить мне один вопрос. Я понимаю так: для того чтобы обеспечить соответствие конституций субъектов Федерации федеральной Конституции, как и исполнение законов на территории субъектов Федерации, существует два способа. Один — это силовой способ с помощью армии, всего остального. Он, на мой взгляд, сегодня совершенно неприемлем. И второй способ — экономический. Но для того, чтобы осуществить экономический способ, нужно иметь правовое основание. То есть у нас должен быть механизм отторжения (не надо этого бояться) из Федерации ее субъектов. Если будет существовать механизм, мы будем знать, как прийти к экономическому принуждению, к тому, чтобы соблюдались законы.

Что такое сегодня Чечня? Россия или нет? С одной стороны, там противостояние войск, а с другой стороны, во втором квартале Чечня финансировалась больше, чем любая другая республика. Почему? Потому что в министерствах и ведомствах нет правовой основы для того, чтобы отказывать в финансировании Чечне по тому или иному министерству. То есть мы финансируем сегодня то, что происходит там.

В связи с этим у меня вопрос по пункту 4: не являются ли все остальные способы без этого главного механизма, то есть без существования механизма отторжения, просто декларативной риторикой, на которую часто в субъектах Федерации смотрят так: «а Васька слушает да ест»?

О.Г. Румянцев. Еще раз повторяю: я сожалею, что Ваша поправка к статье 71 на Съезде не прошла. И в то же время нам нужно во имя сохранения Российской Федераций сочетать и то, о чем говорил депутат Нунуев (о дополнительных переговорах, переговорном процессе с республиками), и то, о чем говорит депутат Горелов (об определенных экономических воздействиях). Действительно, странно, если переговоры постоянно заходят в тупик, сохраняя определенное бюджетное финансирование, в сотни раз превышающее финансирование, допустим, находящейся в очень тяжком положении Калининградской области.

Г.В. Горелов. Может быть, и так, что Президент опять наметит ряд мер, а в министерствах и ведомствах будет продолжаться то же самое. И пока нет правовой основы для механизма отторжения, пока его не существует, так и будет продолжаться.

О.Г. Румянцев. Постановление как раз исходит из синтеза этих различных подходов, за исключением, конечно, силового. И я думаю, что специально, может быть, в несколько жестковатой форме, соответствующей букве Конституции, оно внесено на ваше рассмотрение. Если из политических соображений вы считаете, что нужно что-то смягчить, то нужно его дорабатывать. Но в данном своем виде оно соответствует букве закона. Это ни в коем случае не окрик, как сказал депутат Саенко. Но давайте тогда, может быть, смягчим эту букву...

Председательствующий. Третий микрофон, пожалуйста.

А.С. Дзасохов, *Плиевский национально-территориальный избирательный округ, Северо-Осетинская ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Олег Германович, согласитесь, что между процессом разработки федеральной Конституции и конституций субъектов Федерации существуют тесные взаимосвязи. Из Вашей информации мы получили вполне убедительные сигналы тревоги, и я разделяю Вашу тревогу. И в этом контексте, не претендуя на ревизию решений седьмого Съезда, я хотел бы Вам как секретарю Конституционной комиссии задать вопрос: насколько обоснованы наши намерения перед лицом того, о чем Вы говорите — провести референдум в столь ранние сроки? Я хотел бы, чтобы мой вопрос был воспринят не как ревизия, а как попытка освободить от политизации эту проблему. Нет ли причин обдумать нам все-таки аргументы, создать простор для того, чтобы подступиться к Конституции, основному документу, в более спокойной атмосфере, например, летом?

Если я Вас правильно понял, Вы выдвигаете новую модель однорядного видения субъектов Федерации. Если это так, то я хотел бы (может быть, я неправ) предостеречь. По существу права должны быть равные, но логика формирования нашего федеративного государства должна исходить все-таки из того, что мы являемся многонациональным государством.

Вы, по-моему, уместно привлекли внимание к бросающейся в глаза тенденции, связанной с проблемами регионов. Нельзя ли это поощрить, идя по пути создания таких конституционных норм, которые могли бы соответствовать намерениям российского центра поддержать те регионы, о которых идет речь?

Если Вы прокомментируете эти вопросы, то создалось бы более четкое представление. Извините меня, Сергей Александрович, но [я] из чис-

ла тех, кто очень осторожно отнесся бы к принятию постановления, особенно в его «адресных» частях.

О.Г. Румянцев. Спасибо, уважаемый Александр Сергеевич! Думаю, что Ваш вопрос имеет прямое отношение к этому постановлению и вообще к проблеме. Я, кстати говоря, не настаиваю на том, чтобы именно сегодня принимали постановление. Принимайте его как очень тревожный сигнал с нашей стороны, с тем чтобы Верховный Совет, скажем так, встряхнулся от молчаливого согласия.

В отношении Вашего первого вопроса. Он имеет отношение к тому, будет ли успех референдуму, назначенного постановлением от 12 декабря на 11 апреля. Будет ли успех, если отдельные республики в составе Российской Федерации, повинувшись политической воле меньшинства, к сожалению, сепаратистки настроенного меньшинства, сегодня в состоянии заблокировать референдум? Это очень важный вопрос. Я боюсь, что до 11 апреля не удастся достичь договоренности по вертикали между федеральной властью и субъектами Федерации. Я думаю, что Верховный Совет мог бы и вправе обратиться к Президенту, Конституционному Суду: нельзя ли перенести сроки референдума на 12 июня, потому что успеем ли мы договориться? Мы все заинтересованы в успехе этого референдума. У меня очень большие опасения, что с отдельными субъектами мы договориться не успеем. И неуспех референдума в отдельных регионах может дать лишнюю легитимную основу этим регионам считать себя как бы вне конституционного процесса в Российской Федерации. Я еще раз говорю, может быть, согласованное решение трех властей могло бы родиться, если бы мы подумали о дате 12 июня.

В отношении второго Вашего вопроса о так называемой разностатусности субъекта. Они различны по своему генезису, по своему происхождению: национально-государственному, национально-территориальному, административно-территориальному. Но почему они должны быть различны в правах? Никто не отнимает у республик права на государственность и никто не собирается предлагать краям, областям право на государственность. Но ведь Вы сами понимаете, что в тех же экономических, финансовых отношениях те же республики сегодня претендуют на большее и обосновывают это именно тем, что они — государства, а края и области — это как бы субъекты другого сорта, мне кажется, это будет рождать у нас постоянные трения. Я думаю, что можно было бы иметь государственные образования как субъекты, равноправные с территориальными образованиями, и пусть в Конституции они будут в одном ряду — ряду субъектов Федерации. Они равны в том, что они субъекты Федерации — в этом их равноправие. Они равны в своих отношениях с федеральной властью, в том числе и в своих обязанностях перед ней.

Председательствующий. Вообще нехорошо начинать обсуждение этого вопроса с того, чтобы ревизовать решения Съезда народных депутатов. Четвертый микрофон, пожалуйста.

В.Ж. Мастафов, *Ленинский территориальный избирательный округ, Кабардино-Балкарская Республика, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Олег Германович, я очень высоко ценю Ваши знания в юриспруденции, уважаю Вас как юриста. Но есть вопросы по Вашим позициям.

Во-первых. Не кажется ли Вам, что Вы старыми методами давления из центра хотите навязать свою волю на местах. А это вызывает обратную реакцию. Не гоните лошадей, не торопитесь.

И второе. Здесь, в Верховном Совете, на Ваш тезис о том, что центр кормит республики, Вам очень корректно ответил Абдулатипов. Я подерживаю сказанное им и заявляю, что Москва, центр республики не кормят. Была в свое время ошибочная региональная экономическая политика, которая превращала республику в сырьевой придаток. Две трети всего вольфрама и молибдена для бывшего Советского Союза добывала Кабардино-Балкария. Мы отдавали концентрат вольфрама и молибдена, и все прибыли уходили в те бюджеты, где получали окончательный продукт.

Председательствующий. Ваш вопрос.

В.Ж. Мастафов. Пункт 4 проекта постановления Вы записали так, что сжигаете все мосты... Неуважение к Конституции в центре, в Москве, здесь у нас, в Верховном Совете, порождает такое же неуважение и, может быть, настороженность и к проекту Конституции, и к действующей Конституции.

В пункте 4 Вы пишете: «В случае невыполнения в двухмесячный срок настоящего постановления предложить Президенту... принять необходимые меры в соответствии с его компетенцией». Вдумайтесь в содержание этого пункта 4. Ни одна республика, ни один здравомыслящий юрист не смогут с Вами согласиться. Вот мои три вопроса.

О.Г. Румянцев. Уважаемый депутат Мастафов! Я еще раз говорю, текст проекта не может считаться окончательным, он может дорабатываться. Но все-таки мы являемся не Организацией Объединенных Наций и не конфедерацией различных государств. Мы являемся единым государством, в котором есть вертикаль исполнительной власти, и закономерно предполагаем, что Президент вправе принимать по линии вертикали исполнительной власти действия, направленные на сохранение единства Российской Федерации.

В отношении бюджета. У нас было предложение провести парламентские слушания по этому вопросу; я не хотел бы спорить сейчас с Абдулатиповым, поскольку имею на руках подготовленный экономическими экспертами анализ регионального разреза федерального бюджета — может быть, он тоже имеет свои цифры. Я предлагаю провести парламентские слушания по этому вопросу, а сейчас не включать его в контекст нашего обсуждения. Но в то же время мне представляется, что здесь нет неуважения к республикам, которым мы предлагаем привести их конституции в соответствие с российской. Если со стороны нашего Верховного Совета предложений не будет, то вряд ли Верховные Советы республик Саха (Якутия), Татарстана, Башкортостана по собственной инициативе решат пересмотреть свои конституции в той части, в которой они нарушают Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации.

В.Ж. Мстафов. Я Вас уверяю, ни одна республика не хочет выходить из России. Мы с вами их подталкиваем к этому своими необдуманными действиями. Вот чего я боюсь. Я, по крайней мере, за Кабардино-Балкарию могу сказать — никто не хочет выхода из России.

Председательствующий. Уважаемые депутаты, я вас прошу — не надо дискуссии. Мы 35 минут отвечаем на вопросы. Достаточно? Ведь нам надо еще обсудить этот вопрос.

Могу я на голосование поставить? Все время добавляются желающие задать вопрос: их было двое, теперь трое. Пожалуйста, я могу дать слово троим, но только больше не становитесь к микрофонам. Пожалуйста, шестой микрофон.

П.И. Зерин, *Рыльский территориальный избирательный округ, Курская область.*

Уважаемый Олег Германович! Мы все являемся свидетелями, как проводилась идея института президентства в нашей республике. Идея была такова, что этот институт выступает одним из гарантов сохранения Российской Федерации, ее устойчивой государственности. В связи с этим у меня к Вам вопрос. Данный проект постановления разрабатывала Рабочая группа Конституционной комиссии. Каково же отношение Президента к сохранению Российской Федерации как Президента и как Председателя Конституционной комиссии? Это один вопрос.

И второй вопрос. Скажите, не созревает ли у Рабочей группы Конституционной комиссии, в целом у Конституционной комиссии такая идея, чтобы сохранить Российскую Федерацию, упразднив институт президентства, — и это станет гарантом устойчивости Российской Федерации?

О.Г. Румянцев. Прежде всего, уважаемый депутат Зерин, не хотелось бы рассматривать наши отношения с республиками Российской Федера-

ции как арену политической борьбы. Поскольку я глубоко убежден, что самые различные партии должны сплотиться вокруг задачи сохранения Российской Федерации.

Прямо скажем, что нам неизвестно отношение Президента к данному постановлению. Дело в том, что по постановлению Конституционной комиссии от 16 октября мы решили провести совещание-семинар с руководителями республик, с руководителями конституционных комиссий по конституционной реформе в республиках. В этом мало что смешного, и мало смешного в том, что совещание не состоялось. А не состоялось оно, к сожалению, из-за занятости нашего руководства. Хотелось бы, чтобы мы организовали такое совещание как можно скорее. И можно согласиться с Сергеем Александровичем Филатовым, который считает, что сегодня мы не завершаем рассмотрение вопроса, а только начинаем. Я еще раз обращаю внимание — мы четыре месяца настойчиво ставили этот вопрос перед Верховным Советом и только сегодня добились начала его обсуждения. Может быть, в рамках такого обсуждения провести в январе это совещание руководителей республик и конституционных комиссий с тем, чтобы Президент узнал их мнение.

В отношении института президентства: в проекте Конституции он есть, основные положения проекта Конституции, как вы знаете, были одобрены шестым Съездом 18 апреля этого года.

Председательствующий. Первый микрофон.

В.К. Варов, *Октябрьский территориальный избирательный округ, г. Санкт-Петербург, член Верховного Совета Российской Федерации.*

У меня не вопрос. Я думаю, пора перейти к обсуждению проекта постановления.

Председательствующий. Последний вопрос я дам возможность задать, и все. Пожалуйста, третий микрофон.

Р.С. Мухамадиев, *Лениногорский национально-территориальный избирательный округ, Республика Татарстан, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Олег Германович, Вы выступали сегодня с очень высокой трибуны, но в то же время, на мой взгляд, совершенно безответственные заявления прозвучали из Ваших уст: откуда Вы взяли информацию о намерениях создания Волжско-Камской конфедерации или конфедерации Идель-Урал? Насколько мне известно (я в этом регионе бываю чаще Вас, живу там), такие слухи распространялись в начале нашего века, в 20-е годы. И с тех пор эта идея даже в крайних националистических кругах никогда не одобрялась и больше не поднималась. Я призвал бы Вас более ответственно высказываться.

О.Г. Румянцев. Уважаемый Ринат Сафиевич! Я ни в коем случае не согласен с тем, что это безответственное заявление. Специально для Вас после сегодняшнего заседания я сделаю подборку литературы, издаваемой в Казани, по вопросу создания Идель-Урала и Волжско-Камской конфедерации. Есть такая литература, издаваемая различными общественными движениями. Специально для Вас сделаю подборку и даже попрошу распространить это и на Верховном Совете.

Председательствующий. С вопросами закончили. Спасибо, Олег Германович. Как выступать будем, по записи? Или от микрофонов? Да, по проекту постановления. По три минуты? Комиссия по соблюдению регламентов, нужно ли голосовать? Нет. Пожалуйста, по три минуты от микрофонов. Первый микрофон, пожалуйста.

В.К. Варов. По проекту постановления я буду говорить конкретно. Но выскажу очень короткое замечание по прозвучавшим здесь ранее предложениям коллеги Румянцева и коллеги Дзасохова о референдуме. Я позволю себе как юрист напомнить Олегу Германовичу, что его предложение никакого отношения к юриспруденции не имеет, и ни один из органов, которые он перечислил, решения Съезда отменить не могут. Более того, с точки зрения политологии, перенесение данного вопроса на более поздний срок приведет к тому, что референдум просто нигде будет проводиться; но это уже другой вопрос.

А сейчас конкретно по постановлению. Я опять же вынужден сказать, что оно не совсем грамотно — и юридически, и политологически. Пункт 1: сделать ссылку на основные положения проекта — извините, это, очень мягко говоря, некорректно. Особенно в области конституционных вопросов. Особенно в области тех вопросов, в которых сегодня возникают коллизии и политические, и юридические, и национальные.

Второе, по пункту 2. Соответствующим республикам делается предложение привести в соответствие с федеральной Конституцией их конституции. Очень сложный вопрос, и, конечно, в идеале это было бы хорошо. Но сразу возникает вопрос: а если нет? Тем более что этот вопрос не раз уже ставился. А если нет, то сразу появляется вопрос по пункту 3, где говорится о введении санкций: «...и не заключать каких-либо соглашений с республиками... по соответствующим вопросам». Вы меня извините, но с точки зрения политической психологии — это все равно что назло своей маме отморозить себе нос.

И последнее, уважаемые коллеги. Если предлагается по очень тонкому вопросу применять санкции, то мы можем сколько угодно говорить о том, что это якобы направлено на единство. На самом деле данный проект как раз направлен против единства России, направлен на ее развал. И в этом плане, я считаю, что данный проект просто неприемлем. Спасибо.

Председательствующий. Второй микрофон, пожалуйста.

В.А. Грачев, *Первомайский территориальный избирательный округ, Пензенская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Спасибо. То, что сейчас творится и что отмечено во всех документах, сопутствующих этому постановлению, — это результат той политики, которую (не знаю, с какой уж целью) начали наши главные застрельщики перестройки, в том числе и наш уважаемый Президент. Это результат того, что 12 июня 1990 года была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации. И я благодарю бога за то, что он дал мне разум, и я голосовал против пункта 5 и воздержался при голосовании в целом, за что имел очень много неприятностей. Но это результат именно этих действий. Дальнейшие действия — это Беловежская Пуща, игнорирование одного референдума... Точно так же будут проигнорированы и решения референдума, Конституционного Суда, то есть тот, кто посеял ветер, сами понимаете, тот пожнет бурю. И мы ее будем пожирать!

Не имеет никакого смысла принимать это постановление вообще, ибо им будут клопов давить. Мы приняли массу заявлений, массу всяких обращений... Отменяли выборы Дудаева, — и вдруг даем ему дотацию в 10 миллиардов. Отменяли, призывали, обращались в суд и прочее. Ничего не будет, если в стране не будет того, что обозначается простым словом «порядок», чтобы Президент не высказывал: берите, сколько проглотите. Вот они и глотают. Это он все и сделал. Он и всевозможные наши декларации...

Я считаю, что это вопрос более глубокий, и правильно сказал председательствующий, что его обязательно надо начинать рассматривать. И может быть, и республики подумают и придут... Может быть, они бегут вовсе не от русского народа, может быть, они бегут от Президента Ельцина. Может быть, они бегут от нас, от некачественных законодателей. Кто знает?! Трудно сказать. Но факт есть факт, что нашими же действиями по развалу Союза мы инициировали развал России. И надо, конечно, начинать процесс такой, чтобы собрать всех вместе. Но этот процесс никаким окриком не свершить, ибо мы упустили момент, когда можно было соблюдением закона из центра собрать обратно Россию. Надо сейчас вести трудные переговоры и стремиться к тому, чтобы собрать Россию и не допустить ее развала. Конечно, то, что конституции не соответствуют Конституции России, — безобразие. Конституции должны быть увязаны друг с другом путем договорного процесса, тем более есть же Федеративный договор с большей частью республик.

Сегодня, может быть, следует принять какое-то короткое постановление, убрав конфронтационные какие-то пункты. Но вообще-то процесс

этот надо продолжить очень внимательно и без всяких непродуманных высказываний, которые характерны для многих наших руководителей, будь то Президент, Руслан Имранович или другие. Надо, чтобы переговоры действительно проходили серьезно, без всяких иносказаний типа «проглотите что-то», «червяки ползают» или... Это непристойно для руководителей высшей власти и представительных органов. Надо вести серьезный переговорный процесс. И постановление это должно быть направлено на начало обсуждения, на начало того, чтобы все-таки, сохранив Россию, не пытаться это сделать какой-то вооруженной силой или окриками, а договорным процессом.

Председательствующий. Третий микрофон, пожалуйста.

Депутат (не представился). Уважаемые коллеги! Мне кажется, к данному процессу развала у нас отношение общее: никто его не одобряет. Но в то же время некоторые наши очень уважаемые демократы забывают предысторию данного процесса. Я помню еще то время, когда из всех республик, входящих в состав Российской Федерации, Татарстан, представителем которого я являюсь, выступил на референдуме 1990 года за сохранение Союза, 92 процента жителей проголосовали за сохранение этой страны в то время как люди, которые сегодня ведут конституционный процесс в Российской Федерации, голосовали и вели пропаганду за развал этого государства. Мне кажется, вот с этого надо и начинать. И оценки должны даваться исходя из этого. У нас говорят, что рыба гниет только с головы. И она гниет...

Но здесь отнюдь не виноваты ни Татарстан, ни Башкортостан, ни Республика Саха (Якутия), ни другие республики. Эти республики, народы республик просто более сдержанны, и у них срабатывает инстинкт самосохранения. Если мы после каждого «переворота» в столице Москве будем переворачиваться, как конец кнута, у народа на следующие перевороты сил не останется.

Вот этим возмущены в национальных республиках. Этим, по-моему, мотивируется тот процесс суверенизации и стремления к самостоятельности в решении собственной судьбы. Нет никакой конфронтации с центром, никакого сепаратизма, как многие очень хотели бы раздуть этот вопрос. Разве вам не известны официальные заявления руководителей республик, официальные заявления народных депутатов? Почему мы все время хотим начать с того, чтобы все обострить? Какую цель мы преследуем? Это постановление может дать только один результат. В республиках несколько стабилизировался процесс развала, процесс конфронтации. Люди озабочены экономическими и политическими проблемами. А вот это постановление вновь поднимет те крайние силы, которые опять будут диктовать...

Я прошу вас не голосовать за данное постановление, где мы опять машем кулаками.

Председательствующий. Единственно прошу всех депутатов не драматизировать ситуацию и очень спокойно отнестись к документу, который вынесен на обсуждение. Этот документ написан одной группой, он неоднозначен и неоднозначно воспринимается. Но тем не менее он есть, есть и другие мнения. Давайте обсуждать спокойно, без обид, без всего прочего. По-моему, идет деловой разговор, и вообще неуместны здесь драмы... Правый микрофон, пожалуйста.

Н.Т. Рябов, заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации.

Уважаемые коллеги! На мой взгляд, атмосфера в зале очевидна. И зачем зря будем лишний раз «проезжаться» по этому постановлению, которое никто не поддержит и не примет. Мы обменялись мнениями и решили, что надо принять постановление примерно из двух пунктов. Я говорю приблизительно. Первое — принять к сведению информацию ответственного секретаря Конституционной комиссии о ходе конституционной реформы республик в составе Российской Федерации. И второе — поручить Конституционной комиссии совместно с соответствующими комитетами, председателями верховных советов, председателями конституционных комиссий республик в составе Российской Федерации подготовить этот вопрос на рассмотрение Верховного Совета в январе. Позавчера мне принесли из Конституционной комиссии телеграмму с просьбой пригласить сюда председателей верховных советов. Сами представляете, что это прямое неуважение: за день людям сообщать, мол, приезжайте, будем слушать, как у вас идут конституционные процессы...

Дабы не тратить лишнее время, можно сделать протокольную запись, чтобы постановление такого рода вообще не появлялось. Можно короткое постановление. Но давайте на этом остановимся и не будем все время тратить на то, что буквально взорвет ситуацию в Российской Федерации и не послужит делу проведения референдума. Вот после принятия таких постановлений мы действительно никогда в апреле референдума не проведем.

Председательствующий. Давайте так и сделаем. Если не возражаете, закончим обсуждение и поручим двум председателям палат подготовить проект постановления, а завтра утром его рассмотрим и примем.

Почему хочу перенести на завтра? Видимо, нужно собрать председателей конституционных комиссий республик, поработать с ними. Надо собрать председателей верховных советов, поработать с ними... То есть провести какие-то мероприятия... Верховный Совет — это уже окончательная стадия, когда можно было бы рассмотреть рабочие материалы и

принять какое-то решение. Если не возражаете, поручим председателям палат это подготовить и завтра нам представить такой проект постановления. *(Шум в зале.)* Сейчас, минуточку...

Кстати, Николай Тимофеевич — заместитель Председателя Конституционной комиссии, которого назначили на Съезде. *(Шум в зале, выкрики.)* Трое... Рамазан Гаджимурадович, Виктор Иванович и Николай Тимофеевич и Олег Германович как ответственный секретарь и как докладчик. Не возражаете? Нет.

Закончим прения? *(Шум в зале.)*

Рамазан Гаджимурадович просит слово.

Р.Г. Абдулатипов, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации.

Очень прошу меня извинить. *(Выкрики из зала.)*

Председательствующий. Владимир Иванович, успокойтесь!

Р.Г. Абдулатипов. Хочу извиниться перед теми депутатами, которые стоят у микрофонов, а я, сидя, начинаю рассуждать. Я займу буквально одну минуту.

Я, во-первых, хотел минут на пять-семь выступить с освещением этой проблемы, потому что с трибуны прозвучал совершенно односторонний взгляд. Это взгляд упущенных возможностей. Это взгляд тех людей, которые фактически не контролировали процесс, не выносили на обсуждение Верховного Совета. Сегодня нельзя усугублять ситуацию. Принятие постановления — тоже неподготовленного, чисто политического по характеру, без соответствующего анализа — не принесет пользы.

Вы помните, месяц-полтора тому назад именно от этого микрофона я делал запрос подготовить этот вопрос на обсуждение Конституционной комиссии и нашей комиссии — совместно.

И вчера вечером Сергей Александрович очень внимательно занимался этим вопросом. Мы подготовили альтернативный вариант постановления. Очень короткий. Он тоже где-то пропал.

Сегодня я бы попросил вас о следующем: сделать протокольную запись-поручение, не поднимать до уровня постановления вопрос, который не обсужден досконально, и до конца января, предварительно проработав с республиками, даже с субъектами нашей Федерации, Конституционной комиссии совместно с нашими комиссиями подготовить вопрос приглашения соответствующих руководителей, представителей республик.

Может, и не надо одновременно, в один день всех приглашать. Может быть, надо, к примеру, взять две-три республики и предельно доброжелательно проанализировать процесс.

Председательствующий. Спасибо.

Так, было предложение прекратить прения и дать поручение протокольно.

Прошу проголосовать. Кто за то, чтобы прекратить прения, больше не обсуждать этот вопрос сегодня? Прошу голосовать.

Результаты голосования

Совет Республики

За.....56

Против12

Воздержалось5

Голосовало73

Не голосовало.....52

Совет Национальностей

За.....81

Против5

Воздержалось0

Голосовало86

Не голосовало.....37

Вопрос острый, тяжелый, очень нужный. Давайте к нему аккуратно, осторожно подходить.

Прения прекращены.

Могу я поставить на голосование протокольную запись: поручить?

Третий микрофон, пожалуйста.

В.Л. Шейнис, *Севастопольский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Верховного Совета Российской Федерации.*

У меня просьба к Верховному Совету включить меня в состав той группы, которая будет готовить проект постановления.

Председательствующий. С удовольствием. Вот Николай Тимофеевич говорит.

Из зала. Морокина!

Председательствующий. И Морокина. Хорошо.

Значит, не возражаете в таком виде это сделать, протокольно записать: поручить Николаю Тимофеевичу Рябову, Рамазану Гаджимурадовичу Абдулатипову, Виктору Ивановичу Жигулину, Олегу Германовичу Румянцеву, Виктору Леонидовичу Шейнису и Владимиру Ивановичу Морокину.

Они будут готовить к завтрашнему дню короткое протокольное постановление, насколько я понимаю, чтобы нам не очень широко оглашать, в силу того, что мы не готовы сегодня к развернутому постановлению. Вот я и сформулирую: о дальнейшей работе над этим вопросом.

Александра Сергеевича Дзасохова я бы тоже включил.

Третий микрофон, пожалуйста.

А.С. Дзасохов. Сергей Александрович, я в переключку с предложением Рябова хотел бы внести предложение, чтобы мы сейчас записали протоколно те два положения, которые прозвучали в выступлении Николая Тимофеевича.

Председательствующий. На слух?

А.С. Дзасохов. Да. Сейчас, чтобы не возвращаться завтра, имея в виду, что в конце января мы уже...

Председательствующий. То есть не создавать никакой комиссии, а просто два пункта сейчас записать, да?

А.С. Дзасохов. Да. А потом, если...

Председательствующий. Хорошо. Я просто со слуха не хотел этого делать. Думал, что они сядут и эти два пункта сформулируют. Если нет возражений, пожалуйста, можно со слуха.

Еще раз попросим Николая Тимофеевича огласить. Правый микрофон.

Н.Т. Рябов. Уважаемые коллеги, во-первых, в результате полуторачасового обсуждения выяснилось, что вопрос не готов прежде всего потому, что работали без участия субъектов Федерации в лице представительных органов и конституционных комиссий.

Один этот факт побуждает нас признать, что мы серьезно вопрос не подготовили, что мы только подняли его, увидели всю его сложность, противоречивость, опасность затягивания рассмотрения.

С учетом того, что примерно десять дней в январе у нас будут каникулы и возможности Верховного Совета ограничены, чтобы провести рассмотрение в первой половине января, мы предлагаем провести очередное рассмотрение этого вопроса в январе. Если говорить точнее, после 15-го и с участием глав представительных органов республик и председателей конституционных комиссий.

Определимся, надо ли нам всех приглашать или только те республики, где наиболее остро стоят эти вопросы. И, конечно, серьезно подготовить соответствующие группы людей.

А сегодняшнее выступление Олега Германовича принять к сведению и на этом остановиться. Не принимать никакого постановления. Иначе мы породим дополнительные сложности, за которые потом придется объясняться.

Председательствующий. Сформулируйте еще раз два пункта. Первый пункт: «Принять к сведению сообщение Олега Германовича...»

Н.Т. Рябов. Да. И пункт второй: «В январе 1993¹ года на Верховном Совете Российской Федерации с участием глав Верховных Советов республик в составе Российской Федерации и руководителей конституционных комиссий республик в составе Российской Федерации рассмотреть вопрос о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации».

Мы, может быть, тогда так запишем: в республиках — не вообще, а в республике такой, такой и такой, допустим. (*Шум в зале.*)

Председательствующий. Это можно поставить на голосование? Нет.

Пожалуйста, Николай Александрович, первый микрофон.

Н.А. Павлов, *Тюменский национально-территориальный избирательный округ, Тюменская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Я хочу задать один простой вопрос господину Рябову. Понимает ли господин Рябов как юрист, что такое Верховный Совет республики, даже если она федеративная? Понимает ли он, что все республики в составе России представлены в Верховном Совете? И понимает ли он, что сегодня, привлекая в обязательном порядке субъекты Федерации в лице различных должностных лиц к любому вопросу, касающемуся целостности Российской Федерации и соблюдения Конституции Российской Федерации, он делает первый шаг к окончательному развалу России, к созданию фактически конфедерации? Мы же, закрывая на это глаза и недопонимая, что это чрезвычайно опасная практика, фактически потворствуем этому.

Мы такой практикой ликвидируем Верховный Совет России. В составе рабочей группы может быть кто угодно. Рабочая группа, Конституционная комиссия могут привлекать кого угодно. Мы все избраны от республик, от областей и краев и как Верховный Совет Российской Федерации несем моральную, юридическую ответственность перед избирателями и в целом перед Россией. Мы постоянно голову в песок прячем от очевидных вещей.

Мне приходилось критиковать Шахрая, который, видя грубейшие нарушения Конституции, полтора года ничего не делал. Мы сейчас пинаем Румянцева, что он раньше был демократом и разваливал Союз.

Это совершенно неверный подход. Мне Румянцев как человек нравится, а политически я с ним абсолютно не согласен. Но если мы сегодня делаем правильный шаг? так надо его поддерживать, а не закрывать глаза

¹ В оригинале: «1992». — *Примеч. ред.*

и голову в песок не прятать. Завтра может быть поздно, и нужно понять, что завтра нам придется восстанавливать то, что мы сегодня упустим, уже другими методами, не голосованием в зале. Это пора наконец понять.

Я совершенно не согласен с этими протокольными записями. Я считаю, что нормальной дискуссии не было, выступали, так сказать, одни начальники, остальным не дали нормально выступить. И никто никакого решения сегодня — вот такого, навязываемого Президиумом, — не должен принимать. Нам нужно продолжить обсуждение, сформировать комиссию и завтра с утра снова начать обсуждение, потому что речь идет о целостности государства. У нас на глазах разрушается единая конституционная система, а мы делаем вид, что ничего не происходит.

Председательствующий. Да не делаем мы вид, что ничего не происходит, мы говорим, что в этом отношении живем в новых условиях.

Н.Т. Рябов. Николай Александрович, я должен ответить. Ваши эмоции я разделяю, но как юрист хочу сказать, что речь идет о конституционных процессах в субъектах Федерации. *(Шум в зале.)*

Председательствующий. Успокойтесь. Успокойтесь все, пожалуйста. *(Шум в зале, выкрики.)* Я могу на голосование поставить два пункта, предложенных... А? *(Шум в зале.)* Мы прения закончили. *(Шум в зале, выкрики.)* Хорошо. Давайте по кругу пройдем. *(Шум в зале.)* Сейчас дадим слово. Второй микрофон, пожалуйста.

А.Н. Луговой, *Октябрьский территориальный избирательный округ, Калининградская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Спасибо. Я тоже хочу задать вопрос перед голосованием, чтобы знать, как именно голосовать, а не просто на кнопку нажимать.

Если рассматривать два предложенных пункта с политической точки зрения, то тут могут быть несколько мнений у депутатов. Но, на мой взгляд, у каждого члена Верховного Совета, рассматривающего эту проблему с юридической, правовой точки зрения, может быть только одна позиция.

Основной обязанностью парламента является контроль за соблюдением Конституции — федеральной в данном случае. Проблема несоответствия конституций республик в составе Российской Федерации и федеральной возникла не сегодня, мы же столкнулись с ней не сегодня, а, как минимум, наверное, год назад. Меня, как рядового члена Верховного Совета, просто интересует: мы что, опять ничего не зафиксируем, ничего не предпримем для выполнения своей основной обязанности — наблюдения за единообразным, точным исполнением основного федерального закона на всей территории Российской Федерации? Опять сделаем вы-

вод, что нет нарушения, или хоть как-то зафиксируем? Ответьте мне, пожалуйста.

Председательствующий. Третий микрофон.

С.Н. Красавченко, *председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам экономической реформы и собственности.*

Я разделяю озабоченность депутата Павлова относительно целостности Российской Федерации и значения нашего Верховного Совета как федерального органа, высшего законодательного органа законодательной власти. Думаю, что вряд ли здесь найдется, депутат, который не будет разделять этой озабоченности. Но я думаю, что и депутат Павлов должен будет со мной согласиться в том, что для того, чтобы укреплять целостность Российской Федерации и укреплять авторитет федерального органа законодательной власти, нужны продуманные решения. А непродуманными мы только способствуем отходу от оптимального решения об укреплении целостности Российской Федерации и укреплении авторитета Верховного Совета.

Поэтому, я думаю, что сообщение, которое сделал Олег Германович, и проект постановления, который был, по-моему, действительно справедливо подвергнут критике почти по всем пунктам, говорят только о том, что нельзя так неподготовлено подходить к принятию самых серьезных решений.

Поэтому я хочу поддержать предложение депутата Рябова о том, чтобы сегодня просто сделать протокольную запись о серьезнейшей подготовке заседания Верховного Совета во второй половине января, когда мы снова соберемся после парламентских каникул, и не возвращаться к этому завтра, поскольку за ночь ничего не изменится у авторов этого постановления, и сколько бы мы людей ни набрали в ту комиссию... Не возвращаться еще и потому, что если мы снова запишем «принять к сведению постановление» и сделаем еще какую-нибудь ни к чему не обязывающую запись типа тех протокольных записей, которые мы делаем, мы будем только способствовать дискредитации нашего Верховного Совета как органа федеральной власти и ничего не сделаем для того, чтобы укрепить целостность России.

Поэтому я прошу вас принять это предложение, сегодня же сделать протокольную запись, но такую, чтобы не просто провести заседание, а поручить руководителям палат, Комиссии Совета Национальностей по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, которая не принимала участия по подготовке заседания, с привлечением Президента и Правительства провести соответствующую сессию Верховного Совета.

Председательствующий. Четвертый микрофон, пожалуйста.

С.-Х.М. Нунуев. Уважаемые члены Верховного Совета! Совершенно четко просматривается два подхода к решению возникшей ситуации. Один подход — это подход депутата Павлова, который предлагает не позволять республикам применять силу, показать власть, показать свою силу, и второй — как мне представляется, совершенно необходимый реалистический подход, который заключается в том, что члены Верховного Совета все-таки должны понять — что же конкретно происходит в каждой отдельно взятой нашей республике? Я хочу напомнить, как в октябре прошлого года, когда мы принимали постановление по ситуации, сложившейся в Чеченской Республике, я, как депутат тогдашней Чечено-Ингушетии, как человек, прекрасно понимающий, что там происходит, просил: не надо торопиться применять там какую-то силу, там идут сложные политические процессы. В курсе дела был тогда Иваненко, тогдашний председатель КГБ России, объективная позиция была у Степанкова. Я просил дать возможность людям самим переболеть этой болезнью и совершенно ответственно заявляю, что если бы не было вот этого чрезвычайного положения, к власти пришли бы более гибкие, более трезвые политики, и у нас такой ситуации в Чеченской Республике сегодня не было бы. Какие бы решения мы в комитетах и комиссиях ни принимали, главное решение — решать судьбу — приходится членам Верховного Совета, а у членов Верховного Совета, насколько я понимаю (в этом и Ваша вина, уважаемый Абдулатипов Рамазан Гаджимураодвич), нет понятия о том, какую мы вообще проводим национальную политику в России, и это самая главная, как я считаю, ошибка в работе Верховного Совета России.

Как бы мы ни ругали коммунистов и большевиков, они почти на каждом своем пленуме, съезде говорили о расширениях прав республик. Они хотя бы демагогически об этом заявляли, они знали, в чем сложность этого вопроса, успокаивали народы, применяли какую-то мощную пропагандистскую разъяснительную работу, а что мы видим? Назначили заместителем председателя комитета Госкомнаца Лысенко, который заявляет, что в принципе в России все республики станут губерниями, другие ведут совершенно непонятную какую-то политику, каждый может высказывать то, что ему вздумается. Взять того же Жириновского. И естественно, что патристические или экстремистские (я не знаю, как мы их будем называть) силы в республике, основываясь совершенно на...

Председательствующий. Вы меня извините, пожалуйста, старайтесь укладываться в отведенное время, по мотивам мы говорим.

С.-Х.М. Нунуев. Дело в том, что в этих высоких московских залах и кабинетах слишком много и слишком часто крупные российские руководители слышали то, что они хотели слышать от некоторых началь-

ников из автономных республик. Но если политик неадекватно отражает интересы, настроения в своих республиках, это не политик. Это политик, который ведет в никуда. Поэтому я убедительно прошу вас, уважаемые члены Верховного Совета, посвятить и одно, и два, и три заседания тому, чтобы сначала разобраться, что же у нас происходит в республиках, какие наши политические решения пройдут, какие не пройдут. Огульно все отвергая, защищая честь мундира, мы разваливаем Россию.

Председательствующий. Ну Вы согласны с предложением депутата...

С.-Х.М. Нунуев. Я совершенно согласен с тем, что нам не следует такое постановление сегодня принимать, но я убедительно прошу членов Верховного Совета очень серьезное внимание уделить вопросу национальной политики в России, очень внимательно разобраться с каждой республикой в отдельности, ведь у нас они только в Конституции в алфавитном порядке записаны, а на деле у нас совершенно разные республики, разные географические пространства, разный процент коренного населения в составе каждой республики, различным путем они оказывались в составе России, есть разный уровень национального самосознания.

Председательствующий. Спасибо, спасибо, но Вы нам уже целый доклад делаете. Извините, пожалуйста, но я удивляюсь, почему Комиссия по соблюдению регламентов молчит? Ну что вы молчите? (*Шум в зале, выкрики.*) Ну мы сказали, что прений у нас нет. Если есть, то, давайте, я тогда всем буду слово предоставлять. Пятый микрофон, пожалуйста.

С.Н. Андропов, *Подольский сельский территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Сегодня Олег Германович, безусловно, поднял очень и очень важный вопрос — является ли наша Российская Федерация правовым государством, живущим согласно единой Конституции, или нет. Есть ли у нас какие-то общие корни, общие органы власти? Мы только начали обсуждение этого вопроса, заслушали нескольких депутатов тех республик, правительства которых ведут политику как раз на развал нашего общего государства. И не дали высказаться тем, кто имеет другое мнение, кто видит решение проблемы немножечко в другом. Нас призвали закрыть глаза, спрятать голову в песок и сделать вид, что ничего не происходит, призвали продолжать политику равного распределения и, может быть, даже каких-то дополнительных дотаций тем республикам, которые давно уже заявили, что они не хотят фактически жить в дружбе и в мире.

И закрывать этот вопрос вот так просто, фактически уйдя от этого вопроса, постановлением, предложенным товарищем Рябовым, я думаю, не стоит. Давайте посвятим сегодня столько времени, сколько можно по-

святить, задержимся, может быть, дольше 18 часов, но обязательно дадим всем высказаться по этому вопросу.

Председательствующий. Да выступить можно, а только материалов...

Пожалуйста, шестой микрофон.

В.И. Морокин, Кировский территориальный избирательный округ, Республика Татарстан, член Верховного Совета Российской Федерации.

Уважаемый Президиум! Уважаемые народные депутаты! В связи с той ситуацией, которая у нас сейчас возникла во время проведения нынешнего заседания Верховного Совета, я считаю необходимым высказать следующее.

Первое. Уважаемый Президиум, у вас нет таких прав, чтобы лишать меня как депутата возможности высказать свое отношение к столь сложному вопросу. Почему? Меня избирал не весь Татарстан, а территориальный Кировский избирательный округ, который на татарском референдуме, проведенном весной, высказался против выхода Татарстана из России. Так по какому праву вы лишаете меня слова, не даете высказать свое отношение к этой проблеме?

Во-вторых, надо было сразу определиться, Сергей Александрович, проводить дискуссии или нет.

В-третьих. Уважаемые народные депутаты и уважаемый депутат Нунуев! В свое время вы предложили Румянцева, Морокина и Травникова в делегацию по переговорам с Чечней, с Дудаевым. Дали нам мандат. До сих пор ни разу нас никто не востребовал. На каком основании? Почему переговоры ведут какие-то лица, у которых нет никакого мандата?

Далее. Уважаемый Сергей Александрович! Можно закрыть глаза на эту проблему, я совсем не склонен, депутат Нунуев, к конфронтационным выступлениям, но я считаю необходимым сказать следующее. Как вы знаете, два года непонятно какая комиссия вела переговоры между Татарстаном и Россией. Впереди год новый: непонятно, как республика будет действовать в этих условиях, что она делегировала, какие квоты и так далее. Ну давайте тогда соберемся, может, в 1995 году!

Следующий момент. Здесь выступал депутат Мухамадиев. Конечно, его территориальный округ высказался за выход из Российской Федерации, а мой — против. Между тем я присутствовал на сессии Верховного Совета Республики Татарстан, на которой большинство депутатов проголосовали, что Татарстан не является субъектом Российской Федерации. А дальше — была принята статья, что он ассоциирован на основе некоего договора. Надо более тщательно взвесить все обстоятельства, сформировать делегацию с соответствующим мандатом, что и указано в документе, который представил Румянцев.

Более того, уважаемые народные депутаты, у меня вызывает недоумение тот факт, что вы не обратили внимания на очень тщательный юридически выверенный анализ, который представлен за подписью депутата Медведева, председателя соответствующей комиссии.

И еще. Рамазан Гаджимурадович, я совершенно не удовлетворен, и давно хотел это высказать, ни работой палаты Национальностей, ни Комиссией по национально-государственному устройству, ни Госкомнацем. Смотрите, Госкомнац мы за год не могли собрать, нет помещений. Я не понимаю, почему здесь не высказывается Лысенко, или он уже не заместитель Министра? Министр ушел, никто у нас не спросил, он пришел — никто у нас не спросил. Теперь назначили нового. Вот поэтому все так идет.

Еще вопрос. Сергей Александрович, я помню, как Вы на несколько часов приезжали. Рамазан Гаджимурадович, Николай Павлович, может быть, на сутки или чуть больше там оказывались. Румянцев, Яров, Старовойтова — на несколько часов. Ни разу не соизволила никакая полномочная делегация приехать, встретиться со всеми, обсудить. Ведь нужен круглый стол, переговорный процесс не простой. Отсюда недоверие, отсюда и возникает некая конфронтационность, которую раздувают средства массовой информации. Поэтому я считаю, что для принятия любого постановления это нужно сделать в ближайшие дни, нужно спокойное обсуждение с конкретными предложениями. Начинается новый год.

И еще. Конституционная реформа без экономической реформы, конституционные полномочия без экономических полномочий — это нереально, мы ведь это понимаем.

Председательствующий. Спасибо, Владимир Иванович. Но Вы лишний раз подтвердили, что надо серьезно готовиться, прежде чем выносить вопрос на обсуждение...

Первый микрофон, пожалуйста.

А.Н. Медведев, *Ломоносовский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

К сожалению, это обсуждение говорит лишь о том, что Президиум — руководство Верховного Совета — совершенно не готовилось к этому вопросу. Не мы не готовы, а руководство Верховного Совета проявило преступную халатность по данной проблеме и должно нести, в конце концов, ответственность за это. Сегодня говорилось о том, что мы закрываем глаза на развал России. Кто угодно это может себе позволить, но не верховная власть. И сегодня говорить, что пусть идет как угодно, процессы зреют, а мы должны лишь наблюдать, — это преступно. И если мы не способны принимать решения, то должны действительно самораспуститься. Пускай придет другой парламент и защитит Россию.

Тут говорилось о том, что если Президент позволил «расцвести» этим «цветам сепаратизма», то давайте, и дальше этот процесс продолжим назло. Так кому назло? И давайте решим для себя главный вопрос: являемся ли мы властью, ответственны ли мы перед Россией или нет? Если ответственны, если мы власть, то давайте решать эти проблемы, иначе мы здесь не нужны.

Председательствующий. Ответственные, конечно, ответственны. Говорим о том, как лучше подготовиться к этому вопросу. Анатолий Николаевич, пожалуйста, не применяйте эти слова: преступны, не преступны. Мы в такой же заботе и тревоге, как и Вы.

Я хочу предоставить слово Медведеву Николаю Павловичу.

Н.П. Медведев, *Пролетарский национально-территориальный избирательный округ, Мордовская ССР, член Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемые коллеги, я думаю, что сегодня мы не будем открывать дискуссию.

Председательствующий. Да, дискуссия уже идет.

Н.П. Медведев. Раз дискуссия идет, конечно, нужно высказаться. Прежде чем ответить на те вопросы, которые сегодня поставлены и повесткой дня, и докладом ответственного секретаря Конституционной комиссии, я думаю, что нужно ответить на три вопроса: что происходит в связи с постановкой вопроса о ходе конституционной реформы, почему так происходит и что делать.

Итак, что происходит? Один говорит, что вопрос не подготовлен. Второй говорит: нет у нас национальной политики. Но это все не так. Есть у нас специально разработанная концепция национальной политики; если кто не читал — приходите, я вам прочту. И утверждена эта концепция на заседании Совета Национальностей. Вопрос достаточно глубоко проработан экспертами, учеными, институтами и Конституционной комиссией. Это тоже не так? Так что же происходит? Нам всем надо понять, что ход конституционной реформы в республиках в составе РСФСР — сложный и многосторонний процесс.

Теперь — почему так происходит. Потому что мы в одночасье, когда на первом Съезде народных депутатов практически разрушили вертикальную исполнительную власть в лице, прямо скажем, ЦК КПСС (это был основной орган вертикальной власти), а ЦК КПСС любой обком партии подчинялся беспрекословно. И органы власти в лице верховных советов, исполкомов и совминов республик — это были органы формальные. ЦК КПСС руководил. После того, как этого органа власти не стало, что стало? Стало то, что стало, потому что мы не стали управлять, у нас

нет вертикальной соподчиненности... (*Шум в зале.*) Как остановить этот процесс?

Председательствующий. Видите, какое оживление в зале Вы вызвали?

Н.П. Медведев. Надо восстановить власть. (*Аплодисменты.*) Уважаемые друзья, это не смешной вопрос. Я хочу ответить на вопрос: почему так происходит? Не потому, что Верховный Совет, и в том числе Совет Национальностей, не работает, он работает и достаточную правовую базу создал. Но есть одно «но» — это то, что исполнительные структуры власти в сегодняшнем состоянии, в условиях вакуума безвластия, не в состоянии даже наши законы реализовать. Мы можем сегодня 100 постановлений принять, мы их принимали. Мы что, по Чечне не приняли решения, что незаконные органы власти... И что? Ничего. Как приняли, так и забыли об этом постановлении, а Чеченская Республика действует, имеет свои органы власти, хотя мы на Съезде решили, что они незаконны.

По Татарстану — что, Конституционный Суд не принимал решения или мы не принимали? И что? В Татарстане как шли процессы, так и идут.

Я этим, уважаемые коллеги, хочу еще раз сказать, что дело даже не в нас. Дело в том, что в условиях безвластия процессы, которые происходят, во многом от нас не зависят.

Что теперь делать? Думаю, что как бы нам ни хотелось силовыми методами эти вопросы решать, надо все-таки решать политическими методами. Если мы в Федеративном договоре записали, что все должно решаться с помощью согласительных процедур, давайте решать все с помощью согласительных процедур.

Вот в чем проблема. Наша комиссия четыре раза собиралась на уровне заместителей председателей верховных советов специально по вопросу развития Конституции, разработки конституций в этих республиках. И что: мы договоримся здесь, а в республиках верховные советы, как нарочно, сделают все наоборот. Что делать?

Я думаю, что сегодня, наверное, нужно, Сергей Александрович, Рамазан Гаджимурадович, сделать следующее. Нам, наверное, надо каким-то образом расширить... Правильно депутаты предлагают: решать эти вопросы на уровне Верховного Совета, а не узким кругом — Председатель Верховного Совета, заместитель Председателя Верховного Совета или председатель палаты. Это дела большой государственной важности, и наша ответственность должна быть очень высокой. Адекватной. Это первое.

Второе. Я думаю, уважаемые коллеги, что если сейчас конституции республик в какой-то мере не соответствуют действующей Конституции России, наверное, можно допустить это, но с условием — если норма в конституции республики принята не в соответствии с Конституцией или

с нормой Конституции Российской Федерации, надо, чтобы верховный совет той или иной республики, о которой идет речь, вносил в порядке законодательной инициативы перед Верховным Советом Российской Федерации или перед Съездом вопрос об изменении соответствующей статьи Конституции. Надо идти по этому пути. Если эта норма Конституции не изменится, тогда нужно предложить республикам, чтобы они изменили норму своей конституции.

За неимением времени я хочу призвать уважаемых коллег сегодня все-таки постановление не принимать и еще по одной причине. При обсуждении этого вопроса должен лично присутствовать Председатель Верховного Совета России. Почему? Потому что он, потому что Президент подписывают документы. Мы же иногда просто не получаем того, что подписывают Президент, Председатель Верховного Совета. А мы говорим: мы должны отвечать. Пусть они присутствуют здесь.

И второе. Должны присутствовать при обсуждении этого вопроса и председатели верховных советов республик, те, кого мы критикуем. Это обязательно. Спасибо.

Председательствующий. Это самое главное, процесс должен быть взаимным. Заканчиваем? Нет. Комиссия по соблюдению регламентов еще раз просит проголосовать. Практически идет повторение. Я не знаю, что еще есть. Совершенно ясно, что мы ищем подходы к решению этого вопроса, ищем подходы. Пожалуйста, второй микрофон.

В.Л. Шейнис. Уважаемые коллеги! Можно было бы говорить очень много. У меня есть конкретные предложения. Прежде всего, я думаю, что, действительно, сегодня никакого содержательного постановления мы принять не сможем. Жаль, потому что ситуация требует достаточно срочных решений. Я очень редко бываю согласен с депутатом Павловым. Однако два тезиса, высказанные им сейчас, я поддерживаю. Во-первых, что ситуация носит чрезвычайно опасный, взрывной характер и, во-вторых, что Верховный Совет не может на кого-то перекладывать ответственность, ибо мы все-таки не конфедерация, не некое договорное образование, а Федерация, и Верховный Совет должен принять соответствующее решение.

Я не думаю, что дело в том, будто бы мы недостаточно долго этот вопрос обсуждали. Речь идет о трудно совместимых позициях. Позиции, которые здесь сегодня обозначились, во многом диаметрально противоположны.

Поэтому, исходя из сложившейся ситуации, я предлагаю следующее.

Первое: отложить обсуждение вопроса на одно из первых январских заседаний, причем в протоколе записать об этом, чтобы другие вопросы не вытеснили этот.

Второе. Я предлагаю, чтобы на базе той комиссии, которая была предложена (или какой-то другой, расширенной комиссии), за оставшиеся две с половиной недели была проведена определенная работа. То есть эта комиссия должна подготовить вопрос и вынести его на заседание Верховного Совета в таком виде, что его уже нельзя будет отложить.

Третье. Мне кажется, должен быть подготовлен соответствующий документ, возможно, с альтернативными решениями по тем вопросам, которые здесь вызвали наибольшие разногласия. Поручить подготовку этого документа можно той комиссии, о которой шла речь. И затем в середине января мы определим наш выбор.

Председательствующий. Вот если бы ваша Рабочая группа подготовила этот вопрос вместе с республиками, то сегодня был бы другой разговор. Об этом давно шла речь. Что, мы одни в Верховном Совете пытаемся за республики решать эти вопросы? Вместе все это надо делать.

Я ставлю на голосование вопрос о том, чтобы закончить прения и приступить к принятию какого-то короткого решения.

Результаты голосования

Совет Республики

За.....74

Против 5

Воздержалось 0

Голосовало 79

Не голосовало.....46

Совет Национальностей

За.....73

Против 1

Воздержалось 0

Голосовало 74

Не голосовало.....49

Решение принимается.

Могу я поставить на голосование предложение Рябова Николая Тимофеевича? Вы против этого, Геннадий Васильевич?

Г.В. Саенко. Если нельзя сделать это в виде поручения сессии, то надо бы оставить на рассмотрение руководства Верховного Совета часть первую пункта 3 и часть вторую пункта 4 о том, чтобы Комитету по законодательству ускорить представление законопроекта.

Председательствующий. Давайте мы примем протоколно то, что предложил Николай Тимофеевич, и все-таки поручим и нашей Рабочей группе, и Совету Национальностей, и Совету Республики активно подключиться к подготовке того заседания Верховного Совета, которое бу-

дет в январе, потому что оно должно быть центральным. Проблема поставлена. Мы все понимаем, что нужно искать пути, подходы к решению этой проблемы. Есть два пути: путь силовой, насколько я понимаю по настроению депутатов, неприемлемый, и путь договорный, путь политический, правовой. Он, естественно, требует времени. Поэтому и палаты должны подключиться к этому процессу.

Г.В. Саенко. Учитывая, что у депутата Шейниса появилось единодушие с Николаем Александровичем, включить в эту комиссию и депутата Павлова.

Председательствующий. Но мы комиссию не создавали, а решили принять протоколно решение.

Г.В. Саенко. Туда включить и депутата Павлова.

Председательствующий. Я прошу проголосовать за предложение Николая Тимофеевича.

Результаты голосования

За.....	122
Против	9
Воздержалось	9
Голосовало	140
Не голосовало.....	108

Сколько еще голосов нужно? Кто у нас без карточки? Второй микрофон.

В.А. Бойко. Я голосовала, Сергей Александрович. Я просто хочу сказать следующее. Мы за два с половиной года нашего депутатства работаем все время в экстремальных условиях. Однажды депутат Захаров сказал, что нужно это когда-то прекратить и работать нормально. И если мы не выполняем всю повестку дня, то, видимо, она насыщенная, и очень много вопросов в нее включается. Люди уже устали, давайте вовремя начинать работу и вовремя ее заканчивать.

Председательствующий. Хорошо. Кто у нас без карточки, скажите, что б нам принять решение. Четвертый микрофон.

Б.Ч. Михайлов, 110 территориальный избирательный округ.

Без карточки.

Председательствующий. Четвертый микрофон.

Петухов. Не успел проголосовать, разговаривал.

Председательствующий. Все, спасибо. Решение принято. Спасибо вам за труд и работу. Завтра в десять часов.



ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА № 59

ЗАСЕДАНИЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

24 декабря 1992 года

О проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации "О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации"

Протоколно:

1. Принять к сведению информацию ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г.Румянцева о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации.

2. Продолжить рассмотрение данного вопроса на заседании Верховного Совета Российской Федерации в январе 1993 года с участием глав Верховных Советов республик в составе Российской Федерации и руководителей конституционных комиссий республик в составе Российской Федерации.

3. Поручить рабочей группе в составе Н.Т.Рябова, Р.Г.Абдулатипова, В.И.Жигулина, О.Г.Румянцева, В.Л.Шейниса, В.И.Морокина подготовить предложения о порядке обсуждения данного вопроса на сессии Верховного Совета и проект постановления Верховного Совета Российской Федерации.

Первый заместитель Председателя
Верховного Совета Российской Федерации

С.А.Филатов

¹ Архив ФКР.

ПИСЬМО

Председателя Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д. Зорькина
Председателю Верховного Совета
Российской Федерации Р.И. Хасбулатову
от 25 декабря 1992 г. № РЗ-6¹

Уважаемый Руслан Имранович!

13 марта 1992 г. Конституционный Суд РФ вынес Постановление по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, законов Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан» и от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета РТ от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан».

С учетом общепризнанных международно-правовых норм о самоопределении народов и правах человека, законодательства Российской Федерации и законодательства самой Республики Татарстан Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения вышеуказанных актов, ограничивающие действие Конституции и законов Российской Федерации на территории Республики Татарстан и устанавливающие одностороннее изменение национально-государственного устройства Российской Федерации, а также предусматривающие преобразование Республики Татарстан в субъект международного права, строящий свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров.

Конституционный Суд РФ, обсудив на своем заседании состояние федеративных отношений, отмечает, что высшие органы государственной власти Татарстана проигнорировали указанное Постановление, равно как и последовавшие за ним Постановление Верховного Совета РФ от 19 марта 1992 г. № 2543-1 и Обращение Президента РФ от 20 марта 1992 г. к Верховному Совету РТ, и не выполнили требования о приведении законодательства республики в соответствие с Конституцией РФ.

Позиция государственных органов Республики Татарстан нашла свое отражение и в последующем законотворчестве в республике, прежде всего в принятой 6 ноября 1992 г. новой Конституции РТ. Есть основания счи-

¹ Архив ФКР.

тать, что в ряде своих положений, касающихся нахождения республики в составе Российской Федерации, верховенства законов Республики Татарстан на своей территории, институтов гражданства и воинской службы и других, Конституция РТ вступила в противоречие со статьями 70, 71, 72, 812, 813 и некоторыми другими нормами Основного Закона РФ.

Особое беспокойство вызывает статья 61 Конституции РТ, устанавливающая статус республики как суверенного государства, субъекта международного права, ассоциированного с Российской Федерацией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения, что ведет к такой «асимметрии», которая несовместима с федеральной Конституцией.

Согласие федеральных властей на избирательный подход к определению конституционно-правового статуса отдельных субъектов федерации, в том числе Татарстана, на деле означает отказ от федеративных принципов государственного устройства России, фактически разрушает единое правовое и экономическое пространство Российской Федерации. Это подрывает основы конституционного строя и существующий геополитический баланс, чревато разрушением естественно сложившейся многонациональной российской государственности, эскалацией межнациональных конфликтов, невозможностью защиты прав человека и гражданина.

Вероятность подобного развития событий подтверждается нарастающими тенденциями к обособлению и дезинтеграции в ряде регионов Российской Федерации, ходом конституционной реформы в некоторых республиках, межнациональными конфликтами на Юге России. Существует опасность повторения Российской Федерацией судьбы СССР.

Конституционный Суд обращает Ваше внимание на то, что высшие федеральные органы государственной власти проявляют медлительность в осуществлении возложенных на них функций по защите конституционного строя и обеспечению территориальной целостности Российской Федерации. Предпринимаемые органами власти Республики Татарстан действия не получают должной оценки и не учитываются при решении экономических, финансово-бюджетных вопросов. Остаются без внимания акции Татарстана во внешних сношениях.

Переговоры между делегациями Российской Федерации и Республики Татарстан свидетельствуют о недостаточном учете интересов сохранения государственного единства России. Не достигнуто согласие сторон по таким принципиальным позициям, как обеспечение верховенства актов государственных органов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ее ведению; принципы налоговой политики; координация международных и внешнеэкономических отношений и ряду других.

IV. Материалы по вопросу о конституционных реформах в субъектах РФ

Как известно, Конституция РФ допускает заключение соглашений о перераспределении полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти входящих в ее состав республик, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации. Между тем делегация Татарстана настаивает на заключении с Россией договора, имеющего фактически международно-правовой характер.

Вышеуказанные условия и факторы создают угрозу безопасности государства.

Конституционный Суд РФ, исходя из требований статей 8 и 55 Закона о Конституционном Суде РФ, полагает возможным поставить вопрос о необходимости незамедлительного принятия Вами скоординированных мер для восстановления конституционной законности и устранения угрозы конституционному строю Российской Федерации и ее территориальной целостности.

**Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации**

В.Д. Зорькин

**V. МНЕНИЯ ПО ВОПРОСУ
О ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЯХ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(1992 ГОД)**

Р.Г. Абдулатипов,
*Председатель Совета Национальностей
Верховного Совета Российской Федерации*

Предисловие к сборнику «Федеративный договор: Документы»¹

31 марта 1992 года в Георгиевском зале Большого Кремлевского дворца полномочными представителями субъектов Российской Федерации, а от имени Федерации — Председателем Верховного Совета Русланом Хасбулатовым и Президентом Борисом Ельциным был подписан Федеративный договор. 10 апреля шестой Съезд народных депутатов России одобрил Федеративный договор и включил его содержание в текст Конституции Российской Федерации.

Значение Договора переоценить трудно. И вот почему.

Не ошибусь, если скажу, что все здравомыслящие люди России, независимо от их партийно-политических пристрастий, болезненно перенесли развал Советского Союза. И всех беспокоит, не постигнет ли и Россию такая же драма, которая может принести беду в каждый дом, не сорвется ли осуществление экономических и политических реформ. Надо сказать, что были такие, кто толкал нас на такой же пагубный путь, однако, несмотря на все сложности, удалось отработать качественно новый вариант формирования Федерации и федеративных отношений.

Сегодня, когда вступил в силу первый в многовековой истории российских народов Федеративный договор, хочется верить, что снята эта зловещая угроза развала и дезинтеграции. Есть все основания для такой веры. Договор содержит необходимые предпосылки, которые при условии их тщательного учета и реализации практически гарантируют от губительного для всех народов распада России. И дело здесь не только в строгих юридических положениях Договора, закрепляющего целостность России как демократической Федерации, свободы республик и регионов, их реальные права и обязанности перед своим народом, своей страной, перед всем миром. Дело в том гражданском чувстве единства, которое было продемонстрировано на Съезде, когда голосовался Федеративный договор. Действительно, Съезд, на котором всю кипели страсти, сталкивались позиции множества порой чересчур неприми-

¹ Федеративный договор: Документы. Комментарий / Редкол.: Абдулатипов Р.Г. и др. — М.: Издание Верховного Совета Российской Федерации, 1992. С. 3—9.

римых фракций, одобрил Договор прямо-таки «оглушительным» большинством: 848 голосов «за» и лишь 10 «против».

Другое обстоятельство, которое придает Договору поистине исторический характер, состоит в том, что он впервые за время существования Российского государства устанавливает полнокровные (договорно оформленные) федеративные отношения, поворачивает страну от преимущественно унитарного устройства к федеративному. Это не означает, что мы начинаем с чистого листа. Элементы федерализма существовали в России и раньше, а не только после Октябрьской революции, когда она была официально провозглашена Федерацией. В процессе формирования Российской империи ее государственность строилась на основе договоров между царским правительством и правителями народов, входивших в ее состав. Например, в XVI–XVII веках такие договоры были заключены с горскими ханами, дагестанскими, кабардинскими и другими князьями, причем как с равноправными партнерами. Различные национальные области империи пользовались определенными правами и льготами, в них существовали начала самоуправления, центральная власть сдерживала вмешательство чиновников российской администрации в местные дела. Даже во второй половине XIX века, когда под воздействием целого ряда внешних и внутренних причин элементы федерализма, договорности стали уступать место централизму, унитарности, они все равно не были устранены полностью.

После Октябрьской революции противоборство тенденций федерализма и унитарности вступило в новую фазу. Отрицая сначала федерализм как принцип государственного устройства, якобы способствующий разъединению наций, большевики в ходе революции вынуждены были перейти к его отстаиванию, пропагандировать этот принцип как единственную возможность склеить разбитое на куски государство. И все же в условиях социализма при провозглашении и законодательном закреплении внешних атрибутов федеративного государства на практике в конечном счете возобладал унитаристский подход. Это объяснялось и унитаристским принципом строительства руководящей партии. Однако и в этот период зачатки самостоятельности республик, автономных образований в той или иной мере продолжали сохраняться, хотя и во многом формально.

Нечто похожее произошло и в годы перестройки в теперь уже бывшем Союзе. Еще в 1989 году имелись возможности для нормального федеративного обновления СССР. Однако М.С. Горбачев ничего не сделал для того, чтобы реализовать их. Отсутствие политической воли не позволило даже выйти на приемлемую модель конфедерации. И нам в России

нужно учесть этот момент, чтобы не повторить тот негативный опыт, который все так страстно критиковали и критикуют.

Российская государственность исторически довлеет к федеративному устройству, и эта особенность ведет не к развалу, а к сохранению и упрочению целостности России. Попытка нарушить этот естественный процесс не принесет пользы России и ее народам. Ни одному.

Таким образом, приступая к разработке Федеративного договора, мы прежде всего ставили перед собой задачу сохранить и развить те элементы федерализма, которыми была исторически отмечена Российская государственность на всех этапах ее формирования. И думается, это удалось сделать.

Вместе с тем при всей исключительной значимости Федеративного договора не следует придавать ему расширительного толкования. Прежде всего, и это подчеркивалось неоднократно, документ не является ни договором об образовании государства как такового, ибо оно сложилось и существует столетия, ни договором о преобразовании государства в Федерацию, поскольку, как уже сказано, в нем получают развитие издавна заложенные в Российской государственности начала федерализма. И как подтверждение этому, Договор не предусматривает право выхода субъектов из состава Федерации. Суть его четко изложена в его названии — разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов. Разграничение полномочий по вертикали между разными уровнями субъектов управления свойственно и для унитарного государства.

Об исторической преемственности обновленной Российской Федерации и ее предшествующих государственных форм свидетельствует и то, что подписавшие Федеративный договор не пошли на коренную ломку сложившегося национально-государственного устройства. Конечно, оно не идеально, где-то даже искусственно и произвольно. Но единственный безболезненный, безопасный для российских народов путь — это трансформация, постепенное, основанное на добровольности и всеобщем согласии, совершенствование федеративных отношений. В этом русле идет, в частности, повышение статуса ряда автономных образований. Так, в 1991 году Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская автономные области были преобразованы в республики в составе Российской Федерации. Да и другие национальные образования, края и области не по форме, а по сути повышают свой статус.

Однако такую наиболее разумную, на наш взгляд, позицию пришлось отстаивать в нелегкой борьбе с двумя крайними точками зре-

ния. Сторонники одной из них предлагают вообще ликвидировать все национально-территориальные образования, а территорию России поделить на губернии. Другие, наоборот, абсолютизируют принципы федерализма, выступают за раздел русского этноса на самостоятельные государства-земли (проект Рабочей группы Конституционной комиссии). Человеку с непредвзятым мнением нетрудно представить, к каким трагическим последствиям может привести реализация подобного сценария. Однако непросто убедить выразителей этих идей в том, что проводить сегодня подобные эксперименты над нашей многострадальной страной не просто опасно, но, пожалуй, даже преступно. Были предложения и об образовании Русской республики, при этом выхолащивалась историческая роль Российской государственности.

Словом, Договор рождался трудно. Решение о его подготовке было принято еще два года назад. Основой для работы над ним стали решения первого Съезда народных депутатов РСФСР, высказавшегося за развитие федеративных отношений. В Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 года о Федеративном договоре были намечены основные этапы этой работы: формирование Совета Федерации; разработка и согласование основных принципов государственного устройства Российской Федерации; обсуждение на очередном съезде Декларации об основных принципах государственного устройства Российской Федерации; составление и заключение Федеративного договора; наконец, приведение правовых актов в соответствие с Федеративным договором.

Проект Договора был готов уже в марте 1991 года и представлен третьему (внеочередному) Съезду народных депутатов. Съезд принял решение доработать проект, консультируясь с органами власти субъектов Федерации, и подготовить его к подписанию.

Несмотря на то, что доработка проекта была проведена оперативно и качественно, в полном соответствии с решениями Съезда, своевременно подписать его, к сожалению, не удалось. Исторический шанс был упущен из-за антифедеративной деятельности некоторых влиятельных депутатов и политических деятелей, которые, выдавая желаемое за действительность, видят Россию исключительно унитарным государством.

Параллельно с подготовкой Федеративного договора шла разработка новой Конституции Российской Федерации. Было создано несколько ее вариантов, но все они игнорировали принципы, которые предполагалось положить в основу Федеративного договора. Это еще более осложнило ситуацию. Нельзя сказать, что поборники федерализма не предвидели подобный конфликт. На сессии Верховного Совета Российской Феде-

рации высказывалась мысль, что Федеративный договор и Конституция движутся навстречу друг другу, как два скорых поезда по одному пути, и если у руководства Верховного Совета не хватит мудрости пустить их по параллельным путям, под вопросом окажется и то, и другое.

Попыткой компромисса, примирения различных точек зрения стал подготовленный Президиумом Верховного Совета в январе 1991 года проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий. Он был отвергнут республиками, все более твердо отстаивавшими идею именно Федеративного договора. Стало ясно, что надо последовательно идти к его подписанию, не допуская принципиальных отступлений от этого пути. Это был трудный, но, как показало последующее развитие событий, единственно правильный выбор.

В чем же, коротко говоря, смысл Федеративного договора? Не предвосхищая подробных разъяснений, которые будут даны в комментарии, отмечу лишь самое главное.

Во-первых, Договор юридически закрепляет реально существующую разнотипность субъектов Федерации. Их три: национально-государственные образования (суверенные республики в составе Российской Федерации), административно-территориальные (края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа).

Во-вторых, все субъекты Федерации равноправны, имеют одни и те же права и полномочия, а также несут равные обязанности в социальной, экономической и культурной областях. В то же время, исходя из сложившихся традиций, за республиками в составе Российской Федерации закрепляется статус государства: они имеют свои конституции, принимают законы, в них избираются верховные советы (парламенты), верховные суды, а также — по усмотрению — президенты. Имеют они и собственную национально-государственную символику. Тем самым решена очень важная проблема: найден баланс интересов различных субъектов Федерации, утверждено их равноправие в названных областях, и в то же время не утрачена специфика.

Каждый из трех документов, составляющих Федеративный договор, содержит перечень полномочий, который закрепляется за Российской Федерацией, федеральными органами государственной власти, без которых Россия как государство существовать не может. И что очень важно — тут дается закрытый перечень.

Определен также круг полномочий, которые относятся к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации. Все другие полномочия не перечисляются,

и отсюда — полный простор для самостоятельного их решения субъектами Федерации. Кроме того, необходимо специально подчеркнуть, что Договор не подменяет и не может подменять собой Конституцию. Принципиальным является то обстоятельство, что Федеративный договор включается в нее как самостоятельная часть. Речь, конечно, идет не о том, чтобы ввести в Конституцию все три документа, составляющие Договор, один за другим в том виде, как они были подписаны, а о тщательной, без каких-либо купюр инкорпорации их содержания в ткань Конституции. Если это не позволяет учесть положения всех трех вариантов, то можно внести их все полностью. Такая работа была проделана на шестом Съезде народных депутатов, хотя процесс приведения в соответствие Конституции с Договором придется продолжать. Свое отражение Договор должен найти и в новой Конституции Российской Федерации, подготовка которой сейчас активно ведется. В противном случае эту огромную работу придется повторить. Достигнутое же надо учитывать и бережно хранить.

Таким образом, федеративное устройство нашего государства опирается теперь на конституционно-договорную основу. Это открывает простор для наполнения федеративных форм конкретным содержанием.

Однако не стоит предаваться иллюзиям насчет того, что Федеративный договор, став конституционным документом, сам по себе заживет полнокровной жизнью. Этого не произойдет хотя бы потому, что России не свойственны развитые традиции законопослушания, причем не только гражданам, но, может быть, в первую очередь государственным органам. В период же реформ, который мы сейчас переживаем, практика ежедневно дает многочисленные примеры нарушения законов. То же самое может случиться и с Федеративным договором, если не разработать надежный механизм его реализации. Это чрезвычайно важно в свете исторического опыта, который свидетельствует, что без такого механизма Федерация становится пустой формальностью, вырождается в пустую оболочку, лишенную реального политико-правового наполнения. Вспомним, как вроде бы неплохо все начиналось 75 лет назад. Сразу после Октябрьской революции были приняты соответствующие акты: Декларация прав народов России, Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, Резолюция о федеральных учреждениях Российской Республики, Конституция, закрепившая федеративное устройство, и многое другое. Был в основном решен вопрос и о субъектах Федерации, их равноправии, и о принципе разделения властных полномочий по вертикали. Стали реализовываться идеи Федерации: заключались договоры с республиками,

причем не только с суверенными, но и автономными, например соглашение с Правительством Башкирии об автономии. Все было. Но... исчезло. Тут нужна последовательность и традиции.

Была даже Комиссия по развитию федеративных отношений при Президиуме ВЦИК (Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете) РСФСР — постоянный орган, имевший штатный аппарат. Затем ее перевели в Наркомнац, а когда последний в 1923 году ликвидировали, заодно упразднили и комиссию.

Главный урок из этого очевиден: если не дать ход воплощению Федеративного договора в жизнь, в практику отношений, то никакие конституционность и демократизм его норм не спасут от сползания к жесткому централизму, что в нынешних условиях с неизбежностью породит противодействие этому и борьбу со стороны республик, краев, областей, автономий. Вкусив, пусть и малую, толику свободы, самостоятельности, никто уже не смирится с потерей всего этого.

Чтобы не произошло опасного противостояния, нужно вплотную заняться практической реализацией Федеративного договора. Какой блок вопросов выдвигается здесь на передний план?

Предстоит прежде всего большая аналитически-правовая работа.

Необходимо:

— провести анализ действующих Конституции Российской Федерации и Конституций республик в составе Российской Федерации на предмет их соответствия положениям Федеративного договора;

— изучить все Соглашения (Договоры) Правительства Российской Федерации с республиками в составе Российской Федерации на предмет их соответствия положениям Федеративного договора;

— проанализировать соответствие федеральных законов положениям Федеративного договора;

— проанализировать соответствие Регламента Верховного Совета Российской Федерации положениям Федеративного договора;

— республикам в составе Российской Федерации необходимо провести анализ своего законодательства, нормативных актов правительства, указов Президентов (где они есть) на предмет соответствия Федеративному договору;

— краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу то же самое проделать со своими правовыми актами.

Обстоятельная работа предстоит и в законодательной сфере. Когда будет проведена аналитическая работа, станет ясно, что и как следует менять: какие законодательные акты вообще отменить, какие — совершенствовать, подтягивая под Федеративный договор. В этом будет состоять

законодательная работа Верховного Совета Российской Федерации и верховных советов республик в составе России. Но это один аспект. Другой — необходимость принятия новых законов, вытекающих из буквы и духа Федеративного договора. Желательно совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения составить программу законотворческой деятельности (в Верховном Совете Российской Федерации и республиках), нормотворческой деятельности (в краях, областях, автономных образованиях, городах Москве и Санкт-Петербурге). Причем программы всех уровней хорошо бы сопоставить, согласовать.

В Совете Национальностей эта работа уже началась, пока, правда, ведется она усилиями нескольких людей. Но это колоссальный труд, где на одном энтузиазме далеко не уедешь. Из более сотни законов (только законов!), принятых Верховным Советом Российской Федерации, 25 уже сейчас немедленно требуют либо отмены, либо изменений с точки зрения Федеративного договора. Это такие Законы, как: «О государственных пенсиях в РСФСР», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О земельной реформе», «О собственности в РСФСР», «О социальном развитии села», «О государственной налоговой службе РСФСР», «О повышении социальных гарантий для трудящихся», «О реабилитации репрессированных народов», «О милиции», «О занятости населения в РСФСР», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О чрезвычайном положении», «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», «О медицинском страховании граждан в РСФСР», «О приватизации жилищного фонда в РСФСР», «О плате за землю», «О реабилитации жертв политических репрессий», «О выборах главы администрации», «О языках народов РСФСР», «Об охране окружающей природной среды», «О защите прав потребителей», «О недрах», «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», «О коллективных договорах и соглашениях», «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации».

Теперь что касается новых законов, которые необходимо разрабатывать, исходя из буквы и духа Федеративного договора. Не уточнен пока термин «Основы законодательства...» с учетом Договора. Нужен закон о внесении изменений и дополнений в Регламент Верховного Совета. Поскольку у краев и областей нет опыта разработки уставов, то федеральные органы разрабатывают Примерный устав края, области.

Проект закона о национальной автономии, не будучи принят, уже устарел. Исходя из положений Федеративного договора, округа, автономная область разработают именные законы. В этом им могут оказать

помощь Основы законодательства, для чего Верховному Совету Российской Федерации надлежит оперативно принять их. Всю эту работу нужно координировать, обеспечивать своевременное согласование.

Несомненно, большую помощь в решении этих непростых задач оказали бы глубокие научные исследования. Прежде всего нужны теоретико-прикладные разработки по самому тексту Федеративного договора, его оценке, по вопросу о месте Федеративного договора в системе базовых начал государственности и т.д. Вспоминается, как на недавнем совещании в Верховном Совете один из ученых озабоченно заметил: «Вы, подписав Федеративный договор, создали проблему, а нам теперь над ней работать». В какой-то мере это так. Аналитические правовые исследования, соответствующие комментарии и разработки нужны срочно, ибо депутаты-законодатели в вопросах федеративного устройства, федеративных отношений, тех изменений, которые повлекло подписание Федеративного договора, ориентируются не в полной мере. Надеемся, что публикуемые тексты документов Федеративного договора, комментариев положат начало созданию научно-методической базы — и для ученых, и для депутатов любого звена Советов, и для членов Российского правительства, которое должно как можно скорее осознать себя федеральным правительством.

Отныне в России начинается качественно новый этап развития Федерации и федеративных отношений.

Каким быть федеративному устройству России¹

Своими соображениями по этому вопросу, затрагивающему интересы миллионов сограждан, а также по поводу содержания соответствующего раздела проекта новой Конституции РФ, делятся представители парламентских фракций Верховного Совета Российской Федерации.

У нас много наций, но один народ

Член Верховного Совета РФ **Сергей Бабурин**, координатор парламентской фракции «Россия»:

— Мы просто обязаны использовать предоставленный нам исторический шанс для создания стабильного, могучего и эффективного государственного механизма единой России. Это потребует от нас отказа от крайностей в национально-государственном устройстве, максимально-

¹ Парламентский вестник. 1992. № 6. Специальный выпуск. С. 11–15.

го учета опыта дооктябрьской России. В ней, кстати, национальности не причисывались под одну гребенку.

На мой взгляд, настала пора отказаться от утвердившегося в советское время национально-государственного устройства, а также административно-территориального деления и перейти к государственно-территориальному устройству. Основы его должны быть зафиксированы в Конституции в разделе прав и обязанностей субъектов Федерации, к которым я бы отнес республики и края (ведь, по сути, сегодняшние край и область — понятия равнозначные, и их можно было бы обозначать одним понятием).

Свободное развитие наций ни в коем случае нельзя ставить в зависимость от национально-государственного устройства. Мы должны обеспечить на территории всей России возможности для всестороннего развития культуры, образования, науки с учетом традиций каждой национальности. Но при этом нельзя допустить, чтобы проблемы языков, национального возрождения переходили в плоскость политического сепаратизма. Я вообще считаю, что мы должны перестать абсолютизировать наши различия по национальным признакам.

Могут ли оставаться отличия в полномочиях республик и краев? Если и могут, то должны касаться в основном государственной символики. И то я не уверен, что в сегодняшней ситуации края также не захотят иметь свой флаг и герб. Нельзя только переходить те грани, за которыми начинается развал России.

Есть вопросы и слева, и справа

Народный депутат РФ **Владимир Варов**, один из координаторов парламентской фракции «Радикальные демократы»:

— Я выступаю за то, чтобы республики в составе Российской Федерации, а также края и области (как региональные субъекты Федерации) обладали практически равными правами и полномочиями. С той лишь разницей, что республикам должно быть предоставлено больше возможностей для проявления национальной самобытности.

Взять, к примеру, вопросы языка. По моему мнению, любая республика должна обладать правом устанавливать на своей территории на равных основаниях с русским языком, государственным в Российской Федерации, и второй государственный язык по своему усмотрению. Я не исключаю даже возможности установления республикой в составе РФ и третьего государственного языка, если есть в этом необходимость.

Конечно, определенными возможностями для поддержки самобытности национальных меньшинств должны обладать и края, области, на территории которых, как и на территориях республик, входящих в состав РФ, проживают люди многих национальностей. Речь может идти об учреждении национальных школ, о развитии не русскоязычной печати и т.п. Вспомним, в царской России во многих городах можно было встретить татарские, еврейские школы. Каждый гражданин в любом регионе нашей страны должен ощущать себя полноценной личностью.

Если подходить с этой точки зрения, четвертый раздел проекта Конституции мне представляется весьма содержательным. Хотя у многих народных депутатов самых различных политических ориентировок есть вопросы к разработчикам, есть и конкретные предложения.

Как парламентарий, я глубоко удовлетворен тем, что в процессе подготовки к Съезду народных депутатов удалось заключить Федеративный договор с республиками в составе РФ и с краями, областями. Это свидетельствует о достижении определенного согласия между субъектами Федерации по самым главным вопросам их совместной жизни. Очень хорошо, что положения Договора внесены в текст проекта Конституции. Это повышает шансы на принятие (хотя бы в первом чтении) Основного Закона уже в ходе Съезда. Ведь, по сути, самим фактом подписания договоров республики, края и области не только создали условия для консенсуса парламентариев, но и придали побудительный мотив их конструктивной работе над Конституцией.

Лучшее — враг хорошего

Народный депутат РФ **Владимир Подопригора**, заместитель председателя Комитета Верховного Совета по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству, член парламентской фракции «Демократическая Россия»:

— Мартовский вариант проекта новой Конституции, на мой взгляд, значительно уступает по своему содержанию предыдущим, прежде всего прошлогоднему сентябрьскому. Мне кажется, что произошло это потому, что Конституционная комиссия переусердствовала, стремясь удовлетворить все требования и пожелания оппонентов, сглаживая острые углы. Это касается и четвертого раздела, содержащего статьи по федеративному устройству.

В соответствии с прошлогодним проектом Российской Федерацию составляли республики и земли, наделенные одинаковыми полномочиями. А нынешний проект все-таки делит субъектов Федерации на два

сорта: первый — республики, второй — края, области. У одних — конституция, у других — устав. Одни имеют свой высший суд, другие — не имеют. Но ведь федерации с неравноправными субъектами не бывают стабильными. Разность потенциалов в электричестве дает искру, в материалах — излом. А в федеративных отношениях?

Думаю, что у некоторых областей и краев может появиться желание объявить себя республиками. Такие стремления ощущаются уже сегодня.

На мой взгляд, достоинством прошлогоднего проекта было также и то, что он предоставлял право издавать собственные законы по вопросам своего ведения республикам и землям. И это справедливо. Ведь некоторые области мало чем отличаются от республик: и по числу населения, и по соотношению национальностей, и по экономическому потенциалу. Зачем же их искусственно принижать, давать повод национал-патриотам поднимать вопрос о создании Русской республики?

Давайте обратимся к примеру США. Там национальные проблемы решаются мягче. Если у человека есть стремление жить с людьми своей национальности, он примыкает к соответствующей общине (китайской, русской, французской).

Сегодня мне кажется однозначным факт, что многие республики, говоря о национальной самобытности, пытаются просто добиться привилегированного положения по сравнению с областями. Неужели проблемы того же языка надо решать только на уровне республик, а не на уровне села, района, города? Вспомним еще раз царскую Россию. Она делилась на губернии. Но в этих губерниях были башкирские, татарские, удмуртские и другие национальные села и города, которые жили по своим законам.

Конечно, большевики допустили ошибку, поделив Россию на национальные кварталы. Они тем самым запрограммировали и раздоры, и массу претензий к русским за низкий уровень жизни. Хотя русские страдали от обанкротившейся ленинской политики не меньше других национальностей. К сожалению, в нынешнем виде проект Конституции далеко не полностью свободен от наследия большевистской национальной политики.

Я избран депутатом от Удмуртии. На территории моего округа помимо населенных пунктов с преобладающим удмуртским населением есть и татарские, и русские, и марийские села. И мне бы хотелось, чтобы принимаемая нами Конституция в одинаковой мере защищала интересы представителей всех национальностей, не ставя в привилегированное положение те или иные из них.

Надо идти к консенсусу, отсекая крайности

Народный депутат РФ **Иван Рыбкин**, сопредседатель парламентской фракции «Коммунисты России»:

— В наше непростое время у многих появилась привычка, когда возникают трудноразрешимые проблемы, апеллировать к народу. Но народ, по-моему, и так растерян донельзя. Так что нам, народным депутатам, которым делегированы представительские и законодательные полномочия, надо самостоятельно решать все проблемы законодательского характера. Это, прежде всего, относится к выработке и принятию новой Конституции РФ.

Как и многие члены фракции «Коммунисты России», я убежден в том, что к новой Конституции мы должны идти через Федеративный договор. Этот документ поддержан практически всеми республиками, входящими в состав Российской Федерации.

Ну а если кто-то его не подписал? Мне кажется, делать из этого трагедию не следует. В Федеративной Республике Германии самая крупная земля Бавария федеративный договор не подписала до сих пор. И, тем не менее, никто не может себе представить Германию без Баварии, которая колоритно представляет немецкую нацию.

Считаю большим достоинством проекта новой Конституции те положения четвертого раздела, в соответствии с которыми края и области наделены такими же полномочиями в области экономики, финансов, что и республики. Ведь это нонсенс, когда проблемы некоторых республик, автономных округов кое-кто пытается решать за счет краев и областей.

По остальным проблемам конституционного характера мы, безусловно, сумеем найти общий язык, лишь бы продолжало жить наше единое государство. В частности, я возлагал большие надежды на поиск согласительных решений уже в процессе подготовки к Съезду народных депутатов РФ.

Кстати, было решение ряда комитетов Верховного Совета РФ о создании объединенной рабочей группы для подготовки совместного проекта Конституции. В нее предлагалось ввести, помимо разработчиков нынешнего проекта, также авторов альтернативных проектов и разделов. Думаю, что это решение не потеряет силы и после Съезда.

А вообще-то, проект Конституции можно улучшать бесконечно. Но на каком-то этапе надо все-таки остановиться. В противном случае, детализируя проблемы, мы закапываемся в них все больше и становимся их пленниками.

Ю.Ю. Болдырев,
*Главный государственный инспектор,
начальник Контрольного управления
Российской Федерации*

Единство государственной власти в условиях обновления Российской Федерации¹

Остановлюсь лишь на нескольких аспектах нашего видения роли единого института, под которым мы подразумеваем и Контрольное управление, и систему контрольных органов на местах, и систему представителей Президента на местах.

Недавно был подписан Президентом Указ, утвердивший постоянное Положение о представителях Президента, в котором представителям Президента на местах даны дополнительные полномочия. Тем самым Президент четко определил свою позицию по отношению к этому институту и по отношению к рекомендации VI Съезда народных депутатов об уничтожении этого института.

К этому следует добавить, что главы администраций краев и областей еще до Съезда создали ассоциацию глав администраций. Эта ассоциация также выступила за упразднение института представителей Президента. Тем не менее Президент, как вы видите, свою позицию четко определил.

Институт представителей Президента сформировался после путча, и в то время у него были ярко выраженные политические функции. Необходимо было очень быстро создать такую систему, которая бы позволила представлять Президента на местах на тот момент, прежде всего с тем, чтобы оказать помощь в формировании администраций на местах в соответствии с дополнительными полномочиями, которые получил Президент.

И сложилась довольно своеобразная ситуация, когда на местах мы имеем назначаемых Президентом глав администраций краев и областей и столичных городов в этих краях и областях, и назначаемых Президентом же представителей Президента в этих краях, областях и автономных округах. В связи с этим возникает вопрос: целесообразна ли такая параллель или, как определяет VI Съезд, целесообразно ли такое «дублирование»?

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 14–20.

В этом вопросе нужно ориентироваться не столько на сиюминутную политическую функцию, роль которой в данный момент снижается, сколько на перспективу. А перспектива у нас такова: огромное территориальное государство, раздираемое самыми разными политическими, экономическими и национальными противоречиями. И в ближайшее время мы можем предполагать, что эти процессы будут нарастать. Следовательно, необходим институт, который позволил бы создать баланс интересов региона и центра, с учетом того, что интересы регионов всегда будут в чем-то отличаться от интересов государства в целом.

Мы знаем, что существует два классических варианта: парламентская республика и президентская. И нет резонов нам сейчас спорить, какой вариант лучше. Я, например, всегда был сторонником парламентской системы, но важнее не спорить, какой вариант лучше, а остановиться на каком-то одном, его достроить четко до конца, логично.

Мы стали строить систему президентскую. Президентская система предлагает вариант решения этой проблемы путем большей централизации, чем федерация парламентская как, например, ФРГ, соответственно, путем создания на местах представительств именно высшей власти. То есть органов, которые бы осуществляли на местах как функцию контроля за органами местной власти, исходя из полномочий государства в целом, так и функцию решения ряда вопросов, которые отнесены к компетенции центра, к компетенции государства в целом.

Представители Президента, в соответствии с новым Положением, получили полномочия координировать деятельность федеральных структур на местном уровне. Тому есть некоторая предыстория.

При Главном государственном инспекторе распоряжением Президента создана контрольная коллегия, в которую входят руководители важнейших федеральных контрольных ведомств. Один из важнейших вопросов, который возник на одном из заседаний этой контрольной коллегии, — это вопрос о том, что мы теряем управляемость страной не просто в силу отсутствия каких-то полномочий, но мы теряем еще и наблюдаемость процесса, мы теряем возможности реального эффективного контроля государства за тем, что происходит на местах. За тем, насколько на местах выполняются требования государства в самых различных сферах, будь то финансовая сфера, административная, либо санитарный или ветеринарный контроль и т.п. И соответственно, был поставлен вопрос о защите федеральных контрольных органов как от ведомственного давления, так и от давления местного, со стороны глав администраций, местных советов и т.д. Контрольная коллегия заняла четкую позицию о необходимости вывода федеральных контрольных структур из-под воз-

можного давления как административного, так и финансового местных органов власти. И в соответствии с названным Указом Президента функция координации деятельности федеральных структур передана представителям Президента.

При этом хотел бы подчеркнуть, что мы сейчас не обсуждаем, какие именно федеральные органы должны на местах действовать и с какими полномочиями. В Федеративном договоре указано, что относится к компетенции центра, что относится к совместному ведению и т.п. Но важно, что в любом случае те или иные полномочия и, соответственно, структуры центра остаются. Соответственно, координировать деятельность этих центральных структур, видимо, необходимо.

Следует отметить также, что никаких властных полномочий принимать решения, указывать кому-то, наказывать кого-то представителю Президента не дано.

В то же время именно такая координационная функция, как это определено Указом, поможет нам увидеть, кто из представителей Президента реально окажется способен проводить эту работу на местах, а кто окажется не способен, и этих людей, естественно, Президент будет постепенно заменять.

Важным также является вопрос о механизме назначения руководителей федеральных структур на местах. Положение предусматривает, что эти руководители будут назначаться по согласованию, либо по представлению представителей Президента на местах.

Многие из глав администраций на местах ставят вопрос, что это нецелесообразно, неправильно, что должен быть один человек на месте — глава администрации, который решает все вопросы. Мы ориентируемся в этой схеме не столько на сегодняшнюю ситуацию, когда главы администрации назначаются Президентом, сколько на завтрашнюю, когда главы администраций будут избираться населением. В этом случае никакого параллелизма не будет. Эта система будет приближаться к французской, где есть местный глава администрации, который является председателем регионального совета или совета департамента, и несет на себе только хозяйственные и иные функции исключительно местного значения. Но как только вопрос выходит на стратегический уровень, будь то координация каких-то силовых структур, либо контроль со стороны государства, как административный, так и финансовый, здесь уже вступают в действие префекты, то есть представители государства. Это не конкуренты, которые должны сидеть рядом и «подсидивать» глав администрации, это люди совершенно другой службы, я бы даже сказал, со-

вершенно иной карьеры. Это, видимо, надо четко понимать как нашу стратегическую линию в этом вопросе.

Нерешенным пока остался вопрос независимого от местной власти финансирования ряда федеральных контрольных ведомств, а также правового обеспечения их деятельности. Ряд наших федеральных структур действует по самым разным нормативным актам. Деятельность одних структур определена законами Российской Федерации, других — какими-либо положениями, ведомственными инструкциями и т.п. Контрольное управление сейчас проводит определенную работу по подготовке концепции закона о государственном контроле. Этот закон, кроме всего прочего, должен четко определить, что есть государственный контроль, в отличие от ведомственного. Например, существует такая организация, как контрольно-ревизионное управление Минфина. По своему сегодняшнему статусу — это ведомственный контроль, контроль Министерства финансов. В то же время по роли и функции, которую должен нести этот орган контроля, ясно, что это контроль межведомственный. Он должен быть отнесен именно к виду государственного, межведомственного контроля. Рабочая группа, которая сегодня занимается проектом этого закона, должна определить основные положения законопроекта, в том числе касающиеся единой системы социального обеспечения, страхования, исключающей, кстати, «соревнование» по выбиванию из центра различных благ и льгот в связи со значимостью ведомства и т.д. Причем до сих пор это делалось зачастую какими-то закрытыми, полусекретными постановлениями и решениями... Мы хотим навести здесь минимальный порядок.

Многие важные вопросы государственного устройства не имеют еще однозначного законченного решения. Это касается вопросов не только разделения функций, скажем, между центром и местами, между исполнительной и законодательной властью, это касается даже внутреннего разделения функций между, например, Правительством и Администрацией Президента. Здесь есть ряд разных подходов, и эти вопросы находятся в стадии рассмотрения.

В частности, было предложение переподчинить инициативно создаваемые на местах контрольные структуры при главах администрации Контрольному управлению Администрации Президента, представителей же Президента из ныне единого института вывести и подчинить Руководителю Администрации Президента, либо иному должностному лицу в Администрации.

Нам представляется сегодня, что ставить вопрос о том, чтобы контрольные управления на местах, которые сейчас создаются главами ад-

министратий, вдруг просто переподчинить Главному государственному инспектору, сделать из них федеральную службу — это не совсем адекватный подход, в том числе и по той причине, что для того, чтобы навести порядок у себя, главы администраций вынуждены будут опять создавать собственные контрольные органы.

Все вы прекрасно понимаете, что, если какие-то серьезные недостатки в работе, нарушение законодательства в Иркутской области вызывает федеральный контроль, соответственно это влечет за собой определенные последствия и в отношении главы администрации. И здесь глава администрации заинтересован в том, чтобы застраховаться и самому наводить у себя порядок.

Поэтому, здесь нужно идти другим путем, а именно, под представителями Президента, расширив их штаты, создать и аналитические информационные центры, более серьезные, чем мы имеем сегодня (а вы знаете, что у представителя Президента фактически на местах работают два помощника и все), и основы возможных в будущем местных подразделений Контрольного управления Администрации Президента.

Сегодня же контрольную функцию представители Президента могут осуществлять путем координации деятельности уже существующих структур. Например, антимонопольный комитет имеет на местах штат до тридцати человек, налоговые службы, ряд других служб — контрольно-ревизионное управление. И сейчас мы готовим предложения по необходимым постановлениям Правительства, предложения по ведомственным нормативным актам в обеспечение реализации Указа Президента, о котором я сегодня говорил.

Таким образом, мы можем реально получить эффективный механизм отстаивания на местах интересов государства в целом, осуществления контроля за соблюдением органами исполнительной власти федерального законодательства.

*Л.Ф. Болтенкова,
руководитель экспертной группы
Совета Национальностей
Верховного Совета РФ,
доктор юридических наук*

К истории и содержанию Федеративного договора¹

В течение десяти дней (13–23 марта) республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами в составе Российской Федерации, городами Москвой и Санкт-Петербургом в Российской Федерации, городами Москвой и Санкт-Петербургом в Российской Федерации в парламенте был парафирован Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий). А уже 31 марта в Георгиевском зале Кремля этот Договор был подписан полномочными делегациями субъектов Российской Федерации и от имени самой Федерации Председателем Верховного Совета Р.И. Хасбулатовым, Президентом Б.Н. Ельциным.

Для людей, не посвященных в процесс разработки Федеративного договора, сам факт его парафирования оказался неожиданным. Оппоненты утверждали, что оно не состоится, Договор с треском провалится. Для тех, кто изначально участвовал в работе над проектом Федеративного договора, время, прошедшее с начала этой работы, показалось вечностью, а десять дней — предзавершающим звеном в его трудной и сложной истории.

Завершающим этапом были встречи с представителями республик, краев, областей, автономных образований 30–31 марта для обсуждения и согласования поправок, дополнений к парафированному Договору, высказанных представительными органами власти субъектов Федерации.

Встречи оказались напряженными, но результативными. В конечном итоге были найдены формы удовлетворения интересов всех сторон, участвующих в договорном процессе. Одной из таких форм являются протоколы к Договору, также имеющие обязательную силу.

Употребление единого термина «Федеративный договор» несколько условно, ибо в действительности парафировано и подписано три документа с таким наименованием. Напомним, как это случилось. Еще на первом Съезде народных депутатов РСФСР прозвучала мысль о необходимости реформирования федеративных отношений в России. Деклара-

¹ Этнополитический вестник России. 1992. № 1. С. 33–35.

ция о государственном суверенитете РСФСР, несмотря на ее важность в других вопросах, наметила лишь контуры реформы федеративных отношений. Разработку вопроса Президиум Верховного Совета РСФСР возложил на Совет Федерации и Совет Национальностей. Уже в марте 1991 г. к третьему Съезду народных депутатов РСФСР проект Федеративного договора был подготовлен.

Заслушав доклад Р. Хасбулатова, Съезд народных депутатов принял тогда Постановление «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)». Верховному Совету РСФСР поручалось с участием республик, краев, областей, автономных округов и области доработать проект Федеративного договора и подготовить его к подписанию. Это было 5 апреля 1991 г. Однако понадобился целый год для согласования вопроса о Федеративном договоре!

Не акцентируя внимания на «издержках производства», отмечу, что компромисс наконец-то был достигнут. Его результатом стали три текста Федеративного договора: для республик в составе Российской Федерации; для краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; для автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Такой исход на стадии парафирования и подписания закономерен, если иметь в виду противоречивый характер процесса разработки Федеративного договора.

Идея трехтипности субъектов Российской Федерации, хотя она и базировалась на реальной действительности, тем не менее долго и с препятствиями пробивала себе дорогу. Трехтипность означает, что субъектами Российской Федерации являются национально-государственные (республики), национально-территориальные (автономная область, автономные округа), административно-территориальные (края, области) образования. В проекте Федеративного договора, одобренном третьим Съездом народных депутатов РСФСР, этот тезис содержался. Разнотипность не означала неравноправность субъектности. Отличие двух последних субъектов Федерации заключалось лишь в том, что первые (республики), обладая такими же правами, как и края, области, автономии, в социально-экономическом, культурном развитии, имеют признаки государства: Верховный Совет республики, Верховный Суд, Президент (по усмотрению республик), государственную символику.

Нельзя не отметить, что оппоненты Федеративного договора под давлением набирающих темп разрушительных процессов подключились наконец-то в декабре 1991 г. к работе над ним. Однако разграничивать полномочия между федеральными органами государственной власти и

органами государственной власти республик, краев, областей, автономных образований документом, имеющим форму Федеративного договора, они не согласились. Компромиссным вариантом стало, как известно, Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий, одобренное Президиумом Верховного Совета Российской Федерации и направленное для рассмотрения республик, краев, областей, автономных образований. Реакция республик, как и предполагали многие, была отрицательной. Ведь для того чтобы Договор имел не только юридическую, но и моральную силу, он должен заключаться добровольно, при действительном согласии сторон.

Верховный Совет Российской Федерации не мог не учитывать настроения республик. Для парафирования был предложен Федеративный договор, подготовленный с учетом предложений республик и с участием их представителей. Исходя из принципа равноправия субъектов, одобренного третьим Съездом народных депутатов РСФСР, необходимо было и с краями, областями, автономными образованиями парафировать Федеративный договор, а не какой-либо другой документ. Такой подход был встречен с одобрением со стороны краев, областей, автономных образований. Так появилось три Федеративных договора.

Комментируя их текст, необходимо отметить следующее. Федеративный договор имеет своим предметом лишь разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республики, края, области, автономии в составе Российской Федерации. Это означает, что в нем не ставится задача создавать новую Федерацию, а тем более закладывать какие-либо предпосылки для возможного нарушения целостности Российской Федерации, хотя и такие предложения были, но они не нашли поддержки большинства. Договор исходит из исторического факта существования Российского государства. Этот факт неоспорим, и после долгих, трудных согласований он не ставится под сомнение ни одним из участников договорных отношений. Вместе с тем Договор закладывает прочную основу для установления и развития реальных федеративных отношений между различными частями Российской Федерации, между ними и федеральными органами государственной власти. В условиях многонациональности российского общества, особенно в нынешнее конфликтное время, это, на наш взгляд, единственно возможный путь эффективного регулирования общественно-политических, национальных процессов.

Преамбула всех трех Федеративных договоров в основном совпадает. В то же время республики сочли необходимым изложить в преамбуле

тезис о праве народов на самоопределение в составе Федеративного Российского государства. А, например, края и области, не считая этот тезис для себя принципиальным, не стали его и закреплять. Два-три разных слова встретятся в трех преамбулах — не более. Важно то, что все субъекты федеративных отношений признают свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации и целостности ее территории.

Следующим существенным моментом является то, что предметы ведения и полномочия федеральных органов государственной власти определены в Договоре конкретно, т.е. закрытым образом. Предложение ряда экспертов оставить за федеральными органами государственной власти «и другие полномочия, закрепленные за Российской Федерацией Конституцией», не прошло. Исключена была республиками из проекта Договора формулировка «и другие полномочия...» из статьи II о совместном ведении федеральных органов государственной власти и органов власти республик. Здесь тоже дается закрытый перечень полномочий.

Полномочия же республик в Федеративном договоре для них, а также полномочия краев, областей, автономной области, автономных округов в соответствующих договорах вообще не перечисляются. Они самостоятельно будут осуществлять все полномочия, не отнесенные к ведению федерации и к совместному ведению.

Споры между Федерацией и ее субъектами будут решаться Конституционным Судом Российской Федерации.

Важной гарантией прав граждан Российской Федерации является положение, закрепленное тремя Договорами, о том, что юридические документы, выданные Российской Федерацией, органами власти, учреждениями и должностными лицами республик, краев, областей, автономными образованиями в пределах их полномочий, признаются действительными на всей территории Российской Федерации.

Гарантом стабильности Договора является положение о том, что вносить в него изменения в одностороннем порядке нельзя.

Гарантом жизненности положений Федеративного договора является то, что он станет частью Конституции Российской Федерации.

Когда это произойдет, Российская Федерация превратится из Федерации, основанной только на законе, в Федерацию договорно-конституционную, что вполне отвечает свойствам цивилизованности.

Общее же положительное значение для России Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий) пока еще осознается далеко не всеми. Многие из оппонентов Договора оста-

ются при своем мнении до сих пор. Вопреки их убеждениям отмечу, что за последнее десятилетие на пути созидания в нашей стране не было события, равного по масштабам и значимости. Когда одна историческая сила работала на разрушение, другая трудилась «на собирание». Федеративный договор — это шаг к объединению всех народов России на качественно новой основе. Это продолжение, если не завершение, исторически присущего России способа «собираания земель».

Наконец-то в политике Российского государства стали проявляться черты исторической преемственности, преемственности того, что всегда украшало Россию, придавало ей величие и благородство!

Теперь предстоит не менее трудное дело по реализации положений Федеративного договора.



КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК

В этом выпуске:
Текст Федеративного
договора, парафированного
13 марта 1992 года

Вице-президент России
Александр Руцкой отвечает
на вопросы "Конституционного
вестника"

Татарстан: три точки
зрения на проблему
суверенитета



№ 10
февраль-март
1992

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

г.МОСКВА

С.Н. Булдаев,
*народный депутат Российской Федерации,
член Конституционной комиссии*

О конституционном процессе в республиках в составе Российской Федерации¹

Вопрос о конституционном процессе в республиках в составе Российской Федерации был вынесен на обсуждение пленарного заседания Конституционной комиссии впервые. В связи с этим правомерен вопрос, почему, не закончив разработку проекта Конституции Российской Федерации и не приняв ее, мы приступаем к анализу конституционного процесса в республиках. Дело в том, что в настоящее время, когда Конституционная комиссия в соответствии с решением пятого Съезда народных депутатов Российской Федерации проводит усиленную работу над заключительным вариантом проекта Конституции и в особенности ее IV разделом и, поскольку в республиках в составе Российской Федерации идет активная разработка проектов новых конституций, возникает острая необходимость взаимоувязывать основные разделы конституций республик, в частности, и Российской Федерации в целом.

Ныне действующие конституции бывших автономных республик принимались и утверждались только по указанию сверху в точной аналогии с Конституциями Союза ССР и РСФСР. Автономные республики практически не имели права сами вносить какие-либо изменения в свою конституцию.

В настоящее время, когда все республики приняли декларации о государственном суверенитете, каждая из них вносит существенные изменения и дополнения в действующие конституции.

И в то же время, как я уже говорил выше, почти во всех республиках идет активная работа по разработке и принятию новых конституций.

В данном случае речь идет не о возврате к прежним методам строго централизованного подхода к принятию конституций республик, а о согласованной работе по разработке взаимоувязанных основных направлений и разделов конституций республик и Российской Федерации в целом. И это необходимо делать именно сейчас, чтобы в последующем не разрешать разногласия, которые могут возникнуть в ходе конституционного процесса. Для того чтобы изучить ход конституционного процесса в республиках, нами были собраны соответствующие документы с мест.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 17–20.

Это, с одной стороны, ныне действующие конституции республик с внесенными изменениями и дополнениями, с другой — проекты разрабатываемых новых конституций и предложения республик.

Если проанализировать, какие же замечания и дополнения вносят в действующие конституции республики в составе Российской Федерации, то они сводятся в основном к следующему. Все республики в соответствии с принятыми Декларациями о государственном суверенитете изменили прежние названия республик. Сегодня 15 республик имеют название советских социалистических, а 5 — соответствующих республик. Всеми республиками определены в новой редакции 6-я статья, определены их равные отношения ко всем партиям и общественным организациям и движениям. Внесены значительные коррективы в систему органов власти и местного самоуправления. В последнее время, в связи с выделением президентского правления в республиках, вносятся соответствующие дополнения и по этому вопросу. Есть, конечно, и другие изменения и дополнения, но вышесказанные являются основными в этом процессе.

Теперь о разрабатываемых проектах новых конституций. Мы пока получили проекты Конституций из республик Татарстан, Якутской-Саха, Тувы. Коми ССР прислала концептуальные предложения по разрабатываемой Конституции. Другие республики сообщили о том, что они пока не могут прислать проекты, поскольку они еще не рассмотрены на местах и находятся в стадии разработки. Анализ показывает также, что не везде разработка конституций идет равномерно. Там, где есть собственные юридические силы, как правило, эта работа идет к заключительному этапу. (Татарстан, Якутская-Саха, Башкортостан и другие.) Отдельные республики (Бурятия, Тува и другие) решают проблему разработки Конституции посредством заключения договора с опытными специалистами-юристами города Москвы и других крупных центров. Вместе с тем многие республики, особенно вновь образованные, нуждаются в оказании помощи со стороны Конституционной комиссии Российской Федерации, юридических учреждений и институтов.

Начальный анализ конституционного процесса показывает, что Конституционной комиссии Российской Федерации надо продолжать работу по систематическому анализу этого процесса. В связи с этим необходимо решить следующие предложения:

1. Провести в ближайшее время встречу с председателями конституционных комиссий и специалистами по разработке конституций республик по вопросу взаимоувязывания основных разделов проектов конституций республик и Российской Федерации.

2. Организовать необходимую помощь в разработке конституций республик, особенно тех, которые нуждаются в этом, со стороны Конституционной комиссии РФ с привлечением опытных специалистов на договорной основе.

3. В «Конституционный вестник» ввести специальный раздел по конституционному процессу в республиках.

4. Ввести в практику с привлечением экспертов-специалистов Конституционной комиссии РФ, юридических учреждений и институтов дачу заключений по проектам конституций республик.

5. Просить средства массовой информации в порядке обмена опытом, а также в проблемном плане освещать материалы по разработке конституций республик в составе Российской Федерации.

*Ю.Д. Васильев,
заместитель главы администрации
Усть-Ордынского Бурятского
автономного округа*

О полномочиях и предметах ведения органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа¹

Отшумели и стали достоянием истории баталии по Федеративному договору, подписанному в конце марта сего года. Это важнейшее событие, которое общество, похоже, еще не оценило по достоинству, сняло множество противоречий между Российской Федерацией и ее субъектами, увело от реальной опасности распада наше многонациональное российское государство. И то обстоятельство, что Федеративный договор был подписан буквально накануне шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации, придает ему еще большую значимость. Неурегулированность вопроса о федеративном устройстве могла бы привести к непредсказуемым последствиям.

Как и было предусмотрено, содержание всех трех текстов Федеративного договора на шестом Съезде было оформлено в качестве раздела Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 69–82.

Теперь идет следующий этап, имеющий основным своим содержанием:

- а) углубленный анализ положения этого раздела Конституции и самого Федеративного договора;
- б) разработку действенных правовых механизмов реализации этих положений;
- в) дальнейшее развитие идей федерализма, региональной самостоятельности и самоуправления. Именно на данных трех аспектах этого этапа представляется необходимым остановиться и поговорить более подробно.

1. Обращаясь к анализу положений IV раздела Конституции и Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации) должен прежде всего отметить, что для нас — представителей органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа — большей проблемой является толкование самих положений, нежели поиск различного рода несоответствий между новыми конституционными нормами и статьями Федеративного договора. На последнее, в частности, указывают органы государственной власти ряда республик, краев и областей Российской Федерации.

Те положения Конституции и Федеративного договора, которые фиксируют предмет ведения, полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации, не вызывают у нас особых вопросов. Это именно те полномочия, которые не в состоянии самостоятельно реализовывать ни один субъект Российской Федерации. Другое дело, что некоторые из них вполне можно было бы перевести в разряд совместных полномочий, но это уже относится к будущим дискуссиям и согласованиям. Будем исходить из того, что достигнуто и закреплено в Конституции и Федеративном договоре сегодня.

Пункт «г» статьи I Федеративного договора относит к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации «установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации». Возникает сразу же вопрос: в чем будут выражаться эти общие принципы? Будут ли они иметь императивный, обязывающий характер или же они будут носить рекомендательный характер? Ответа на них пока не имеется, ибо нет еще самих этих принципов. Те же принципы, которые имеются в действующем за-

конодательстве, сплошь и рядом не соблюдаются, несмотря на их общеобязательный, императивный характер. Примером тому являются, в частности, введение не предусмотренных ни Конституцией, ни действующим законодательством Российской Федерации институтов мэров, губернаторов в ряде городов (Москве, Санкт-Петербурге) и регионов (Сахалин) Российской Федерации.

Мне могут возразить, суть не в названии, а в содержании. Если бы это было так, дорогие коллеги, я бы не стал даже затрагивать этот вопрос. Но вы ведь прекрасно знаете, что, например, введение в городе Москве института мэра, повлекшее за собой кардинальную реформу органов исполнительной власти и, как следствие, разрушившее прежнюю систему организации органов представительной и исполнительной власти, вовсе не формальное изменение названий.

Этот вопрос, как ни покажется вам парадоксальным, имеет непосредственное отношение и к нашему округу. В 1937 году, как всем здесь, надеюсь, известно, в результате принятия антиконституционных решений из Бурят-Монгольской АССР была отторгнута значительная часть ее территории, на базе которой образован Усть-Ордынский Бурятский автономный округ в составе вновь образованной Иркутской области. Тогда административно-территориальное устройство в Бурятии основывалось на аймачной системе. Сегодня, когда советская система государственной власти сплошь и рядом подвергается критике — оправданной или неоправданной — мы у себя в округе тоже задумываемся над тем, как рационализировать власть и не обратиться ли в этой связи к аймачной хуральной системе, естественно, уже в новом ее качестве и содержании.

Но не получится ли тогда так, как в известной поговорке: «что позволено Юпитеру, не позволено быку!» Что позволено Москве, не позволено Иркутску и Усть-Орде.

Есть еще два положения статьи 1 Федеративного договора, которые при своем конкретном толковании вызывают у нас вопросы. Так, например, часть 1 этой статьи говорит о том, что «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». И вновь возникает для нас вопрос: а каковы эти пределы и формы? Будут ли они вновь, как и в приснопамятные времена, устанавливаться для нас сверху, или же они будут все-таки выработаны при непосредственном нашем участии.

Часть 3 этой же статьи 1 Федеративного договора устанавливает положение о том, что автономной области, автономным округам гарантируется представительство в федеральных представительных органах государственной власти Российской Федерации. И снова вопрос: а какие еще, кроме Верховного Совета Российской Федерации и ныне существующего Съезда народных депутатов, существуют федеральные представительные органы власти? Не проще ли было прямо так и написать: гарантируется представительство в Верховном Совете Российской Федерации.

Надо отметить, что это положение Федеративного договора по непонятным нам причинам не «попало» в Конституцию Российской Федерации как в отношении автономной области, автономных округов, так и в отношении краев и областей.

Правда, в последнем абзаце статьи 72 Конституции Российской Федерации говорится о том, что «республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу гарантируется представительство в федеральных органах государственной власти Российской Федерации».

Но ведь это не одно и то же. Понятие «федеральные органы государственной власти» шире чем понятие «федеральные представительные органы». Последние лишь часть первых. И нам, в общем-то, больше нравится и подходит формулировка статьи 72, ибо мы вместе с Иркутской областью получаем возможность представительства — причем гарантированную Конституцией (Основным Законом) нашего государства — возможность представительства в федеральных органах государственной власти, а значит, не только в Верховном Совете, но и, к примеру, в правительстве и в других федеральных органах и структурах государственной власти.

Вот к каким размышлениям и выводам нас привело толкование предмета ведения и полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

Гораздо больше вопросов у нас возникло при толковании предмета совместного ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов власти автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации.

При реализации совместных полномочий в случае возникновения несоответствия правовых актов округа федеральным законам применяются федеральные законы (часть 2 статьи VI Федеративного договора, часть 2 статья 84 Конституции РФ). С этим мы согласны. Но все-таки

позволим себе заметить, что здесь нужна была оговорка следующего характера. Неопределенность в толковании отдельных положений Федеративного договора должна решаться в соответствии с принципом, который состоит в предоставлении органам государственной власти автономной области и автономных округов (это, кстати, полностью должно относиться и к органам государственной власти краев и областей) максимально полного самоуправления.

Иными словами говоря, должны действовать два принципа: верховенства федерального законодательства над региональным нормотворчеством краев, областей, автономных образований, а также максимально полного самоуправления в этих региональных образованиях.

Эту, с нашей точки зрения (и надеюсь, что ее поддержат мои коллеги из Иркутской области), принципиальную оговорку мы хотим внести в подготавливаемый нами Закон Российской Федерации «Об Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, работа над которым близится к завершению.

Таким образом, я перехожу ко второму аспекту предмета нашей дискуссии — разработке действенных правовых механизмов реализации Федеративного договора и IV раздела Конституции Российской Федерации.

В данное время для нас — представителей округа — она может осуществляться по двум основным направлениям:

- а) участия наших представителей в разработке и принятии законов и иных нормативных актов общесоюзного уровня;
- б) разработке и принятии своего собственного закона о нашем округе.

В связи с тем, что вопрос о законе, по сути дела, представляет собой отдельный большой вопрос и заслуживает того, чтобы он, как и Устав об Иркутской области, который мы будем обсуждать на нашем совещании, также обсуждался самостоятельно, ограничусь лишь замечаниями общего характера.

В коридорах Верховного Совета Российской Федерации сразу же после подписания Федеративного договора начал распространяться довольно странный слух о том, что никаких именных законов автономные округа не будут разрабатывать, а будет некий унифицированный Закон либо Основы о национальной автономии. В этой связи я прошу присутствующих на данном совещании руководителей парламента объяснить нам, что же происходит.

В части 1 статьи 111 Федеративного договора и в части 1 статьи 84 Конституции Российской Федерации прямо говорится о том, что все полномочия государственной власти, не отнесенные к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению этих органов с органами государственной власти автономной области, автономных округов, определяются законами Российской Федерации об автономной области, отдельных автономных округах, принимаемыми Верховным Советом Российской Федерации по представлению соответствующих автономных округов.

Если этот слух не имеет под собой каких-то серьезных оснований, то ставится под сомнение вся большая работа по разработке закона о нашем округе. Думаю все же, что это всего лишь слух и не более того.

В связи с принятием в недалеком будущем законов об отдельных автономных округах у нас возникает вопрос: будут ли эти законы по своему правовому статусу относиться к федеральным законам или нет? Будут ли уставы краев и областей приравнены к федеральным законам? Если да, то в них есть смысл. Если же нет, то...

Почему возникает этот вопрос? А потому, что в заключительной статье VII Федеративного договора говорится о том, что 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.

Обращаясь к третьему, последнему аспекту обсуждаемого нами вопроса — о дальнейшем развитии идей федерализма, региональной самостоятельности и самоуправления — хочу отметить, что к жизни в условиях подлинной федерации мы начинаем, по сути, только приступать. Поэтому всякого рода скороспелые обвинения в адрес друг друга — одних в сепаратизме и регионализме, других — в унитаризме, имперских замашках и т.д. и т.п. — никому никакой пользы и выгоды не приносят. А вред от них большой, и вред всем.

Отчасти боязнь субъектов Российской Федерации к возврату к жесткой централизации власти может исходить из того, что ни в Федеративном договоре, ни в Конституции нет четко зафиксированной гарантии федерализма. В этой связи, может быть, стоило бы в Конституции прямо указать на то, что «республики, автономная область, автономные округа, края и области в составе Российской Федерации не могут слиться в унитарное, жестко централизованное государство. Принципы федерализма,

региональной самостоятельности и самоуправления в Российской Федерации являются незыблемыми».

В заключение этого вопроса необходимо отметить, что мы стоим накануне принятия на очередном Съезде народных депутатов Российской Федерации новой Конституции нашего государства. Из всех проектов основного Закона именно с точки зрения реализации идей федерализма и самостоятельности регионов нам больше всего подходит официальный проект Конституции. Все же другие — в том числе С.М. Шахрая, А.А. Собчака и С.С. Алексеева и др. — представляются нам в этом плане совершенно неприемлемыми. Они низводят на нет все наши завоевания и представляют серьезную угрозу федерализму.

Современная ситуация в развитии Усть-Ордынского Бурятского автономного округа

Наличие общего экономического кризиса, незавершенности и противоречия национально-государственного устройства России, проблемы разграничения компетенции федеральных и региональных органов управления усугубляют социально-экономическое положение нашего округа.

Видимо, нет смысла оперировать перед Вами скучными цифрами и фактами, подтверждающими вышеуказанный тезис. Все эти цифры в официальных отчетах и справках имеются.

Свою задачу я вижу в том, чтобы попытаться сжато высказать свое видение проблем на сегодняшнем этапе осуществления радикальной экономической и политической реформ.

Во-первых, практическое осуществление или вхождение в реформу показывает, как мы неоднородны и насколько разные имеем стартовые условия.

В целом самочувствие округа во многом зависит от поставок продовольствия, продукции производственно-технического назначения. Если сказать кратко — мы имеем ограниченные возможности, способности самообеспечения и саморегулирования. Рыночные отношения хороши при наличии развитых коммерческих структур и инфраструктур рынка и внешнеэкономической деятельности. Быстрого решения всех этих вопросов не приходится ожидать в силу ряда серьезных негативных факторов. Проявляет себя извечная крестьянская психология — подождать, не торопиться, посмотреть, как у других и т.д. Этому крестьянина научила вся его предыдущая жизнь, когда за него решали всегда другие. Наконец, отсутствие необходимых, организационных, финансовых, технико-

экономических условий для «включения» действительно нужных реформ.

На первом этапе вхождения в рынок, поскольку мы являемся в Иркутской области солидным аграрным сектором, была попытка сдерживать в какой-то мере падение жизненного уровня за счет сокращения межрегиональных экономических связей и перевода их на бартерную основу. Но эта форма имеет свои пределы и возможности. Фактически она исчерпана и имеет свои минусы, ибо порождает недовольство у тех, кто не может пользоваться бартером. Отсюда я хочу высказать мысль о том, что хотя Федеративный договор изменил принципы взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами, расширил хозяйственную компетенцию, вместе с тем отдельные субъекты Федерации нуждаются сегодня в государственной поддержке как в экономической сфере, социальной, финансовой, а также в обучении и подготовке кадров. Нужна гармония общероссийских и региональных интересов. Переход от прежней административной системы управления к системе преимущественно рыночного регулирования должен быть менее болезненным для населения. Нам, как власти исполнительной, дают оценку только по этой шкале.

Говоря словами Б.Н. Ельцина — начиная от Президента РФ и кончая администрацией села — это одна, единая власть.

Если идет пробуксовка на первичном уровне, то плохо всей цепочке власти.

Для решения тактических задач региональной политики нужно создавать социально-экономический, финансовый механизм, напрямую связанный с регионами.

Думаю, что такое тесное сотрудничество только делу поможет.

[...]¹

Руководство областного Совета, администрация области всегда с пониманием относятся к нуждам и проблемам округа. Естественно, у нас в округе не было и в мыслях выйти из состава области, хотя разговоры на бытовом уровне возникали. Строя свои отношения с областью на договорной основе, что и предполагается в Федеративном договоре, мы хотим делегировать решение некоторых вопросов области. В переходный период округ нуждается в централизованной поддержке, т.к. мы пока не имеем достаточного финансового и кадрового потенциала для реали-

¹ Далее в докладе следует раздел «Несколько слов об аграрной реформе» (краткая характеристика хода аграрной реформы в округе). — *Примеч. ред.*

зации требований рыночных отношений. Закругляя данную тему, хочу подчеркнуть, что везде нужен баланс интересов, интересов центра, интересов регионов. На этой основе и нужно создавать единое экономическое пространство и стабильно работающие государственные органы в центре и на местах.

Вокруг проблемы суверенитета: казанские интервью (13 января 1992, понедельник)¹

Александр Леонидович Салагаев, заведующий социологической лабораторией Казанского университета, председатель Координационного комитета движения «Граждане Российской Федерации».

«Конституционный вестник»: Мы, может быть, не очень хорошо себе представляем пропорции соотношения в Татарстане сторонников идеи полной независимости Татарстана от России, и тех, кто хочет, чтобы Татарстан был субъектом Российской Федерации. Что Вы могли бы сказать по этому поводу?

АС: Судя по результатам социологических исследований, сторонников полной независимости примерно 30%, остальные — за то, чтобы Татарстан был в составе или Российской Федерации, или (около 20%) в составе Советского Союза. Такой был расклад. Новых сведений пока нет. В общем, сторонников полной независимости меньше трети по нашим оценкам. Опрос проводился в октябре.

«Конституционный вестник»: Какую оценку Вы дадите решению этого вопроса — о соотношении статуса Татарстана со статусом Российской Федерации в проекте новой Конституции Татарстана.

АС: В проекте новой Конституции Татарстана Российская Федерация вообще не упоминается. Она упоминается только в одном месте в качестве иностранного государства, с которым можно заключить договор. В остальных — о ней речи вообще не идет. Т.е. Татарстан объявляется национальным унитарным государством, в котором на первом месте стоит суверенитет татарского народа.

«Конституционный вестник»: Есть ли в этом проекте еще какие-нибудь нормы, которые у Вас вызывают сомнения?

¹ Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 59–65.
Интервью брал ответственный редактор «Конституционного вестника» («КВ») Илья Шаблинский.

АС: Возьмем преамбулу. То, что говорится в преамбуле, в целом, не вызывает сомнения, но есть вариант. Читаю его начало: «Реализуя неотъемлемое право татарской нации на самоопределение...». Это означает, что предполагается создание национального государства. Т.е. впереди ставится везде татарская нация, хотя татары составляют чуть менее половины населения республики, и часть их тоже против независимости. Вот, например, еще. Статья 76, глава об избирательной системе. Это «пахнет» застойным периодом. «С целью обеспечения представительства в Верховном Совете республики ветеранов войны, труда и инвалидов 1/10 часть народных депутатов республики избирается республиканскими органами, созданными в установленном законом порядке, общественных объединений ветеранов войны, труда и инвалидов.» Это означает, что часть депутатов выбирается не прямо, а от общественных организаций. Далее. Статья 5 проекта Конституции. Упоминается деятельность партий, организаций и движений, направленная на «подрыв безопасности республики Татарстан». Что понимается под «подрывом безопасности»? Подобное положение есть и в проекте закона «О гражданстве...», где написано, что может быть отказано в гражданстве тем лицам, которые состоят в партиях других иностранных государств. Теперь вопрос о прокурорском надзоре. Согласно проекту и прокурор республики назначается Верховным Советом Татарстана, и амнистия осуществляется Президентом республики Татарстан, — в общем, здесь полностью автаркия.

«Конституционный вестник»: Что бы Вы могли сказать в целом о развитии правовой системы республики?

АС: Поскольку система правоохранительных органов Татарстана выводится из юрисдикции РФ, вслед за принятием подобного проекта Конституции необходимо будет, исходя из его логики, принимать соответствующие самостоятельные, отдельные от России, кодексы, так как везде в проекте есть ссылки только на законы Татарской Республики. Никаких ссылок на кодексы РФ нет в помине. А это — полная независимость.

Уже сейчас правосудие вершится только именем Татарской ССР. Фактически при такой процедуре вынесения приговора в РФ ничего уже обжаловать нельзя.

«Конституционный вестник»: Вы полагаете, что для урегулирования назревающего или уже назревшего конституционно-правового кризиса во взаимоотношениях между РФ и республикой Татарстан у российского правительства есть какие-то правовые или иные средства?

АС: Несомненно, есть. Речь идет о том, чтобы создать экономическую заинтересованность быть субъектом РФ у бывших автономий, а у граждан — иметь гражданство РФ.

Когда идут переговоры РФ с Татарстаном, то должна «срабатывать» концепция российского руководства, исходя из которой можно было бы предъявлять какие-то требования к республике Татарстан. Во всяком случае, уступки должны быть взаимными. Если мы отдаем половину нефти, вы должны осуществить то, и то, и то. Например, принять такие-то законы, гарантирующие такие-то права — религиозные, национальные, гражданские. Этого нет. Идет «игра в одни ворота». Главное, конечно, — это экономические и правовые средства...

Марат Абдурасулович Мулюков, президент Татарского общественно-го центра, народный депутат Татарстана, доцент Казанского университета.

«Конституционный вестник»: Видите ли вы какие-нибудь конституционно-правовые формы существования суверенного Татарстана в составе Российской Федерации?

ММ: Нет, не вижу.

«Конституционный вестник»: Как вы относитесь к возможному референдуму в Татарстане об отношении к РФ?

ММ: Я в целом не против референдума. Народ Татарстана в целом изъявил свое желание создать суверенное самостоятельное государство. Во-первых, у нас референдум уже идет. Это выборы президента Татарстана. Это есть уже референдум. Народ Татарстана выбрал своего Президента, народ не участвовал в выборах Президента РФ. Где-то 36% людей только приняли участие в выборах Президента РФ. Это уже является референдумом. Во-вторых, до проведения референдума нужно принять закон о гражданстве. Для того, чтобы выяснить, кто может принимать участие в референдуме. Это мы решим. Те граждане, которые являются временными, студенты и военные, не должны принимать участие в референдуме. Сейчас у нас по закону государственными языками являются татарский и русский, и те люди, которые приезжают сейчас на постоянное жительство, в Татарстан, они должны знать два языка. И как в других странах, например, США, пока они не будут знать язык, они не будут считаться гражданами Татарстана.

«Конституционный вестник»: Предполагается ли какая-нибудь процедура проверки знания татарского языка, т.е. тест на право того или иного лица быть гражданином республики.

ММ: Нет. Кто проживает в Татарстане сейчас, является гражданином Татарстана, здесь мы ограничений не ставим. Другое дело — в дальнейшем. Мы приняли закон 30 августа 1990 г. Может быть с этого момента все приехавшие на постоянное жительство не смогут участвовать в референдуме.

Александр Павлович Лозовой, заместитель Председателя Верховного Совета республики Татарстан.

«Конституционный вестник»: Намечены ли сегодня уже официально какие-то сроки проведения референдума о статусе Татарстана?

АЛ: Есть четкая уверенность в том, что необходимо этот вопрос обсудить с народом. Говорить о реальных сроках проведения референдума я не берусь, но уже основу мы имеем. Мы имеем закон о референдуме, на сегодняшний день проект Конституции Татарстана опубликован в печати для всенародного обсуждения. Остается вопрос, кто является гражданином республики Татарстан. Очень много разных суждений, и надо отдать должное тем... «крайним» товарищам из национального движения, которые руководствуются нормами Декларации о суверенитете республики, где предусматривается двуязычие и двойное гражданство, т.е. гражданство республики Татарстан и гражданство какой-то другой республики. Поэтому сегодня, не апробировав всего этого круга вопросов, сказать конкретно, когда будет референдум, сложно.

«Конституционный вестник»: Предполагается ли сейчас какая-нибудь формулировка вопросов, вынесенных на референдум?

АЛ: Пока нет.

«Конституционный вестник»: Здесь прозвучала идея об «ассоциированном государстве». Как Вы к ней относитесь?

АЛ: К сожалению, сегодня вообще вопрос национально-государственного устройства в рамках РФ не проработан. С одной стороны, меня радует, что люди едут, заинтересовались позицией Татарстана, не воспринимают это только как вымысел группы людей, пытаются разобраться в этом вопросе. Но уже в структуре РФ существует недопонимание. Отход от существующих конституционных норм, привел к некоторым необратимым процессам. Поэтому сегодня пророчествовать — в общем-то незавидное занятие. Поэтому сегодня я придерживаюсь одного: этот вопрос надо изучать, и не только на уровне Верховного Совета. Все-таки меня гложет мысль: ведь были высказаны мнения Верховных Советов республик бывшего Союза, был мартовский референдум, и все-таки он приказал долго жить. Я убежден в том, что пока еще не поздно, нам необходимо заняться вопросом национально-государственного

устройства. Именно с позиций многонационального народа РФ. А затем определиться: будем мы иметь Федерацию с ее жесткой структурой, или же Конфедерацию, с учетом многонационального состава этих республик, которые объявили уже сегодня себя суверенными, или же есть какая-то другая форма.

«Конституционный вестник»: Каковы ваши соображения по поводу формулируемых в резкой форме требований о «неучастии» Татарстана в какой бы то ни было форме в РФ? Вы ведь хорошо знакомы со сторонами этих требований?

АЛ: Я вижу — они знают, что Татарстану изолироваться — это практически «идея в никуда». Поэтому, скорее всего, будет найден тот вариант, который будет приемлем для всех сторон. Сегодня Республика Татарстан находится на стыке европейской части и азиатского региона. Если рассматривать историческое развитие Татарстана, то он возник на пересечении торговых путей, т.е. он является центром, где соприкасаются два мощнейших региона.

Поэтому Республика Татарстан должна рассматриваться еще более специфично, нежели, скажем, Казахстан, который стоит ближе к азиатской части, или Прибалтийские республики, которые уже ближе к Европе.

«Конституционный вестник»: Выдвигается ли сегодня жесткое требование о знании татарского языка в качестве условия для занятия тех или иных руководящих постов в правительстве республики ?

АЛ: Нет, не выдвигается, к сожалению. Почему? Потому что мы (т.е. в том числе и я, русский, представитель русскоязычной части населения) приняли Декларацию о суверенитете, мы объявили там два языка государственными: русский и татарский. Сегодня же вся работа административная в государственных органах осуществляется только на русском. То есть, сегодня фактически этого двуязычия нет. Нет просто технических возможностей. В Верховном Совете Татарстана буквально одна-две машинки на татарском языке. Эта нерасторопность в выполнении решений Декларации вызывает нарекания. Сегодня мы расширили трансляцию по радио на татарском языке. Кое-что предприняли в области книгопечатания. На сегодняшний день все государственное управление осуществляется на 98% на русском языке. Ну, как скажите, может отнестись к этому татарин, болеющий душой за свой родной язык? Нами приняты программы обучения в школах, подготовлена программа, в результате осуществления которой каждый житель республики сможет знать язык коренного населения республики.

«Конституционный вестник»: Вероятна ли постановка вопроса о единственном государственном языке — татарском?

АЛ.: Исключать ее нельзя в силу того, что введение двуязычия осуществляется медленно. Очень многие факторы работают, к сожалению, не в пользу татарского языка.

*Е.А. Данилов,
эксперт, руководитель
Научно-консультативного совета
Конституционной комиссии
Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Проблемы конституционно-правового регулирования предметов ведения и полномочий государственной власти в краях и областях Российской Федерации¹

Одним из трех Федеративных договоров, подписанных 31 марта 1992 года, является Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации. Хотелось бы подчеркнуть, что существует также менее известный Протокол к названному Федеративному договору, подписанный краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом. Именно эти два акта, основой для которых послужила соответствующая глава проекта новой Конституции Российской Федерации, стали импульсом децентрализации федеральной государственной власти в отношении краев, областей и указанных городов, передачи им широчайшего круга предметов ведения и полномочий.

Правовой базой такой передачи является действующая Конституция Российской Федерации, которая восприняла все положения упомянутого Федеративного договора. Напомним, что шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации своим постановлением от 10 апреля 1992 года одобрил Федеративный договор и решил включить его содержание как составную часть в Конституцию Российской Федерации, что

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 21–36.

и было сделано на этом же Съезде. Так что, рассматривая соответствующие проблемы, следует ссылаться прежде всего на положения действующей Конституции Российской Федерации, поскольку она является актом высшей юридической силы по отношению ко всем другим правовым актам, существующим в Российской Федерации.

Это, естественно, никоим образом не умаляет юридическое значение Федеративного договора. Так, в статье VIII Федеративного договора с краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом указывается, что установленное им «разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке». Это договорное положение воспринято в части второй статьи 185 действующей Конституции Российской Федерации и одновременно конкретизировано в ней в следующей редакции: «Изменения и дополнения статей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, касающиеся федеративного устройства Российской Федерации, не могут быть осуществлены в одностороннем порядке и производятся по согласованию с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами Москвой и Санкт-Петербургом в лице их Советов народных депутатов». Таким образом, сохраняется, но уже конституционным путем, достигнутое с большим трудом в соответствующем Федеративном договоре согласие по вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий, а также о способе изменения этого разграничения.

Следует подчеркнуть, что аналогичные нормы о необходимости согласия составных частей Федерации на изменение положений, касающихся федеративного устройства Российской Федерации, имеются также в проекте новой российской Конституции. И в этой связи у ряда практических деятелей возникает вопрос, будет ли действовать Федеративный договор после принятия новой Конституции Российской Федерации. Известно, что этот Договор не конституирует Российское государство заново, не воссоздает его. Россия в этом не нуждалась и не нуждается; как многонациональное единство она существует издавна, и ее государственность не прерывалась. Следует еще раз обратить внимание на то, что все Федеративные договоры — это акты о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, содержательно включенные как в действующую, так и в проект новой Конституции Российской Федерации. Не более того. Но, естественно, и не менее того. Вот почему нельзя принижать их серьезную роль в стабилизации обстановки в России, развитии федерализма в нашей стра-

не. Достаточно сказать, что Российской Федерации во многом благодаря Федеративному договору удастся избежать печальной участи распада, как это имело место в СССР, СФРЮ и разворачивается в ЧСФР.

Таким образом, положения Конституции Российской Федерации, вобравшие в себя содержание Федеративного договора, стали юридической, конституционно-правовой реальностью. Но они еще, к сожалению, только на подходе к тому, чтобы стать феноменом повседневной российской государственной, политической, экономической, да и правовой жизни. Нужно как можно быстрее и полнее реализовывать эти конституционные положения на практике, всеми законными средствами осуществлять их на деле, в плоскости применения. По нашему мнению, как федеральная власть — и законодательная, и исполнительная, так и государственные органы в республиках, краях, областях, автономных области и округах запаздывают с выполнением упомянутых конституционных положений. Нынешнее совещание, созданное по совместной инициативе представителей Иркутской области и Конституционной комиссии, в известной мере восполняет такие пробелы.

Говоря о действующей Конституции Российской Федерации в связи с содержанием Федеративного договора, следует подчеркнуть, что методологический подход, предложенный Конституционной комиссией и воспринятый законодателем и участниками Федеративного договора, оказался удачным и верным. Он заключался в том, чтобы распределить предметы ведения и полномочия по вертикали между Федерацией и отдельными видами ее составных частей, имея при этом в виду, что в российской Конституции осуществляется также разграничение между государственной властью и местным самоуправлением. Правильным оказался и предложенный принцип, в соответствии с которым определены предметы ведения и полномочия Федерации, а также предметы и полномочия совместного ведения Федерации и ее составных частей. Все остальные предметы ведения и полномочия были признаны находящимися у республик, краев, областей, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Сейчас речь может вестись только об уточнении разграничения на базе уже имеющейся, хоть и небольшой, практики применения полномочий по соответствующим предметам ведения.

Конституция Российской Федерации, включив содержание Федеративного договора, насыщает небывалой властью государственные структуры основного уровня — республики, края, области, автономную область, автономные округа. Разрушается неоправданное и ре-

грессивное всеисие «центра». Края, области, автономные образования, да и республики, приобрели предметы ведения и полномочия в таком объеме, о котором они ранее вряд ли помышляли. Характерно, что при подготовке Федеративного договора сами участники Федерации уже стали отказываться от целого ряда полномочий, обоснованно считая, что они пока еще не в силах освоить и реализовать на практике эти полномочия.

Целесообразно коснуться, хотя бы кратко, некоторых новых для краев и областей сфер деятельности и полномочий.

Статья 1 российской Конституции отныне закрепила в качестве незыблемой основы конституционного строя Российской Федерации принцип федерализма. Мы как-то мало обращаем на это внимание, но ведь это, по существу, переустройство всех основ государства. У нас ведь никогда не было такого, а существовало фактически унитарное государство, в котором имелся ряд автономных образований. Теперь Россия отошла от этого принципа, стала федеративной и в той части, которая раньше была унитарной, а именно — в части краев и областей.

Следовательно, края и области должны рассматривать себя как полноценные составные части Федерации — ее субъекты. Именно отсюда возникает проблема равенства субъектов Федерации, в особенности равенства общего правового статуса края, области с общим правовым статусом республики в составе Российской Федерации. Края и области, насколько это было возможно определить, выступают в целом за такое равенство, отнюдь не претендуя при этом на государственную символику.

Следует подчеркнуть, что согласно статье 3 действующей Конституции России теперь вся система государственной власти в Российской Федерации базируется на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами. По статьям 11 и 11¹ владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водами, растительным и животным миром, государственной собственностью регулируются, в частности, правовыми актами местных Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий. Очень важно, что в соответствии со статьей 70 Конституции изменение конституционно-правового статуса республик, краев, областей, автономных образований, 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. В статью 71 Конституции России введены наименования республик, краев, областей, автономных образований, которые они дали себе сами. Таким образом, за субъектами Федерации, по существу, признано право выбирать и давать себе названия. Статья 72 российской Конституции, посвященная ведению федеральных органов государственной власти, предусматривает, в частности, право субъектов Федерации на участие в осуществлении федеральных полномочий и гарантию их представительства в федеральных органах.

По статье 84⁸ Конституции России и по недавно принятому федеральному закону о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации края и области должны и будут теперь иметь свои уставы, которые являются их своего рода конституциями, отражающими особенности краев, областей. Хотелось бы предостеречь от того, чтобы уставы становились какими-то сводами всего законодательства, относящегося к краю или области. Это сделает их чрезмерно обширными, неудобными для использования, излишне подробными.

Возможно, проблема здесь заключается в том, чтобы выработать модельный, примерный устав края, области, который не был бы юридически обязательным для каждого края и области, но который был бы для них несомненным ориентиром при подготовке собственного индивидуального устава. Этот модельный акт мог бы содержать рекомендуемую структуру устава, примерный перечень статей, варианты правового решения тех или иных конкретных вопросов и т.д.

Бесспорно то, что государственно-правовое строительство должно быть внутренне упорядоченным, гармонизированным. Вот почему статья 84⁸ действующего Основного Закона России требует соответствия уставов краев и областей Конституции Российской Федерации. В этой связи следует обратить серьезное внимание на выработку и своевременное применение механизма обеспечения такого соответствия. Настоящее совещание является одной из форм обеспечения указанного соответствия, но, конечно, далеко не исчерпывает их. По мнению представителей субъектов Федерации, весьма полезными являются их совместная работа и консультации с членами и экспертами Конституционной комиссии Российской Федерации. На прошедшем 29 июля с.г. пленарном заседании Конституционной комиссии под председательством Президента России Б.Н. Ельцина, в частности, обсуждалась и в целом была поддержана весьма плодотворная, на наш взгляд, идея создания Российского центра конституционной реформы, кото-

рый в ряду своих многообразных задач мог бы оказывать республикам, краям, областям, автономной области, автономным округам помощь в проведении конституционной реформы. Вообще, взаимодействие с субъектами Российской Федерации должно стать одной из главнейших задач деятельности этого Центра.

Как бы то ни было, только такие уставы краев и областей, которые соответствуют Конституции Российской Федерации, могут подлежать государственной защите на территориях соответствующих краев и областей, о чем говорится в статье 84⁸ Конституции России. Можно однозначно утверждать, что на этой позиции будет стоять и Конституционный Суд Российской Федерации. По нашему мнению, залогом обеспечения соответствия уставов краев и областей Конституции России будет то, что этот предмет отныне отнесен к совместному ведению Федерации и краев и областей.

Вообще, статья 84¹¹ Конституции России, посвященная совместному ведению федеральных органов власти и органов власти краев и областей, и последующие четыре статьи федеральной Конституции являются по своему революционными и коренным образом меняют правовой статус краев и областей по сравнению с существовавшим ранее. Можно упомянуть, что к совместному ведению относится теперь, например, изменение границ краев и областей. До сих же пор Федерация могла менять при необходимости границы краев и областей единолично, основываясь на том, что ею просто изменялось административно-территориальное деление между этими частями страны. Закрепление в действующей российской Конституции принципа федерализма потребовало внесения в нее статьи 84⁹ о том, что территории края, области не могут быть изменены без их согласия. Такое же нормативное положение содержится в проекте новой Конституции Российской Федерации.

К совместному ведению Федерации и краев и областей относятся теперь также разграничение государственной собственности на территории края, области, участие краев и областей в установлении общих принципов бюджетной системы, общие принципы налогообложения в краях и областях, адвокатура, нотариат, законодательство о недрах, административное, жилищное законодательство и многое другое.

Часть вторая статьи 84¹¹ Конституции России предусматривает, что по вопросам совместного ведения Федерация издает Основы законодательства, в соответствии с которыми края, области, города Москва и Санкт-Петербург осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты. В связи с этим

возникает серьезный вопрос о содержании упомянутых Основ законодательства. Должны ли они быть актом общего, принципиального характера либо степень конкретизации регулирования в них правового материала может быть очень высокой. По нашему мнению, в зависимости от предмета правового регулирования Основы могут быть как обобщенным, так и детализированным актом, или представлять собой какой-либо вариант комбинации этих двух противоположностей.

Скажем, иногда спрашивают, почему бы республикам, краям, областям не иметь собственных нормативных актов по вопросам уголовного права, например, уголовных кодексов. Пока решающим моментом является то, что уголовное законодательство пунктом «о» части первой статьи 72 Конституции России отнесено к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, а не к совместному ведению либо к ведению составных частей Федерации. Однако, вообще говоря, принятие республиками, краями, областями таких актов в перспективе вполне допустимо и возможно, если данный предмет будет отнесен к совместному либо к их ведению. При этом такое перемещение этого предмета ведения может быть осуществлено как внутри самой Конституции, так и путем реализации положений статьи 84¹³ Конституции Российской Федерации о взаимной передаче федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти края, области друг другу осуществления части своих полномочий.

Но и в нынешних условиях акты по предметам федерального ведения можно подготавливать с гибким содержанием. Так, Уголовный кодекс Российской Федерации, как часть уголовного законодательства, — это предмет федерального ведения. Однако в нем можно предусмотреть широкие права составных частей Федерации, вплоть до предоставления им возможности формулировать отдельные дополнительные специфические составы преступлений с установлением по ним наказания не выше максимальных пределов, обобщенно указываемых для данного случая в российском Уголовном кодексе. В разумных границах это можно допустить и по другим предметам ведения Федерации (гражданскому, трудовому законодательству, помилованию и т.д.).

Невиданным для российских условий стало полномочие краев и областей, отраженное в части третьей статьи 84¹¹ Конституции Российской Федерации, — полномочие, которым не обладают республики и другие части Федерации, — осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия соответствующих

законов Федерацией. Иными словами, в тех случаях, когда по предмету совместного ведения не существует федерального правового акта, а данный предмет требует правового регулирования на территории края или области, они могут принять в этой пробельной сфере свои правовые акты, не дожидаясь федеральных. Однако следует упомянуть, что в результате дискуссии края и области согласились с тем, что если впоследствии по предмету совместного ведения, урегулированному правовым актом края или области, будет принят федеральный законодательный акт, указанный правовой акт края или области должен быть приведен в соответствие с данным федеральным законодательным актом. Это ясно, поскольку Конституция и законы Российской Федерации имеют высшую юридическую силу по отношению к правовым актам края и области. Надо надеяться, что края и области достойно и разумно распорядятся этим новым для них правом, являющимся еще одной гранью реализации принципа федерализма.

Серьезные размышления вызывает проблема путей и средств воздействия краев и областей на принятие федеральных актов по предметам совместного ведения. Здесь дело во многом сводится к тому, насколько динамично и качественно будут работать народные депутаты Российской Федерации, избранные от субъектов Федерации, в Верховном Совете Российской Федерации. Вместе с тем новая статья 84¹¹ Конституции Российской Федерации обращает внимание на необходимость непосредственного взаимодействия Верховного Совета России с краями и областями. В ней указывается, что законопроекты по предметам совместного ведения, рассматриваемые в Верховном Совете Российской Федерации, направляются краям, областям, городам Москве и Санкт-Петербургу. Следует отметить, что российский Верховный Совет жестко выдерживает это правило и на практике учитывает ответы названных субъектов Федерации в своей законопроектной работе. Однако такие ответы пока приходят нечасто, хотя данная форма совершенствования федеральных законопроектов могла бы быть весьма полезной для краев и областей при ее должном использовании ими.

Удивительно редко применяется краями и областями имеющееся у них право законодательной инициативы в Верховном Совете Российской Федерации. В этой связи напомним, что на нашем совещании представителем Усть-Ордынского Бурятского автономного округа ставился вопрос о возможном новом территориальном делении внутри округа. Хотел бы обратить ваше внимание на пункт «в» части первой статьи 84¹¹ Конституции России, где говорится, что общие принципы тер-

риториального деления и организации местного самоуправления в краях и областях являются предметами совместного ведения. Следовательно, ничто не мешает Иркутской области или Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу в случае необходимости выступить в Верховном Совете Российской Федерации с законодательной инициативой по любому интересующему их вопросу в указанных сферах совместного ведения. Надо лишь предложить рациональное, целесообразное с политической, экономической, национально-государственной и иных точек зрения решение соответствующего вопроса.

Очень важным и сложным является вопрос о субъектной принадлежности природных и иных объектов, находящихся на территории края или области, и о соотношении понятий «достояние» и «собственность». Эти два слова не являются синонимами, и неверно рассматривать достояние как собственность, хотя во многих случаях оно и оказывается таковой. Достояние, на наш взгляд, — это историческая, в сущности, неюридическая принадлежность соответствующему народу тех природных и созданных прежде всего этим народом других объектов, которые находятся на соответствующей территории, ареал, сфера жизни данного народа на этой территории, его среда обитания с какого-то определенного исторического времени. Мы не отрицаем известные исторические права такого, ныне чаще всего многонационального, народа на соответствующую территорию, но не абсолютизируем эти права в тотальном праве собственности на нее. Даже в том случае, когда мы пишем слово «достояние» и сразу же за ним в скобках — слово «собственность», эти слова не будут синонимами, потому что в одном случае объект может быть достоянием соответствующего народа, но не его собственностью, а в другом случае — собственностью этого народа, но по большому счету не достоянием. В связи с этим неверно считать, что все, находящееся на территории субъекта Федерации, является собственностью народа, проживающего на этой территории. Кроме все прочего, такой подход исключает наличие на территории субъекта Федерации какой-либо федеральной собственности, собственности других субъектов Федерации, собственности общественных объединений, собственности граждан, иностранной собственности, общей долевой либо совместной собственности и т.д. Что верно, так это то, что надо гораздо быстрее и решительнее идти по пути законного разграничения собственности на федеральную, собственность края, области и пр. Это должно касаться всех объектов (земля, недра, воды, леса, животный и растительный мир и т.д.). Здесь предстоит еще очень мно-

го потрудиться органам законодательной и исполнительной власти как Федерации, так и всех ее субъектов.

Согласно статье 84¹² Основного Закона Российской Федерации края, области, города Москва и Санкт-Петербург приобрели конституционное право быть самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими субъектами Федерации, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации. Координация указанных связей осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с органами власти краев, областей, названных городов. Характеризуя это право, следует сказать, что краям и областям не надо узурпировать внешние, особенно внешнеэкономические, связи. Регулирование этих связей краями и областями не должно приводить к отстранению от таких связей хозяйствующих субъектов. Ведь чем быстрее мы будем идти по пути приватизации и разгосударствления, тем объективно меньшая доля во внешнеэкономических связях должна приходиться на органы власти краев и областей.

Произошли существенные изменения в конституционно-правовом регулировании чрезвычайного положения на территории края, области. Ранее, как вы помните, в соответствии с российским законом о чрезвычайном положении только у республик должно было испрашиваться согласие на введение такого положения на их территориях. Россия еще не строилась на принципе федерализма, и для введения чрезвычайного положения на территории края, области согласия этих субъектов не требовалось. Статья 84¹² Конституции Российской Федерации ввела новый принцип, в соответствии с которым введение чрезвычайного положения на территории края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации по согласованию с органами власти этих субъектов Федерации. Теперь предстоит принять в этой области некоторые конкретизирующие акты, например, о том, с кем надо согласовывать введение чрезвычайного положения и в какие сроки. Соответственно, изменится и существующий федеральный закон о чрезвычайном положении.

Статья 84¹³ Конституции России отныне дает возможность заключения соглашений о взаимной передаче Федерацией и краями, областями части полномочий друг другу, что позволяет в случае необходимости уже на двусторонней договорной основе проводить дальнейшее уточнение разграничения предметов ведения и полномочий. Это большая воз-

возможность решения проблем путем соглашений как по вертикали, так и по горизонтали. Такие соглашения, различные по содержанию, могут, естественно, заключаться и Иркутской областью.

С принятием новой статьи 84¹⁵ Конституции Российской Федерации споры по вопросам нарушения компетенции краев и областей Федерацией и наоборот будут разрешаться Конституционным Судом Российской Федерации. Это показатель той высокой роли и того доверия со стороны краев и областей, которые имеются у Конституционного Суда России. Однако следует предостеречь от того, чтобы выносить на решение этого высокого Суда незначительные вопросы, пусть формально и подпадающие под его рассмотрение. Надо урегулировать проблемы прежде всего путем непосредственных переговоров, а на разрешение федерального Конституционного Суда выносить только такие споры, которые имеют кардинальное, принципиальное значение. Не следует также требовать возможности вынесения на разбирательство этого Суда обычных, рутинных хозяйственных споров, которые подведомственны арбитражным (хозяйственным) судам. Это не вопрос разграничения компетенций либо вмешательства не в свою компетенцию, а вопрос применения компетенций, причем по частному, рядовому случаю.

Коренным образом меняющей статус краев и областей стала также норма статьи 84¹² Конституции Российской Федерации о том, что все полномочия государственной власти, не отнесенные к ведению Федерации и к совместному ведению, осуществляются теперь краями и областями самостоятельно в соответствии с Конституцией России.

Таковы в общих чертах новые, колоссально расширившиеся полномочия краев и областей, которые на самом деле могут стать даже еще более внушительными, если вспомнить о содержащихся в Протоколе к Федеративному договору рекомендациях краев и областей Верховному Совету Российской Федерации рассмотреть вопрос об отнесении к совместному ведению демографической политики и регулирования миграционных процессов, а также об отнесении к ведению краев и областей установления и взимания платы за пользование природными ресурсами. Сюда же относится просьба к Верховному Совету России предоставить краям и областям право принятия законов для осуществления правового регулирования на соответствующих территориях.

Перед краями и областями стоит, таким образом, грандиозная задача практического овладения обретенными предметами ведения (полномочиями). Между тем жизнь показывает, что в краях и областях далеко

не всегда могут справиться с новыми прерогативами. Да и в самом разграничении выявились некоторые, хотя и не коренные недочеты. Так, не вполне однозначно изложены вопросы принадлежности и разграничения государственной собственности, остаются существенные неясности в отношении правового статуса и режима недр, продолжает дебатироваться целесообразность отнесения земельного, а также водного и лесного законодательства к совместному ведению (здесь есть самые различные точки зрения), не снята с повестки дня задача более существенного приближения статуса краев и областей к статусу республик в составе Российской Федерации. Следовательно, разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и республиками, краями, областями, автономными образованиями в будущем должно быть уточнено, и это с учетом мнения всех субъектов Российской Федерации будет сделано в новой Конституции России.

Добавим, что вопрос о совершенствовании разграничения предметов ведения и полномочий уже стал темой для обсуждения на упомянутом пленарном заседании Конституционной комиссии Российской Федерации под председательством Б.Н. Ельцина, и как будто бы особых возражений против согласованного уточнения разграничительных координат в новой Конституции не прозвучало. Разработчикам новой российской Конституции, всем нам в духе взаимного уважения и сотрудничества такую работу необходимо выполнить.

Как видим, проблема конституционно-правового регулирования предметов ведения и полномочий органов государственной власти в краях и областях Российской Федерации далеко не исчерпывается простым подписанием Федеративного договора и включением его положений в действующую Конституцию Российской Федерации. Предстоит сделать еще очень и очень многое, чтобы на базе достигнутого найти еще более эффективное, во всех отношениях взаимодовлетворяющее, разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, всесторонне и полно реализовывать эти полномочия на соответствующих уровнях, особенно в республиках, краях, областях и автономных образованиях. Конституционно-правовая реформа должна не позднее 1993 года взойти на вершину принятия новой Конституции России и продолжаться на ее базе далее, до создания подлинно правового государства и демократического общества. Все мы должны сделать эту историческую перспективу реальностью.

*Е.А. Данилов,
эксперт, руководитель
Научно-консультативного совета
Конституционной комиссии
Российской Федерации,
кандидат юридических наук
О.Г. Румянцев,
народный депутат РФ,
ответственный секретарь
Конституционной комиссии РФ*

О проекте Конституции Республики Тува¹

Полагаем, что в Туве мы имеем дело с прагматическим и трезвым политическим подходом. Вокруг Тувы идет много разговоров, может быть, часто лишенных оснований. Известные события, произошедшие не так давно в республике, заставили очень многих встревожиться. Эта тревога закономерна, ибо бацилла этнического подхода к строительству государства захватывает многие районы России. Выделяется коренная нация и начинают строить государство «под себя». Какой-нибудь меджлис, созданный по чисто этническому принципу, считает себя чуть ли не единственным представительным органом. Многонациональный же характер нашего государства и отдельных его частей требует гораздо более взвешенного подхода.

Итак, обратимся к разбору проекта Тувинской Конституции.

Статья 1 провозглашает Республику Тува суверенным демократическим государством. Отмечается, что Тува имеет право на самоопределение. Нужно учесть, что самоопределение кое-кто понимает как синоним отделения. В международном праве это совершенно разные термины, и они регулируются различными механизмами. Установившиеся во многих странах формы осуществления права на самоопределение являются подчас формами самоопределения «части в пределах общего» (Федерации). В данном случае вряд ли можно вести речь о полной суверенности, как абсолютном верховенстве органов власти субъектов Федерации на собственной территории, независимости самоопределяющегося субъекта. Но Федерация сама по себе и существует только в интересах составляющих ее частей, а не в интересах московской бюрократии и федеральной номенклатуры. Что же касается такой формы самоопределения,

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 48–55.

как отделение от единого государства и образование полностью самостоятельного государства, то в современных условиях для относительно немногочисленного, компактно проживающего народа она оставляет в исторической перспективе несравненно меньше возможностей, нежели нахождение в составе сильной федерации.

Право выхода не оговорено в Федеративном договоре, но оно косвенно оговорено в проекте новой Конституции РФ. В статье 74 (4) мы говорим: изменение конституционно-правового статуса республики осуществляется на основе волеизъявления двух третей избирателей в ней, с принятием соответствующего закона ВС РФ. Это предполагает фактически 2 этапа. Если республика желает объединиться с другой, или иначе изменить свой статус, нужны два условия: первое — на референдуме набрать две трети голосов избирателей; второе — принять соответствующий общероссийский закон, с тем чтобы закрепить федеральной властью это изменение статуса.

Следует поддержать сделанное в статье 1 проекта заявление о том, что Республика Тува входит в состав Российской Федерации. Но здесь есть довольно странный момент, что она входит «на основе Федеративного договора». Республики не вошли в состав РФ на основе Федеративного договора, ибо они уже находились в ее составе. Показательно, что сам Федеративный договор писался на основе соответствующей главы проекта Конституции. Были попытки сделать Федеративный договор подобием Союзного договора — государствообразующим документом, где республики, края, области создавали федерацию как бы заново. Договор в своей преамбуле однозначно гласит, что республики признают свою ответственность «за сохранение исторически сложившегося государственного единства народа Российской Федерации». Республика входит в РФ на основании статьи 71 федеральной Конституции. Шестой Съезд, одобрив Федеративный договор 10 апреля 1992 года, включил его содержание, как составную часть, в Конституцию Российской Федерации. Федеративный договор не имеет названия «Основной Закон». Государство же подчиняется Основному Закону, а не Договору, который является вторичным по отношению к Конституции. В нашей конституционно-договорной Федерации есть Конституция, затем Федеративный договор и, наконец, дополнительные двусторонние договоры РФ с ее частями. Федеральная Конституция является актом высшей юридической силы по отношению ко всем другим правовым актам, в том числе и по отношению к Федеративному договору.

Совершенно закономерным, отвечающим реальности, является положение статьи 2 проекта, гласящей, что народ Республики Тува состав-

ляют граждане республики Тува всех национальностей. Это положение снимает возможные напряженности, ненужные и вредные для общего дела благополучного развития.

Следует отнестись со всей внимательностью к положениям статьи 5 проекта Конституции Тувы о гражданстве. Надо бы четко определить соотношение федерального гражданства и гражданства республики. Ведь гражданство Республики Тува не может устанавливаться вне связи с общероссийским гражданством. Если в первой же статье говорится, что Республика Тува входит в Российскую Федерацию, по-видимому, целесообразно отразить моменты, связанные с федеральным гражданством. Мы предложили бы такую формулу: «все граждане Республики Тува, постоянно проживающие на территории Республики Тува, являются одновременно гражданами Российской Федерации». И она снимет вопросы, опять же, о том, кого принимать в гражданство. Этот нам нравится — дадим гражданство республики; а этот нет, у него другой «пятый пункт». И здесь возможна дискриминация.

Принципиальна статья проекта «о верховенстве Конституции Тувы на своей территории». Можно было бы согласиться не с этой, а с предыдущей редакцией проекта. В статье члена ВС РФ от Тувы Ч-Д.Б. Ондара в «Российской газете» от 17.09.92 г. сказано, что не только Конституция и законы Республики Тува обладают верховенством на территории республики, но Конституция Российской Федерации, ее законодательные акты, принятые в соответствии с полномочиями, делегированными России Республикой Тува, обладают высшей юридической силой на территории республики. Хорошо писал депутат Ондар, но ничего похожего нет в том проекте, который представлен на рассмотрение ВС Тувы. На каком-то этапе статья 8 претерпела негативные искажения. Статья стала очень двусмысленной, вошла в противоречие с нормой о вхождении в РФ. Совершенно не упоминается о том, что федеральные законы также имеют верховенство в пределах полномочий Российской Федерации.

Конституция — сложный документ, однако надо прилагать все усилия, чтобы избегать в ней двусмысленности. Так, формулировка статьи 9 проекта о том, что хозяйственная деятельность Тувы обеспечивается ее взаимодействием с экономикой Российской Федерации и зарубежных стран, позволяет предположить, что Российская Федерация чуть ли не что-то отдельное от территории Республики Тува. Ничего не сказано в 10-й и 12-й статьях о разграничении государственной собственности на федеральную и республиканскую. А это разграничение есть. Статус природных ресурсов, имеющих общероссийское значение, определяется Федерацией также по согласованию с республикой. Не может считаться

абсолютно все, находящееся на территории республики, ее собственностью. Такой подход исключал бы возможность наличия на территории Республики Тува и других входящих в Российскую Федерацию республик, федеральной собственности, собственности других составных частей Федерации, собственности общественных объединений, негосударственных предприятий, собственности граждан, общей собственности. «Собственность республики» — некорректная формулировка. В Федеративном договоре записали такую формулировку: «достояние (собственность) республик». Эти неправовые скобочки появились в ночь перед подписанием Федеративного договора.

Есть что совершенствовать в разделе, посвященном форме правления в республике. В той же статье члена Конституционной комиссии Ондара написано о том, что «более, чем 45-летний опыт Советской власти в Туве фактически основывался на том, что тувинский народ издревле решал свои основные вопросы вместе, сообща на хуралах. И в этом плане система Советов вполне подошла нашей республике. Поставить на ней крест, значит, совершить глубочайшую ошибку. Но речь идет о наполнении хуральной системы содержанием, адекватным ее назначению». Можно согласиться с этим тезисом, но по проекту Конституции иной раз просматривается, что все-таки от советской к хуральной системе перейти удалось не во всем. Действительно, в 4-й статье проекта определено, что основой осуществления государственной власти в Республике Тува является принятый мировой цивилизацией принцип разделения властей. Здесь указано, кому в Республике принадлежит законодательная, исполнительная и судебная власти: Верховному Хуралу, Правительству и судам. Формулируя эту статью, в последующих статьях проекта следует учитывать, что в соответствии со статьей 85 действующей Конституции Российской Федерации местные Советы народных депутатов входят не в систему органов государственной власти, а в систему местного самоуправления. Исходя из проекта тувинской Конституции, в Республике Тува к местному самоуправлению будут относиться Хуралы и администрация в кожууне, городе, поселке, сумоне и арбане. Однако, представляется, что полномочия Президента могли бы быть усилены, потому что Президент избирается народом Республики Тува, а не Верховным Советом. Это сильный Президент, самостоятельная ветвь власти и источник многих направлений политики. Кроме того, в статье 81 проекта написано: «Президент входит в состав правительства». Значит, не будет премьер-министра. В статье 63, пункт 7, можно было бы записать, что Президент сначала назначает министров, а затем получает согласие Верховного Совета. Можно дать возможность Президенту вы-

ходить для согласования в Верховный Совет с инициативой проведения референдума. Подобную поправку предложил недавно Президент РФ.

Верховному Совету по тувинскому проекту даны полномочия утверждать все соглашения и договоры, подписанные Президентом. Это снижает роль Президента. Можно ратифицировать международные, межгосударственные, межреспубликанские договоры, но межправительственные соглашения не нуждаются в ратификации. Президент возглавляет это правительство, и он может заключать частные соглашения межправительственного характера. В общем, в некоторых фрагментах проекта прослеживаются противоречия между высоким статусом избранного народом Президента и главы правительства и недостаточными его полномочиями.

В статьях о полномочиях правительства ничего не сказано о том, что правительство является частью исполнительной власти всей Российской Федерации. Можно привести пример: Указ Президента РФ от 2 сентября по Туве. Республика Тува не вносила протестов против этого Указа. Существует множество сфер взаимодействия правительства Тувы с федеральными министерствами. Но коли правительство Тувы по новой Конституции совершенно никак не будет привязано к правительству РФ, тогда и данные Указы как бы теряют некоторую правовую осмысленность. Было бы полезно также добавить в статью 83 проекта, положение о том, что правительство Тувы действует на основе и во исполнение также и постановлений, и распоряжений Совета Министров Российской Федерации. У нас единство исполнительной власти. Иначе неразумным будет перераспределение федеральных бюджетных доходов. Российская Федерация может очень много сделать для развития в Туве собственной промышленности, собственной переработки, для того, чтобы Тува стала действительно самостоятельным участником Федерации. Реальная конституция, которая вытекает из практики, не будет соответствовать написанной, а написанная не будет отражать реалии. А это мы уже имели много лет.

Следует также отметить наличие в проекте статьи 15 — о частной собственности. Может быть, перечисление объектов собственности в ней является слишком подробным, однако главное — что она не дает исчерпывающего перечня этих объектов и, по существу, содержит только одно оправданное ограничение — прямой запрет закона на нахождение в собственности четко перечисленных в этом законе объектов.

Одним из новшеств проектов конституций российских республик стали статьи о внешних экономических связях. Не является исключением в этом отношении и проект Конституции Республики Тува. Хотел-

лось бы только заметить, что статью 17 проекта следовало бы привести в более четкое соответствие с нормами действующей Конституции Российской Федерации о внешнеэкономических связях республик в ее составе.

Интересны и заслуживают поддержки статьи проекта об охране памятников истории и культуры, о национальной культуре, о религиозных объединениях. В частности, нам кажется заслуживающим внимания указание в статье 25 проекта на то, что государство взаимодействует с религиозными объединениями в решении именно гуманитарных задач. Разумеется, это никак не колеблет правильность записанного здесь же принципа отделения религиозных объединений от государства.

Последний вопрос: как урегулировать взаимоотношения в случае противоречия между Республикой Тува и Российской Федерацией? В статье 77 сказано, что Президент Тувы может обращаться в Конституционный Суд республики с просьбой дать заключение о соответствии нормам тувинской конституции актов Российской Федерации, если они затрагивают «законные интересы» Республики Тува. Это положение необходимо точнее сформулировать: если какие-то акты нарушают закрепленное разграничение полномочий и затрагивают конституционно закрепленные права республики Тува.

В целом проект Конституции Республики Тува (текст от 22 марта 1992 года) является достаточно проработанным документом, но предстоит внимательно отнестись к тем поправкам, которые вытекают не из чьих-то вкусов, а из норм действующей Конституции Российской Федерации, норм Федеративного договора, требований федерального законодательства и самой жизни.

*В.В. Игнатенко,
Председатель Облсовета Иркутской области*

О концепции Устава Иркутской области¹

Представляется, что устав края, области должен регулировать следующий комплекс проблем: это экономическая и финансовая основа развития края, области, властные отношения, которые возникают на уровне региона, правотворчество, проблемы административно-территориального устройства края, области, организация местного самоуправления и внешние связи области.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 36–42.

Подготовив рабочий проект, определив концепцию Устава области, нам в общем-то удалось в каком-то плане осознать тот большой круг проблем, которые предстоит разрешить и которые необходимо отрегулировать в этом документе. Прежде всего, мы предполагаем, что Устав области, края, в своей основной вводной главе, разделе, должен регулировать именно основы государственно-правового статуса края, области. Выдвигались предложения о регулировании государственного и общественного устройства края, области. Представляется, что подход должен быть несколько иной. Так как края, области, в отличие от республик в составе РФ, государствами не являются.

Вместе с тем здесь возникает очень серьезная проблема, с которой приходится сталкиваться практически при решении любого сейчас вопроса. Ныне действующая Конституция РФ, а также проект Конституции РФ предусматривают, что одним из принципов организации деятельности государства Российского, российской государственности является принцип федерализма. Но каким образом в реальном законодательстве, скажем, нашего законодателя российского, в деятельности исполнительной власти и деятельности региональных органов власти он отражается, каким содержанием наполняется этот принцип? Сегодня, и это очень опасно, реальные властные отношения в рамках Федерации складываются примерно по двум принципам, которые разъедают в корне принцип федерализма. В отношении республик в составе РСФСР — принцип демократического федерализма, а в отношении краев и областей — принцип демократического централизма. И вот в связи с этим представляется, что здесь возникает очень серьезная проблема. По существу, как бы мы ни уходили сегодня от слова «субъект Федерации», сегодня это конституционное понятие, оно содержится в ныне действующей Конституции. Сегодня мы имеем три типа субъектов Федерации. Может быть, это просто какой-то начальный период. В силу того, что раньше не было концепции государственного устройства. Но в том-то и дело, что характерная для любого федеративного государства, проблема равенства субъектов Федерации, проблема, так сказать, «пределов равенства» этих субъектов Федерации у нас не приближается к решению, а лишь углубляется.

В пользу того, что федерализм это не есть форма разрешения национального вопроса, говорит опыт многих государств. Скажем, Германия. Федерация у немцев — это не форма разрешения национального вопроса. А некоторые государства, которые в последнее время принято было считать унитарными, наоборот, испытывая национальные проблемы, идут по пути федерализации. Например, Бельгия и другие государства.

Но действительно на сегодняшний день, на сегодняшний период представляется, что и центральными властями, и регионами в полной мере еще не осознаны те процессы, которые произошли после подписания Федеративного договора и внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ. Чтобы очень много не говорить на эту тему, вот очень свежий пример.

Сегодня вышла «Российская газета», там опубликован Закон РФ «Об образовании». Он сегодня вступил в действие. Но вопросы образования относятся к совместному ведению РФ, республик, краев областей. Причем в этой же Конституции содержится такое предписание, что форма акта федерального законодателя должна быть по данному вопросу в виде Основ. Выходит закон. И вот здесь возникает очень серьезная проблема.

Между прочим, у нас не разработана типология законодательных актов. Некоторые законодатели считают, что Основы законодательства и, скажем, кодекс, закон — это одно и то же. Нет, это не одно и то же. Пока здесь определенности не будет, будут идти извечные споры между Федерацией и субъектами Федерации по этим вопросам. Поэтому мы здесь выдвигаем следующее предложение: необходимо разработать специальный законодательный акт, который бы эту типологию законодательно закрепил, как это сделано во многих государствах.

У меня такое впечатление создается, что на каком-то этапе группа, которая готовит законопроекты, осознает, что это совместная компетенция и просто меняет наименование законодательного акта. Но ведь и юридической наукой, и практикой отработано, что такое Основы законодательства, какой должен быть у них предмет регулирования. Там должны быть основные принципы соответствующей отрасли, закладываются основные институты, так сказать, их эмбрионы.

В общем, требования о форме законодательного акта и форма законодательного акта, предмет регулируемых отношений, это очень тесно связанные вещи. Представляется, что эти моменты должны быть отрегулированы.

Еще одна серьезная проблема. Пределы правотворчества исполнительной власти на уровне региона. Ведь это правотворчество должно быть вторичным. А в силу того, что у нас эти вещи не определены, очень сложно иногда разобраться в юридической силе нормативных актов.

Если принимаются Основы законодательства, значит, субъекты Федерации в рамках своей компетенции, с учетом региональных особенностей производят детальное регулирование. Здесь возникает вопрос такой: представительные органы государственной власти края, области,

каковы их пределы будут правотворчества? И в проекте Конституции РФ, представляется, есть очень серьезное упущение: отсутствует раздел или глава о правовой системе в России. Просто разграничить полномочия формально — это еще не решение многих проблем.

Я сейчас здесь преднамеренно не останавливаюсь на вопросах регулирования, в частности, в уставах краев, областей вопросов, экономических, финансовых, потому что об этом уже говорилось более обстоятельно.

Административно-территориальное устройство области, края. На сегодняшний день это совместная компетенция. Здесь представляется, что одним из первоочередных законодательных актов должны быть Основы законодательства, принципы территориального устройства РФ. Нужно определить «потолки»: какие вопросы в правовом реагировании относятся к Федерации, республике, краю, области. Чтобы мы могли в уставах краев, областей с учетом нашей специфики более детально отрегулировать эти вопросы и не в соответствии с практикой, которая существует: по любому частному вопросу идти в Президиум Верховного Совета. Их нужно самостоятельно решать на территории краев и областей.

Организация местного самоуправления в Иркутской области. Представляется, что традиция жесткого правового регулирования, задавая одну какую-то типовую модель на всю Россию приводит к тому, что этот законодательный акт по ряду моментов просто не воспринимается практикой и не действует.

К примеру, Закон «О местном самоуправлении в РФ» провел жесткое разделение властей. Кстати, может быть, меня специалисты поправят, но насколько я информирован, вряд ли можно найти другое государство, где вот так жестко подобные вопросы регулируют.

Мы сейчас очень много говорим и спорим о властях — о третьей власти, судебной, четвертой власти — средствах массовой информации, но никто серьезно не говорит о том, что опыт этого столетия в развитых государствах показал, что, наверное, должна быть еще одна власть, самостоятельная — это муниципальная власть.

И вот здесь, с этой точки зрения, представляется, что должны быть подготовлены Основы законодательства «О местном самоуправлении». В этих Основах необходимо урегулировать основные вопросы, прежде всего — по компетенции, по гарантиям. Чтобы гарантировать невмешательство в местное самоуправление. И задать, может быть, какие-то формы, модели, типы, но детально жестко не регулировать.

Я могу на примере Иркутской области показать, где какие нормы не срабатывают. Скажем, у нас здесь северный район Катанга, район, и в

центре небольшой поселок. Как там проводить в местном Совете, в администрации жесткое разделение властей? Как тут применить принцип «несовместимости» мандатов? Легко сказать — «депутаты не могут быть членами администрации». Но тогда либо уйдут из депутатского корпуса квалифицированные люди в администрацию, либо проблема профессионализма в местной администрации встанет.

Особенно в тех регионах, где широк разброс населенных пунктов, возникает вопрос о том, что и у некоторых сельских, поселковых Советов народных депутатов, у администраций местных должны быть совершенно иные полномочия, нежели у тех органов власти, которые находятся на территориях, более компактных. Взять тот самый район, о котором мы сейчас говорили, где добраться для решения мельчайших вопросов до районного центра — это проблема. А иногда даже внутри района надо платить валюту за транспорт и связь.

Совершенно новый блок вопросов, ранее не подлежавших местному регулированию, в силу чрезвычайного централизма — это внешние связи края, области. Сегодня край, область, точно так же, как и республика в составе РФ является субъектом трех типов внешних отношений. международных, межрегиональных и внешнеэкономических. Что касается внешнеэкономических, соответствующее регулирование есть. Его можно критиковать, но оно есть. Что же касается участия в международных отношениях края, области, то в этой сфере, ну, небольшая какая-то практика есть. Но нормативного материала — никакого. Поэтому представляется, что эти вопросы должны быть достаточно серьезно и полно отрегулированы в уставах края, области.

Вместе с тем федеральный законодатель должен принять соответствующий законодательный акт о разграничении полномочий в области международных отношений между Федерацией и субъектами Федерации.

Межрегиональные отношения. Сегодня фактически они складываются, реализуются, но более-менее детально правовому регулированию не подвергаются. В целях ликвидации каких-то здесь пробелов представляется целесообразным более детально эти вопросы урегулировать в уставах краев, областей.

Вместе с тем нужен соответствующий законодательный акт федеральной власти, который бы регулировал отношения регионов. Вопросы экономического и другого взаимодействия. Вот я просто пример приведу, практический. Существуют ассоциации у нас по всей России, вот ассоциация «Сибирское Соглашение». Какой правовой статус этой ассоциации? Какова вообще ее правовая природа, каким образом эта ассоциация учреждается? Надо ли эту ассоциацию регистрировать в Ми-

нусте? А какие органы могут быть у ассоциации? А каков статус этих органов?

Еще один вопрос. Проявляется совершенно новое понятие — договор края, области, который обязателен для этого края, области. А вот к какому типу относятся эти договоры? Они заключены от имени края, области, порождают обязательства для края, области, но стороной в них выступает, между прочим, не орган власти. Но кто тогда? Края и области имеют самостоятельную правосубъектность, как субъект Федерации, и таким образом эти договорные отношения должны регулироваться. Какие виды договоров должны подлежать ратификации, какие нет. Здесь возникает очень серьезная проблема, которую можно отрегулировать в уставе края, области.

В заключение хотелось бы сказать несколько слов по вопросу, который касается организации государственной власти, управления в регионе.

Сегодня, в принципе, можно говорить о том, что и на уровне Российской Федерации, и на уровне регионов идет бессистемный процесс образования органов власти и органов контроля. Для того чтобы системность, дисциплину в этот процесс внести, необходимо, чтобы на уровне края, области был разработан специальный юридический документ — схема управления краем, областью.

Это был бы очень полезный документ.

*А.П. Илларионов,
заслуженный юрист Республики Саха (Якутия)*

Федеративный договор как правовая основа Конституции Российской Федерации¹

Уважаемые коллеги!

С августа-сентября 1990 г. наше внимание было приковано к процессам формирования трех важнейших взаимосвязанных между собой документов — Союзного договора, Федеративного договора и Конституции Российской Федерации. Однако сложилось так, что мы сегодня ведем разговор только о двух последних. Представляется целесообразным, что мы не должны поддаваться легковесным восторгам по поводу разва-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 39–47.
Доклад на научной конференции «Актуальные проблемы федеративного устройства России», 15 января 1992 г., г. Якутск.

ла и разрушения той воистину величественной державы, нашей Отчизны, каким был Союз Советских Социалистических Республик, построенный волею, кровью, потом и трудом многонационального народа на базе советского строя. Много усилий приложил народ для сохранения Союза. Но развитие истории неумолимо. Мы оказались на гребне революционных преобразований, когда народы развалившегося Союза находятся в мучительных поисках путей консолидации в условиях глубочайшего политического, социально-экономического кризиса. Настал сложный момент истории. На Россию вновь выпала историческая миссия быть инициатором и вдохновителем в поисках путей выхода из лабиринта социальных проблем на путь гражданского мира и согласия. В этом аспекте и рассматривается тема проводимой научной конференции по актуальным проблемам федеративного устройства России.

Следует отметить, что параллельная разработка трех основополагающих документов в условиях острой политической борьбы, столкновения и ошибки различных мировоззрений оказали немаловажное осложнение в решении коренных вопросов обновления Российской государственности. Имеется в виду стремление бывших автономных республик РСФСР в самостоятельном участии в Союзном договоре и навязанная в связи с этим отдельными политическими силами угроза распадом России. Многие проблемы в настоящее время нашли свое решение ходом динамичного развития исторических событий, а некоторые из них все еще остаются предметом дискуссии. Наиболее острыми из них являются вопросы Федеративного устройства России.

Насущная необходимость разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации очевидна. Однако, как известно, несмотря на активные и аргументированные усилия разработчиков протолкнуть проект, Верховный Совет РСФСР, подводя итоги второго (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР, высказал мысль не торопиться с разработкой и принятием Конституции Российской Федерации как цельного основного документа, ибо жизнь наша так динамична и многогранна, что очень быстро меняет не только экономическую, но и политическую обстановку.

Думается, что для такого подхода решающее значение имели по крайней мере две непопулярные идеи разработчиков официального проекта Конституции.

Во-первых, позиция авторов по принципам федеративного устройства России, определения его субъектного состава. Стремление авторов на искусственное стирание различий национально-государственных и территориальных образований не могло удовлетворить коренные инте-

рессы бывших автономных республик, провозгласивших свой государственный суверенитет, признанный федеральными органами России де-факто. Смелая идея территориального принципа построения Российской Федерации методологически также не могла соответствовать уникальному, неповторимому образу исторически сложившейся модели Российской государственности. Россия свою федеративную государственность выстрадала по-российски со своим многонациональным составом, и ей не свойственны ни западные, ни восточные модели.

Во-вторых, разработчики проекта начисто отвергают договорной характер будущей Российской Федерации. В отличие от бывшего Союза ССР, РСФСР, как федерация внутри федерации, не признавала договорной основы. Входящие в нее два вида автономии: национально-государственная (республика) и национально-территориальная (область, округ) — свои отношения с федеральными структурами власти строили не на договорных, а на конституционно-правовых основах. Истории федеративного развития РСФСР известен лишь один случай заключения договора с вошедшим впоследствии в ее состав субъектом — Башкирией в 1918 году: договор между ВЦИК и правительством буржуазной Башкирии.

Здесь сталкиваются два подхода к вопросу о федерации: конституционно-правовой и договорной. Если мы имели РСФСР как Федерацию, основанную на конституционно-правовых началах, т.е. Федерацию, продиктованную сверху, из центра, то обновленную Российскую Федерацию следовало бы представить как подлинную Федерацию — на договорных началах. Более чем семидесятилетнее развитие национальной государственности, основанной на общепризнанных принципах цивилизованного мира о праве наций и народов на самоопределение, в наши дни подвело итоги исторической миссии великой России: под флагом, поднятым самой Россией, произошел процесс суверенизации бывших автономных республик. Мы должны признать тот факт, что в связи с изменением всеми автономными республиками своего статуса, утверждением в них государственного суверенитета, возникла совершенно новая в качественном отношении ситуация в сфере национально-государственного устройства в Российской Федерации.

Вот почему процесс, связанный с разработкой проекта Конституции, с самого начала сопровождался параллельным процессом разработки проекта Федеративного договора. Эти два процесса, порожденные потребностью в сохранении могущества и целостности России, развивались и брали перевес друг над другом в зависимости от результатов

противоборства определенных политических сил в кругах российского парламента. На наш взгляд, потеряно слишком много времени из-за политических амбиций, а также ряда объективных причин. Очагом столкновения мнений в значительной степени служила проблема «федерация в федерации». С отмиранием союзных структур теперь такой проблемы не существует, и мы должны найти общие подходы в федеративном устройстве России.

Представляется, что политическим ключом в разрешении многих проблем в этом вопросе является признание того, что правовой основой Конституции Российской Федерации на данный момент должен быть Федеративный договор между суверенными республиками в составе России и федеральными органами Российской Федерации. Почему?

Ответ на этот вопрос можно коротко сгруппировать в двух моментах.

Первое. В соответствии с последним, от 25 октября 1991 г., вариантом официального проекта Конституции Российскую Федерацию составляют два вида субъектов: республики и земли, т.е. края, области, либо их объединения, имеющие одинаковый конституционно-правовой статус. Этот правовой статус, определяемый Конституцией, утверждаемой всероссийским референдумом, т.е. навязываемый большинством, предполагает республики и земли близнецами в своем правовом положении. Можно только удивляться, почему названия разные: республика и земля?

Однако анализ статьи 7, статей четвертого раздела и переходных положений проекта выявляет, что субъекты имеют разительные отличия. Отличия в основном заключаются в том, что:

- в момент вступления в силу Конституции субъектами Федерации являются только республики в составе России, а так называемых земель нет, они появляются впоследствии до 1995 г.;
- республика в любое время может прекратить свое существование и войти в состав другой республики и земли. Такая возможность предусмотрена и для земель, но для республики такая опасность чревата. Ибо такую волю может навязать Верховный Совет РФ, кроме того из республики в любое время, любая часть населения может отколоться в новую республику и землю на основании федеральных законов и по воле местного референдума.

Вот почему разработчики проекта упорно не хотят признать в Конституции национальную государственность существующих республик, и поэтому как огня боятся признать де-юре уже признанную де-факто их суверенность.

Вот почему и проталкивается только конституционно-правовой статус республик. Ведь Конституция по проекту утверждается всероссийским референдумом. Только названные характерные черты обсуждаемого официального проекта глубоко оскорбительны для суверенных республик в составе Российской Федерации, ибо они — продукт имперской идеологии, фундамент построения унитарного государства, мина замедленного действия к тоталитарному режиму.

И такой проект давно муссируется, не меняется в своем существе от дискуссий и обсуждений, усилиями преуспевающих политиков подошел к грани превращения в Основной Закон.

Следует сказать, что пагубные идеи проекта стали злобой дня, сыграли немалую роль в появлении центробежных процессов в Российской Федерации, создают излишние осложнения в государственной жизни национальных республик.

Исправить создавшееся положение, обеспечить нормальную разработку Конституции РФ можно только на основе Федеративного договора.

Второе. Постулаты противников Федеративного договора методологически неверны и основаны на том, чего нет на самом деле в настоящее время. Если коротко, то мотивы их заключаются в следующем:

- РСФСР уже конституирована как Федерация, а потому нет необходимости создавать новую федерацию;
- нет правового смысла в заключении Федеративного договора, так как он не будет способствовать решению вопроса об общих началах государственного устройства, а также в разграничении Федеративным договором, как изначально было и задумано. Для успешного продвижения в этом процессе возможны будут отдельные двусторонние договоры между Россией и конкретными республиками. Например, у нас подготовлены проект Договора между Российской Федерацией и Республикой Саха, охватывающего основополагающие вопросы федеративных отношений, проект Договора между Российской Федерацией и Республикой Саха о разграничении собственности.

Уважаемые коллеги! Я, как практический работник, принимавший с самого начала личное участие в процессах формирования неудавшегося Союзного договора, Конституции Российской Федерации и Федеративного договора, довел до вашего сведения свое субъективное отношение по отдельным вопросам. Надеюсь, что товарищи затронут теоретические стороны обсуждаемых проблем на нужном уровне.

Думается, что настоящая конференция выработает в итоге своей работы единую концепцию Федеративного договора, столь необходимую для нашей дальнейшей работы.

Тот политический курс, который выбрала наша республика провозглашением Декларации о государственном суверенитете, прошел испытание на верность на выборах первого Президента Республики Саха. Результаты выборов и признание этого исторического события руководством России красноречиво подтвердили, что мы идем по верному политическому курсу.

Мы глубоко уважаем и признаем Декларацию о государственном суверенитете Российской Федерации, провозглашенную во имя высших целей, одной из которых является обеспечение каждому народу права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

Позвольте выразить уверенность в том, что справедливость и разум должны восторжествовать и настанет момент подписания Федеративного договора. Во всяком случае, Якутия, как самостоятельная республика, так же как и все остальные, сможет реализовать свои суверенные права лишь на основе Конституции Российской Федерации, базирующейся на принципах и положениях Федеративного договора.

Спасибо.

И.И. Ильинский,

доктор юридических наук, профессор,

Б.С. Крылов,

доктор юридических наук, профессор,

Н.А. Михалева,

доктор юридических наук, профессор

Федеративный договор и правовая система Российской Федерации¹

Тенденция развития правовой системы Российской Федерации

Подписание Федеративного договора меняет характер и природу правовой системы Российской Федерации. Теперь эта система будет иметь четырехуровневую иерархическую структуру: 1) федеральное за-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 20–31.

конодательство; 2) законодательство республик в составе России; 3) региональные нормативные акты — краев, областей, приравненных к ним городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований; 4) акты органов местного самоуправления.

Соответственно этой структуре можно выделить:

1) Конституцию Российской Федерации и Федеративный договор¹; Основы законодательства; законы, федеральные кодексы; подзаконные акты (Указы Президента России, Президиума Верховного Совета Российской Федерации, нормативные акты Правительства, правоприменительные акты отраслевых министерств и ведомств); соглашения о делегировании полномочий Россией субъектам Федерации; межгосударственные договоры России и правительственные соглашения; акты, связанные с реализацией международных договоров, конвенций, актов Содружества Независимых Государств и др.;

2) республиканские конституции; законы и кодексы; заключения республиканских конституционных судов; подзаконные акты; соглашения о делегировании полномочий республикам России и субъектам Федерации; межреспубликанские договоры и правительственные соглашения по финансово-экономическим, экологическим вопросам, об участии республик в реализации комплексных федеральных программ и др.;

3) уставы краев, областей; нормативные акты краевых, областных государственных органов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований;

4) нормативные акты сельских, поселковых, районных, городских городов районного, областного и краевого подчинения Советов народных депутатов.

Подзаконные акты на всех ступенях правовой иерархии должны издаваться государственными органами в рамках своих конституционных полномочий, на основе Федеративного договора, Конституции Российской Федерации и конституций республик в составе России, уставов краев и областей, законов о статусе автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Длительное время в правовой системе Российской Федерации могут действовать союзные законодательные акты, поскольку они не противоречат государственному суверенитету Российской Федерации и ее законам.

¹ Федеральная конституционная система России складывается теперь как бы из двух слоев взаимосвязанных и взаимосогласованных норм — Конституции и Федеративного договора — *Примеч. авторов.*

Важной составной частью российского национального права становятся общепризнанные нормы международного права и международные договоры, ратифицированные российским парламентом. Если эти международные договоры, конвенции, соглашения устанавливают иные условия, чем те, что предусмотрены национальным законодательством, применяются правила международного права.

Характер взаимосвязей разноразрядных актов в правовой системе Российской Федерации будет весьма сложен и противоречив.

В общем правовом массиве Российской Федерации значительно возрастет доля республиканских актов и актов других субъектов Федерации. В этих актах появится много своеобразия и существенных особенностей.

Федеративный договор, с одной стороны, ставит правовые рамки нормотворческой компетенции Федерации и ее субъектов, а с другой — связывает воедино их нормативные акты, как части единого целого. Конечно, появление в российской правовой системе государственно-правовых договоров и соглашений по экономическим и другим вопросам чрезвычайно усложнит правовые связи в рамках федеративной системы.

В сфере исключительного ведения Федерации будут издаваться законодательные акты в форме Основ, Основных начал, кодексов, актов по конкретным вопросам. Проекты таких актов могут направляться по усмотрению федеральных органов субъектам Федерации для ознакомления.

Не просто будет решаться проблема взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов субъектов Федерации по предметам совместного ведения. В этой сфере Российская Федерация может издавать Основы законодательства, федеральные кодексы, иные законодательные акты. Бесспорно, должна быть разработана процедура согласования проектов законов Российской Федерации с республиками в ее составе по вопросам совместного ведения.

Базовым актом для развития правотворчества по вопросам совместного ведения России и республик в ее составе наряду с Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и республиканскими конституциями будут федеральные Основы законодательства. Это очень гибкая форма, которая будет влиять на динамику федерального и республиканского правового регулирования, позволит расширять и сужать его объем.

Представляется, Основы законодательства должны выполнять двоякую роль: быть базой республиканского правотворчества и одно-

временно актами прямого действия. Они должны затрагивать общие вопросы, принципы правового регулирования и координации правотворческой деятельности субъектов РФ. В них будет заложена та планка правовых решений и юридических гарантий, ниже которых республиканский законодатель не может опускаться. В то же время, Основы будут содержать конкретные решения, которые республики смогут корректировать в рамках Федеративного договора и действующей Конституции Российской Федерации. Любая республика в составе России может признать для себя Основы законодательства актом прямого действия. В областях, краях, автономных образованиях, городах Москве и Санкт-Петербурге федеральные Основы законодательства будут применяться непосредственно. Это предотвратит временный вакуум правового регулирования, исключит местный разноречивый в правотворчестве, который может возникнуть в случае издания местными органами актов, выходящих за рамки их полномочий.

Конституция Российской Федерации в редакции 21 апреля 1992 г. и Федеративный договор закрепляют принцип опережающего правотворчества республик. В части, не урегулированной федеральными Основами, субъекты Федерации смогут издавать любые акты, не нарушая прав и законных интересов других субъектов Федерации и России в целом. В случае издания Основ законодательства республики приводят свое законодательство в соответствии с Основами.

Основы законодательства, равно как и иные федеральные нормативные акты, по смыслу Федеративного договора не нуждаются в ратификации либо каком-то ином подтверждении со стороны субъектов Федерации. Они подлежат применению независимо от отношений к ним последних.

Существенное обновление должны претерпеть все отрасли законодательства. Возможно рождение новых отраслей, например, миграционного законодательства.

Конституция Российской Федерации и Федеративный договор предусматривают действие коллизионного права. Это нормы, предназначенные для урегулирования внутригосударственных конфликтов. Действие коллизионного права предполагает: 1) применение согласованных процедур для разрешения споров между Российской Федерацией и ее субъектами или субъектов между собой; создание паритетных комиссий; обращение к третейскому разбирательству; 2) установление пределов применения закона одной республики и норм края, области, автономного образования на территории другой республики, края, области, автономного образования; 3) толкование Верховным Советом Российской

Федерации спорных вопросов применения федерального законодательства; 4) рассмотрение споров о коллизиях правовых актов Федерации и ее субъектов по вопросам их совместного ведения в Конституционном Суде Российской Федерации. Нужен закон о процедуре разрешения споров между субъектами Российской Федерации.

Проблемы реализации Федеративного договора

И Российская Федерация, и ее субъекты должны осознать себя в новом качестве, научиться жить в новой, поистине федеративной государственной структуре. Нужно наладить взаимодействие органов власти Российской Федерации и ее субъектов, восстановить оборванные экономические и политические связи.

Федеративный договор при его безусловном соблюдении будет играть роль стабилизирующего фактора. Он послужит базой обновления правовой системы Российской Федерации. Нужна система актов, конкретизирующих этот Договор на федеральном, республиканском уровне, уровне краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, местных органов власти. Необходимо привести в соответствие с Федеративным договором федеральное и республиканское законодательства, обновить планы законодательных работ федерального и республиканского парламентов; разработать перспективные планы нормотворчества в областях, краях, автономных образованиях. На очереди приведение в соответствие с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором федерального и республиканского законодательства о земле, собственности, предпринимательской деятельности, налогообложении. Нужна концепция перспективного развития отраслевого законодательства как в Российской Федерации, так и в республиках в ее составе.

Реально в ближайшем будущем ожидать оживления договорных связей России с ее субъектами и субъектов между собой по поводу взаимного делегирования полномочий. Надо предусмотреть соглашения или договоры о признании действия федерального законодательства республиками в составе Российской Федерации на своей территории, равно как и действие законов одной республики на территории другой. Появятся международные договоры и соглашения России и республик в ее составе. Конечно, государственно-правовые договоры и соглашения наряду с правительственными договорами и соглашениями, равно как и договорами и соглашениями субъектов хозяйственного оборота, чрезвычайно усложнят правовые связи в Российской Федерации.

Следует ускорить принятие закона о нормативных актах, издаваемых Россией, республиками в ее составе, краями, областями, автономными образованиями, городами Москвой и Санкт-Петербургом. В данном законе целесообразно было бы разработать понятие Основ законодательства, а также порядок действия федеральных и республиканских актов по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов до издания Основ законодательства.

Придется, вероятно, пересмотреть ряд законов Российской Федерации в плане придания им статуса Основ, например, закон о местном самоуправлении в Российской Федерации, закон о народном образовании и ряд других.

Нужны типовые (модельные) акты о делегировании полномочий субъектами Федерации; уставе области, края; органах местного самоуправления.

Сейчас законодательная работа российского парламента заметно оживилась. Подготовлены Основы правового статуса малочисленных народов российской Федерации; Основы законодательства о национальных меньшинствах; культурном и природном наследии народов Российской Федерации; о культуре; о нотариате; об адвокатах и поверенных; о рациональном использовании сырьевых, топливно-энергетических и других материальных ресурсов; Основы лесного законодательства Российской Федерации и др.

Завершается работа над проектами законов национальной автономии; статусе беженцев; вынужденных переселенцев; установлении переходного периода для осуществления территориальной реабилитации репрессированных народов; праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, пребывания и выбор места жительства в пределах Российской Федерации и ряда других актов, направляемых на укрепление прав граждан и смягчение межнациональной конфронтации.

Думается, надо определиться со статусом Чеченской Республики и Татарстана. Вероятно, отношения с этими республиками будут строиться по конфедеративной схеме или на основе ассоциированного членства.

Естественно, принятие федеральных Основ будет стимулировать республиканское и региональное правотворчество. Однако, реально оценивая ситуацию в республиках и на местах, надо заметить, что не все республики в составе Российской Федерации, не говоря уже об областях, краях, автономных образованиях, имеют достаточно подготовленный депутатский корпус, который может активно включиться

в правотворчество. В процессе реализации своей нормативной компетенции и создании национальной правовой системы все субъекты Федерации будут испытывать огромные сложности. Процесс этот затянется на несколько лет. Поэтому сейчас важно определить приоритеты в этой сфере.

Необходимо уделить серьезное внимание обеспечению соответствия основных положений проекта новой Конституции Российской Федерации и разрабатываемых проектов конституций республик. К сожалению, практика показывает, что многие проекты и тексты уже принятых республиканских конституций в составе России выходят за рамки полномочий республик, очерченных Федеративным договором.

Целесообразно создать в Совете Национальностей Верховного Совета Российской Федерации Консультативный совет по вопросам законодательства, одной из задач которого было бы согласование законодательской практики Российской Федерации и ее субъектов. Полезно было бы внести в парламентскую практику Российской Федерации и республик в ее составе независимую научную экспертизу. Экспертные заключения могли бы даваться как по вопросам конституционности решений, принимаемых федеративными органами, так и по поводу коллизий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации.

Думается, повышению культуры законодательной деятельности в Российской Федерации способствовали бы регулярные обсуждения в Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств вопросов согласования их законодательной деятельности. Аналогичные проблемы могут стать предметом координационных совещаний по проблемам законодательства в рамках Российской Федерации.

Принятие поправок к Конституции России и подписание Федеративного договора ставит серьезные проблемы не только перед законодателем, практикой, но и правовой наукой.

И Конституция Российской Федерации в редакции 1992 года, и Федеративный договор ломают многие теоретические представления, устоявшиеся юридические категории, меняют их содержание. По-новому следует переосмыслить содержание института федеративного устройства («национально-государственного», «государственного устройства»); категорий «национальный суверенитет», «государственный суверенитет», «ограниченный суверенитет», «культурно-национальная автономия», «национальное меньшинство», «коренная нация», и т.д. Перед наукой

государственного (конституционного) права встает задача создания теории государственных образований, федеративных и конфедеративных союзов региональных сообществ, исследования соотношения федерального и республиканского законодательства в рамках Российской Федерации; проблема имплементации международно-правовых норм в отечественное государственно-правовое, законодательство.

В современный период усиливается необходимость изучения опыта нормотворческой деятельности субъектов Российской Федерации; сравнительное исследование отраслей, институтов и отдельных актов федерального и республиканского законодательства; сопоставление республиканских правовых систем между собой. Необходима разработка информационного аспекта законодательного процесса, научных методов анализа, сравнения, отработки концепции закона, создание постоянной обратной связи с обществом через различные виды социальной информации.

Весьма актуальным становится компаративистское исследование правовых систем государств-участников Содружества Независимых Государств. Это вытекает из соглашений о межпарламентском сотрудничестве государств — участников СНГ в правовой сфере, предусматривающих обмен аналитической, справочной и иной информацией о законодательстве. Надо отметить, что сейчас обмен информацией о законодательстве между республиками в составе Российской Федерации и другими ее субъектами, а также между государствами — участниками СНГ страдает существенными недостатками. Нет постоянного обмена информацией о подготавливаемых законопроектах и их концепциях, планах и программах правотворчества; нет достаточной информации о принятых законах. Совсем мало работ в области сравнительного анализа законодательства различных государств по конкретным вопросам.

Конечно, успешной реализации Конституции Российской Федерации, Федеративного договора, новых федеральных и республиканских нормативных актов, равно как и нормативных актов краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга будет способствовать координация деятельности правоохранительных органов, направленная на обеспечение реализации Федеративного договора.

Требуют внимания проблемы законодательного процесса республик в составе Российской Федерации, правовой интеграции обслуживания федеральных и республиканских законодательных органов; координации информационных служб парламента, президента и правительства.

И еще одна очень серьезная проблема в связи с реализацией Федеративного договора и предстоящим колоссальным увеличением объема действующих правовых актов требует незамедлительного решения: создание банка данных о законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, а также стран — участниц СНГ. В этом банке данных на основе классификаторов законодательства, единых программ и электронной техники должны быть представлены все нормативные акты как Федерации, так и республик в ее составе, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Все субъекты Российской Федерации должны включить в списки адресатов для обязательной рассылки нормативных актов как минимум Комитет по законодательству Верховного Совета Российской Федерации, Комиссию по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей, Институт государства и права РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации. Информационные фонды законодательства позволят расширить объем теоретических исследований правовых систем Российской Федерации и республик в ее составе, организовать подготовку аналитических обзоров законодательства в рамках СНГ.

Совместными усилиями ученых и практиков необходимо выработать оптимальные пути для реализации Федеративного договора, преодоления межнациональных конфликтов, содействовать установлению режима законности, соблюдению прав человека и гражданина.

В.А. Кикоть,
эксперт Конституционной комиссии РФ,
кандидат юридических наук
О.Г. Румянцев,
народный депутат РФ,
ответственный секретарь
Конституционной комиссии РФ

О новой Конституции Республики Татарстан¹

Правовой анализ показывает, что проект новой Конституции Республики Татарстан по целому ряду своих положений противоречит

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 69–75.

как нормам действующей Конституции Российской Федерации, так и основным положениям проекта новой Конституции РФ, одобренным в основном Съездом, Верховным Советом РФ, Конституционной комиссией РФ. Отметим основные черты указанного проекта.

1. Происходит юридическое оформление государственного обособления Татарии от Федерации. Полностью умалчивается вопрос конституционной взаимосвязи РФ и Татарии, хотя последняя согласно статье 71 нашего Основного Закона состоит в РФ.

О том, что линия на «постепенное» отделение РТ от РФ продолжается, говорит отсутствие прямых указаний в тексте Конституции РТ на то, что РТ является субъектом (членом) РФ, на действие Конституции РФ на территории РТ и т.п., а также отклонение внесенных парламентскими группами предложений, которые прямо говорили о «сохранении государственного единения с РФ» (группа «Татарстан») или об осуществлении государственного суверенитета РТ «без государственного обособления от РФ и изменения ее территориальной целостности и границ» (группа «Согласие»).

2. Через ключевые статьи новой Конституции проведена идея государственной независимости РТ. Так, ст. 1, закрепляя статус РТ, умалчивает об РФ, а в ст. 64 говорится, что РТ «самостоятельно и независимо» определяет свой государственно-правовой статус, а законы РТ обладают верховенством на всей ее территории. В преамбуле сказано, что Конституция РТ принимается в соответствии с результатами референдума о государственном статусе РТ. Таким образом, преамбула, ст. 1, 64 противоречат ч. 3 статьи 70 Конституции РФ, которая определяет референдум лишь как первый шаг в изменении статуса республики в составе РФ. Второй шаг — решение Съезда народных депутатов РФ.

Даже если бы референдум был признан конституционным, то согласно ч. 3 статьи 70 федеральной Конституции для изменения конституционно-правового статуса республик нужно не только волеизъявление большинства избирателей в них, но и утверждение этого специальным решением Съезда народных депутатов РФ. Последнего сделано не было.

3. Ряд положений Закона Республики Татарстан «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РТ» был признан Конституционным Судом РФ конституционным условно — т.е. конституционными лишь в сочетании со статьями 4 и 53 прежней Конституции РТ, говорившими о том, что РТ состоит в РФ. Отсутствие таких статей в новой Конституции РФ лишает конституционности эти и некоторые другие положения законодательства РТ.

4. Руководство и большинство ВС РТ узурпируют народный суверенитет, нарушая статью 1 Конституции Татарстана, ссылаясь на итоги референдума, проведенного в РТ 16 марта с.г. и подталкивая к обособлению РТ от РФ. В частности, сама преамбула гласит, что Конституция РТ принимается в соответствии с результатами референдума о государственном статусе РТ.

Это абсолютно неправомерно, ибо.

Во-первых, документы татарского референдума не были признаны в качестве законных. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. признало неконституционными ряд положений Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, Закона РТ об изменениях Конституции Татарстана, Закона РТ о референдуме Татарстана, Постановление ВС РТ о проведении референдума РТ по вопросу о государственном статусе РТ. Не соответствующим Конституции РФ было признано одностороннее изменение национально-государственного устройства Российской Федерации. Постановление Конституционного Суда РФ является окончательным.

Во-вторых, было несколько публичных заявлений Президента РТ М. Шаймиева, которые позволили части пророссийски настроенного населения также проголосовать за формулировку референдума.

В-третьих, сторонники государственного обособления не имеют поддержки населения: согласно результатам опроса, проведенного социологической службой ВС РТ осенью 1992 г., 64% населения РТ — за сохранение Татарстана в составе РФ, и лишь 22% — за выход из РФ.

В-четвертых, международные документы, признавая право на самоопределение, подчеркивают недопустимость использования ссылок на этот принцип для подрыва единства государства и подрыва национального (т.е. общероссийского) единства.

5. Но и сам текст Конституции противоречит своей же преамбуле. За два дня до референдума ВС РТ принял постановление о разъяснении формулировки вопроса референдума РТ, назначенного на 21 марта 1992 г. В нем ясно записано (п. 2): «вопросы государственного обособления РТ от РФ, изменения ее территориальной целостности и границ предметом проводимого референдума не являются».

Весь же текст основной части Конституции как раз и противоречит тому постановлению Верховного Совета РТ.

6. В ст. 23 Конституции РТ о вопросах гражданства включено положение (часть 2) о том, что граждане РТ обладают гражданством РФ, причем содержащиеся в проекте слова «по своему желанию» из текста исключены вопреки мнению министра юстиции РТ о том, что «не надо

нам принудительно навязывать чужое гражданство»; таким образом, все граждане РТ, независимо от их желания, являются гражданами РФ. Однако сохраняется двусмысленность текста части 3 статьи 23 принятой Конституции РТ, в которой вслед за упомянутой выше частью 2-й и в явном противоречии с ней говорится о том, что граждане РТ могут иметь гражданство иных государств, условия которого определяются договорами РТ с другими государствами, и что граждане РТ могут отказаться от двойного гражданства. Это может быть истолковано в том смысле, что действие части 3 ст. 23 распространяется и на часть 2, т.е. на российское гражданство граждан РТ, что позволяет свести на нет положительное значение части 2 ст. 23.

Ссылки на то, что это будет позже разъяснено в других актах РТ, прямо нарушают положения Конституции РФ, согласно которым гражданин РФ не может быть лишен гражданства РФ, регулирование и защита которого относятся исключительно к ведению федеральных органов государственной власти.

7. В статье 66 новой Конституции Татарстана под давлением ответственности РТ и РФ, а также высших федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти Верховный Совет РТ пошел на ряд формальных тактических уступок единству РФ. Хотя проект Конституции РТ, представленный на рассмотрение Верховного Совета РТ, действительно не упоминал о том, что РТ состоит в РФ, Верховный Совет РТ все же внес в принятый им проект Конституции РТ ряд положений, прямо или косвенно, в той или иной степени и форме, указывающих на государственно-правовую связь РТ с РФ. В статью 66 было включено положение о том, что РТ ассоциирована с РФ.

Однако отсутствие в ст. 66 прямых указаний на необходимые важнейшие положения того Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения, который должен служить основой ассоциации РТ с РФ, дает властям РТ возможность выдвигать явно неприемлемые для РФ условия, срывая заключение договора и тем самым — ассоциацию РТ с РФ, возлагая вину за срыв ассоциации на РФ.

Это фактически переводит отношения между Татарией и Россией на международно-правовую основу и квалифицирует РТ как государство, находящееся вне Российской Федерации.

По статье 66 наиболее приемлем был бы вариант: «РТ строит свои отношения с РФ на основе Конституции РФ, Конституции РТ и Договора об участии в РФ, определяющего взаимное делегирование полномочий, разграничение предметов ведения и являющегося составной частью Конституции РТ». Этот вариант вносит 4 изменения: 1) о конституцион-

ной и договорной основе отношений; 2) о том, что договор закрепляет участие в РФ; 3) что это не межгосударственный договор, а договор части и целого о разграничении компетенций; 4) что Договор РФ и РТ становится частью Конституции РТ.

Максимум, на что соглашалось руководство Татарстана на переговорах, — это на формулу «ассоциированного членства РТ в РФ». Такой подход нуждается в очень аккуратном отношении, ибо все зависит от того, что мы вкладываем в эту категорию — особые отношения в рамках асимметричной федерации, конфедеративные отношения или же своего рода союз между РФ и РТ.

Внимательное отношение к «ассоциированному членству» может быть лишь при соблюдении ряда условий.

Во-первых, необходима законодательная инициатива РТ на Съезд народных депутатов РФ с предложением внести изменения в ст. 71 Конституции РФ, записав, что Татарстан состоит в РФ в качестве государства, ассоциированного на основе Договора о делегировании полномочий.

Во-вторых, данное изменение подтверждает, что: а) РТ, подав законодательную инициативу, подтвердит свой статус как субъекта РФ; б) Конституции РФ и РТ сохранят значение основы отношений РФ и РТ, входящей в РФ; в) Съезд закрепит изменение статуса РТ не на основе факта и формулировки признанного КС РФ неконституционным референдума, а на основе законодательной инициативы Республики Татарстан.

В-третьих, мы можем согласиться с «ассоциированным членством» только после подписания Договора РФ и РТ, в котором станет видно — слова это или путь к сохранению единого правового пространства в РФ. Этот Договор должен стать неотъемлемой частью новой Конституции Татарстана.

8. В ст. 62 Конституции РТ закрепляется обязанность граждан РТ нести воинскую службу и защищать свое Отечество. Из контекста Конституции ясно, что РФ этим Отечеством для граждан РТ не является.

9. Главы 12, 14, 15 проекта закрепляют полную независимость органов исполнительной и судебной властей, правоохранительных органов РТ от соответствующих федеральных органов государственной власти, противоречат разделам VI и IX Конституции РФ.

Юридическое оформление отделения Республики Татарстан от Российской Федерации продолжается.

В.Н. Лихачев,
*Председатель Верховного Совета
Республики Татарстан*

О новой Конституции Республики Татарстан¹

День 6 ноября 1992 года стал поистине историческим для нашей республики. В этот день, объявленный затем праздничным, была принята новая Конституция Республики Татарстан, открывшая широкие возможности ее государственного развития в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете республики и итогами народного голосования (референдума) 21 марта 1992 года. Это первый в истории бывшей автономной республики документ, принятый без давления «сверху», по чьей-либо указке.

Более двух лет шла работа Конституционной комиссии Республики Татарстан над проектом нового документа, в ходе которой scrupulously учитывались данные науки и практики конституционного строительства зарубежных государств, замечания и предложения граждан республики, поступившие в результате народного обсуждения проекта Конституции. Проект обсуждался в местных Советах и трижды — в мае, сентябре и октябре — ноябре 1992 года — на сессиях Верховного Совета.

Конституционная комиссия с учетом предложений и замечаний внесла в опубликованный проект около 30 уточнений и дополнений в 127 статей.

В структурном плане Конституция Республики Татарстан состоит из преамбулы, 7 разделов и 15 глав, включающих 167 статей.

Сравнивая конституции Республики Татарстан 1978 и 1992 годов, необходимо отметить, что в последние годы в действующую Конституцию уже вносились поправки принципиального характера, отражающие преобразования в обществе и государстве. Так, новую редакцию получили преамбула, многие статьи глав общественно-политической системы, административно-территориального деления, избирательной системы, охраны законности и правопорядка, а также разделов о плане и бюджете, государственных символах республики. Конституционное закрепление нашли такие институты, как Президент, Комитет конституционного надзора, председатели и президиумы Советов. Все эти новшества в той

¹ См.: *Лихачев В.Н.* На срезе права и справедливости / Под общ. редакцией Р.М. Булатова. М., 1996.

или иной редакции вошли в текст Конституции. Поэтому, естественно, структура ее во многом отражает уже сложившиеся реальности.

Новая Конституция характеризует Республику Татарстан как суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики, которому принадлежит власть, от которого исходят суверенитет и полномочия государства. Впервые конституционно сформулированы принципы правового государства, в соответствии с которыми осуществляется деятельность государственных органов. Это — верховенство законов, их неуклонное соблюдение, разделение законодательной, исполнительной и судебной властей. Независимость и равновесие трех ветвей власти должны гарантировать демократичность и плюрализм общественно-политической системы, обеспечить сбалансированность интересов различных политических сил и социальных слоев населения. Конституция закрепляет взаимную ответственность гражданина и государства при приоритете прав человека, провозглашает государственными языками Республики Татарстан равноправные русский и татарский языки, закрепляет многопартийную систему, не допуская создания и деятельности партий, организаций и движений, стремящихся к насильственному изменению конституционного строя и целостности Республики Татарстан, разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни, запрещает им использование в этих целях средств массовой информации. Основой деятельности государства провозглашен принцип социальной справедливости. Предусмотрено создание условий для обеспечения достойного уровня жизни всех слоев населения, социально-экономического и культурного прогресса общества, экологической безопасности и рационального землепользования.

Основой экономики Республики Татарстан должны стать социальное рыночное хозяйство, свобода хозяйственной деятельности. Хозяйственная деятельность в Татарстане основывается на частной, государственной, коммунальной собственности, собственности общественных объединений, наряду с которыми допускается и собственность иных государств, международных организаций, иностранных юридических и физических лиц и т.д. Собственность неприкосновенна. Она не должна использоваться во вред государственным и общественным интересам, правам, свободе и достоинству человека, а принудительное отчуждение имущества допускается лишь в особых случаях, предусмотренных законом.

В ходе рассмотрения Конституции много споров было вокруг вопроса о частной собственности, в особенности частной собственности

на землю. Практически для всех современных государств этот вопрос представляет особую значимость. Не является исключением и Республика Татарстан. Опыт этих же государств показывает, что решение указанного вопроса нельзя пускать на самотек. Он должен обязательно регулироваться законодательством. Земля не должна выводиться из оборота, быть предметом спекуляций. Наша Конституция дала ответ и на этот вопрос.

Более развернуто и на основе международных правовых актов регламентируются в Конституции отношения между личностью и государством, права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Очень непросто шло и рассмотрение статьи 23 проекта Конституции о гражданстве. Ведь гражданство — важнейший атрибут государственности, определяющий права и обязанности людей, их имущественные отношения, исполнение обязанностей перед республикой, формы защиты личности и т.д. В результате она принята в следующей редакции:

«Республика Татарстан имеет свое гражданство. Основания, порядок приобретения и прекращения гражданства Республики Татарстан определяются Законом о гражданстве Республики Татарстан.

Граждане Республики Татарстан обладают гражданством Российской Федерации — России.

Граждане Республики Татарстан могут иметь гражданство иных государств, условия осуществления которого определяются договорами и соглашениями Республики Татарстан с другими государствами. Граждане Республики Татарстан могут сохранить двойное гражданство или отказаться от него.

Каждое лицо имеет право выбора гражданства и право изменять его. Лишение гражданства или права на изменение гражданства запрещается».

В этой статье воплощены самые современные и прогрессивные нормы международного права о гражданстве.

В Конституцию включено важное положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права имеют приоритет над законами Республики Татарстан. Именно так обстоит дело с действием международно-правовых норм на территории многих европейских и других зарубежных стран.

Впервые в Конституции закрепляются предусмотренные Всеобщей декларацией прав человека и соответствующими международными актами право на забастовку, право на свободу передвижения по стране, право покидать территорию республики и возвращаться обратно, право на здоровую окружающую среду и т.д. Впервые специально оговариваются права оппозиционного меньшинства в представительных орга-

нах власти. Речь идет о Советах народных депутатов различных уровней. Гарантии таких прав должны быть раскрыты в законе. Не без влияния событий последнего времени вводится норма о том, что политические партии, профессиональные союзы, массовые движения и другие общественные объединения могут быть распущены только на основе судебного решения, если их деятельность противоречит Конституции.

В отличие от прежней Конституции, предусматривается возможность замены воинской службы выполнением альтернативных обязанностей в порядке, определяемом законом.

Содержание прав, свобод и обязанностей, воспроизведенных из действующей Конституции, также претерпело определенные изменения применительно к новым политическим, экономическим и социальным реалиям.

Особое значение имеет третий раздел Конституции, посвященный государственному устройству Республики Татарстан, в котором закрепляется и расширявается положение Татарстана как суверенного государства. Республика самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус. Подчеркивается, что ее законы обладают верховенством на всей ее территории, которая объявляется неприкосновенной.

Особенно жаркая дискуссия на сессии развернулась вокруг статьи 61 (в проекте 66), определяющей характер взаимоотношений Татарстана с Российской Федерацией — Россией. Как известно, эти отношения для нас имеют особое, приоритетное значение. Их состояние и перспективы развития неоднократно обсуждались на разных уровнях, в том числе и в Верховном Совете, по ним выносились соответствующие политические решения. Для реализации наших правомерных и естественных устремлений к повышению своего государственно-правового статуса, реформированию отношений с Российской Федерацией в цивилизованной форме с августа 1991 года идут официальные переговоры с делегацией России, и сегодня можно говорить, что по многим позициям мы пришли к общему знаменателю.

Откровенно говоря, у нас, как отметил, выступая на сессии, Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев, была уверенность, что до принятия Конституции мы сумеем подписать договор. Но, к сожалению, этого не случилось. В российских органах власти идет острая политическая борьба и находятся силы, которых не устраивают отдельные положения его проекта. Но мы глубоко убеждены в том, что договор, несмотря на сложности, будет подписан. Это отвечает коренным интересам наших народов.

В заключительный день сессии на рассмотрение Верховного Совета были предложены 3 варианта статьи 66. После жарких дебатов требуемым квалифицированным большинством голосов народных депутатов была принята формулировка, согласно которой «Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». Данная формулировка исходит из принципов самоопределения народов, их равноправия, территориальной целостности, сохранения с Россией всесторонних связей.

Что касается употребленных в ней понятий, то здесь можно отметить следующее.

Ассоциация государств — это их объединение, союз, заключаемый для достижения общих политических, экономических, социальных целей, оформляемый соответствующим межгосударственным договором.

В соответствии с суверенным статусом Татарстана, конституционно закрепляются предметы ведения и полномочия республики в полном государственно-правовом объеме.

Самый крупный раздел Конституции — «Организация государственной власти в Республике Татарстан». Конституция сохраняет единую систему Советов народных депутатов как представительных органов государственной власти. На их сессиях решаются основные вопросы соответственно республиканского и местного значения. Эти вопросы могут выноситься также на республиканский и местные референдумы.

В районных, городских (городов республиканского подчинения) и районных в городах Советах народных депутатов предусматривается образование президиумов Советов, а на смену исполкомам приходят местные администрации.

Нормы об избирательной системе в основном воспринимают положения и принципы, закрепленные в действующей Конституции. Вместе с тем вводится новшество, суть которого состоит в том, что гражданин Республики Татарстан не может быть одновременно депутатом более двух представительных органов власти.

Существенным нововведением является норма Конституции, которая гласит, что заместители глав местной администрации и руководители структурных подразделений администраций не могут быть депутатами соответствующих местных Советов.

Конституционно устанавливается, что в избирательные бюллетени может быть включено любое число кандидатов, из Конституции исключается институт наказов избирателей.

Верховный Совет Республики Татарстан, исходя из принципов разделения властей, определяется как высший, постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти Республики Татарстан, состоящий из 250 депутатов, избираемых по избирательным округам.

С повышением статуса республики расширяется круг конституционных полномочий Верховного Совета (например, установление налогов и иных доходов, поступающих на образование бюджета республики, назначение Прокурора республики и т.д.), наполняются новым содержанием прежние его полномочия. Но главной функцией Верховного Совета остается его законодательная деятельность.

Конституция закрепляет введенное в апреле 1991 года положение ранее действующей Конституции о том, что избираемый всенародно Президент является главой государства — Республики Татарстан и возглавляет систему органов государственного управления. Президент призван выступать гарантом прав и свобод личности в республике, а также международных договоров Татарстана. Поскольку институт президентства в республике был введен ранее действовавшей Конституцией, Основной закон 1992 года дополняет его новыми полномочиями, такими, как, например, помилование граждан, осужденных судами Республики Татарстан, назначение по согласованию с соответствующими местными Советами и освобождение от должности глав администраций районов и городов республиканского подчинения, представление Верховному Совету на утверждение кандидатуры на пост Председателя Национального банка республики, Прокурора Республики, Председателя Следственного комитета, половины персонального состава Конституционного Суда Республики Татарстан. Именно так окончательно сформулированы теперь эти вопросы в новой Конституции.

Практически без каких-либо изменений приняты статьи Конституции о Кабинете Министров (Правительстве Республики Татарстан), который является исполнительно-распорядительным органом государственной власти и подчиняется Президенту, ответственен перед ним и Верховным Советом республики. Правительство формируется Президентом по согласованию с Верховным Советом, а Премьер-министр утверждается Верховным Советом Республики. Кабинет Министров правомочен решать все вопросы государственного управления, поскольку, согласно новой Конституции, они не входят в компетенцию Президента.

Новым шагом на пути к правовому государству, реализации принципа разделения властей является учреждение в Конституции взамен ныне существующего Комитета конституционного надзора нового орга-

на, олицетворяющего судебную власть, — Конституционного Суда. Судьи Конституционного Суда избираются Верховным Советом и представляются ему Президентом и Председателем Верховного Совета республики в равном количестве. Председатель Конституционного Суда и его заместители утверждаются Верховным Советом по предложению судей Конституционного Суда. Конституционные судьи несменяемы, независимы и неприкосновенны. Свою главную задачу — защиту конституционного строя — суд решает путем рассмотрения дел о конституционности: международных договоров республики, законов республики и нормативных постановлений Верховного Совета, нормативных актов Президента и Кабинета Министров Республики Татарстан. Конституционный Суд рассматривает также споры о компетенции между высшими государственными органами республики, а также между органами власти районов и городов республиканского подчинения. В настоящее время Закон о Конституционном Суде Татарстана принят.

В Конституции усиливаются гарантии прав граждан в судебном процессе, гарантии самой судебной власти. Так, устанавливается, что в Республике Татарстан не могут быть образованы суды, наделенные особыми полномочиями.

На конституционном уровне предусматривается юридическая ответственность за неисполнение вступивших в законную силу актов судебных органов, вмешательство в деятельность судей, проявление неуважения к суду.

По делам о преступлениях, за совершение которых законом предусмотрена смертная казнь, вопрос о виновности подсудимого может решаться расширенной коллегией народных заседателей (судом присяжных). Для осуществления предварительного следствия предусматривается создание Следственного комитета Республики Татарстан.

Среди государственных символов Татарстана, наряду с государственным флагом и гербом, Конституция впервые называет Государственный гимн. Все государственные символы республики утверждаются Верховным Советом.

Таково краткое политико-правовое обозрение Основного Закона Республики Татарстан. Мы уверены, что новая Конституция станет важной вехой как в формировании правового демократического государства — Республики Татарстан, так и в обеспечении в ней политической и экономической стабильности, ибо она вселяет в людей уверенность, дает ясные и четкие ответы на ключевые вопросы жизни.

Новая Конституция вызывает живой интерес у людей, проживающих как в нашей республике, так и за ее пределами, в том числе в даль-

нем зарубежье. Больше всего их интересует развитие взаимоотношений Республики Татарстан с Российской Федерацией — Россией, перспективы Татарстана в деле полной реализации своей международной компетенции.

Обеспокоенность некоторых граждан, да и федеральных органов России тоже, можно сказать, не имеет серьезных оснований. Новая Конституция определяет нашу республику как суверенное государство, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения. Понятие — государство, ассоциированное с Российской Федерацией, — свидетельствует прежде всего о единстве, союзе с ней. Оно будет проявляться на принципиально новой основе. Для этого есть множество конкретных путей. Это — сохранение единства территории: республика не собирается устанавливать особый государственный режим границ, порядок передвижения остается свободным, предусмотрено сохранение российского гражданства, равный статус татарского и русского языков как государственных, сохраняется единое экономическое пространство и рублевая зона, единое военное пространство. Таких примеров можно было бы привести еще множество.

Теперь Татарстан рассчитывает заключить с Российской Федерацией — Россией договор, который не только конкретизирует все эти возможные моменты, но и определит форму ассоциации. Согласно проекту этого договора, обе стороны смогут делегировать друг другу необходимые полномочия. В соответствии с новым статусом Татарстана, договор определит принципиально новую форму союза. И это будет не просто договор о прямом делегировании государственных полномочий, который способен обеспечить суверенитет Республики Татарстан. Подписание такого договора — признание суверенитета республики, оно повысит и международный уровень Татарстана.

Новая Конституция представляет собой подлинно творческий учредительный документ. Являясь результатом усилий граждан, парламентариев и множества специалистов, она вносит немалый вклад в практику государственного строительства.

Новая Конституция Республики Татарстан — это действительно новый документ, в ней целый ряд вопросов государственного строительства решен нестандартно. Да и какие в этом деле могут быть стандарты, если у каждого народа, каждой нации своя история, свои традиции?

В Татарстане живут люди разных национальностей. Учитывая многонациональный состав населения республики, в Конституции очень корректно решаются вопросы статуса личности, чтобы не ранить на-

циональные чувства ни одного человека. Конституция четко закрепляет, что прямое или косвенное ограничение прав либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам наказуется по закону (ст. 22).

Осторожность в подходе к решению этого и других вопросов в Конституции предопределило то обстоятельство, что она понята народом, принята им и служит важнейшим стабилизирующим фактором в республике.

Л.С. Мамут,

эксперт Конституционной комиссии

Заметки о проекте Конституции (Основного Закона) Якутской-Саха Республики¹

Мне довелось ознакомиться с текстом доработанного проекта Конституции (Основного Закона) Якутской-Саха Республики. В этой связи хотелось бы высказать ряд соображений.

1. Форсирование подготовки и принятия новой Конституции Якутской-Саха Республики до принятия нового Основного Закона Российской Федерации, в состав которой эта республика входит согласно действующей Конституции РСФСР, как мне кажется, неприемлемо политически и юридически.

В политическом плане подобный процесс форсирования с очевидностью выглядит как давление, навязывание воли одного из субъектов Федерации всей Федерации в целом. На сегодня нет никакой сверхсрочной нужды в преддверии намеченного на март-апрель с.г. рассмотрения проекта Конституции Российской Федерации Съездом народных депутатов РСФСР спешно принимать новые республиканские конституции, чрезвычайно накаляя и без того разогретую социально-политическую атмосферу в России.

В юридическом плане главным отличительным свойством новых конституций республик в составе Российского Федеративного государства должно стать их соответствие Конституции Федерации (см. ст. 78). Однако достигать такого соответствия с Конституцией РСФСР 1978 г. уже незачем, а достичь его с будущей Конституцией Российской Федерации еще нельзя.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 34–38.

2. В ст. 1 проекта Конституции Якутской-Саха Республики она (Республика) характеризуется как суверенное государство, (слова «суверенитет», «суверенное» по тексту проекта повторяются более 10 раз!). Вероятно, авторы проекта понимают «суверенитет государства» совсем не так, как он общепризнанно понимается в международном и конституционном праве, в мировой практике: верховенство, самостоятельность, государственной власти внутри страны, ее независимость от власти любого иного государства и одновременно ее независимость во внешнеполитической сфере.

В свое время приходилось неоднократно разъяснять, что наличие в рамках суверенной федеративной российской государственности других политически суверенных образований совершенно невозможно. И это вовсе не результат какого-то злого умысла «верхов», «имперских амбиций центра», интриг «великодержавников» и проч. Просто таков объективный универсальный закон политической жизни: «матрешечное» (одно в другом) существование суверенных государств исключается.

Конечно, есть люди, которым он почему-то не нравится. У недвольных возникает великий соблазн обмануть, «перехитрить» этот непреложный закон. Опыт истории показывает: сие дело заведомо безнадежное. Ближайший тому пример — закономерная неудача попыток перестроить Советский Союз по схеме ново-огаревских вариантов Союзного договора, согласно которой суверенным государствам (России, Украине, Армении, Грузии и т.д.) надлежало быть частями другого, объединяющего их всех суверенного государства, т.е. Советского Союза.

3. В ст. 5 проекта, которая по своему содержанию прямо противоречит ст. 11 Конституции РСФСР и Постановлению Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации...», соответствующие природные объекты провозглашаются «исключительной собственностью... народа Якутской-Саха Республики». Однако в качестве собственников могут выступать (и это аксиома права) лишь физические и юридические лица. «Народ» же — категория скорее историческая, социологическая, этническая, а отнюдь не правовая, в собственном правовом смысле упомянутым лицом не является. Потому он правами и обязанностями собственника не обладает, приписывать ему статус собственника некорректно.

4. Статья 7 проекта предусматривает «верховенство» Конституции Якутской-Саха Республики на территории этой республики. Но не ого-

вариваются тут границы этого «верховенства». Тем самым в этой статье фактически снимается, обходится стороной принцип верховенства Конституции и законов Российской Федерации на территории всей России (см. ст. 81), что подрывает, вольно или невольно, устой конституционного строя Федерации.

5. В ст. 8 проекта утверждается, что Якутская-Саха Республика является субъектом Российской Федерации на основе федеративного договора. Из текста статьи непонятно, о каком конкретно федеративном договоре идет речь. Столь же неясен тезис о возможном участии Якутской-Саха Республики в некоем «Союзном договоре».

В названной статье (а также в ст. 37, 39) указываются «полномочия», которые «добровольно передаются» республикой в ведение Федерации. Однако идея «добровольной передачи полномочий снизу вверх» в анализируемом контексте уязвима. Она уязвима потому, что игнорирует прежде всего одно бесспорное обстоятельство: полномочия, которые имеют высшие органы государственной власти Федерации, не «переданы» им, не «делегированы» им теми или иными субъектами Федерации. Этими прерогативами они уже обладают и притом обладают абсолютно законно, по мандату, полученному на основе общероссийских выборов (в них принимал участие многонациональный народ всей Российской Федерации) высших законодательных и исполнительных органов государственной власти, прошедших в 1990–1991 гг.

6. Статья 9 проекта характеризует Якутскую-Саха Республику как «субъекта международного права». Ранг республики в качестве «субъекта международного права» раскрывается в ряде последующих статей проекта (см. ст. 61,76). Мировая политико-юридическая практика не знает, однако, по сути дела, ни одного случая того, чтобы субъекты Федерации выступали на международной арене, в международных отношениях точь-в-точь равноценными по своему статусу тем суверенным федеративным государствам, в составе которых они находятся.

7. Статья 36 проекта сохраняет за Якутской-Саха Республикой «право выхода из Российской Федерации». Здесь, думается, и выражен общий дух, общий настрой настоящего проекта. В таком праве его авторы видят, наверно, единственный способ реализации права народа на самоопределение. Они вольны в порядке обсуждения поднимать вопрос и о подобном праве.

Только при постановке такого вопроса надо, во-первых, четко представлять себе, что современные федеративные государства не предусматривают, по общему правилу, право выхода какого-либо из своих субъек-

тов из состава Федерации; во-вторых, надо предельно четко представлять, что судьбы народа зависят не от одной лишь формы реализации его права на самоопределение.

Эти судьбы не в меньшей (а, быть может, в гораздо большей) степени определяются другими очень важными факторами. Например, геополитическим положением Субъекта Федерации (в этом рассуждении — народа), его сложившимися экономическими, социальными, этническими, культурными связями с окружающими регионами, его актуальными и потенциальными материальными ресурсами, свободно и демократически выражаемой волей всего данного народа, способностью его лидеров всерьез нести ответственность за предлагаемый ими выбор исторического пути и его вероятные последствия.

8. Разумеется, стабильная и демократическая Российская Федерация немислима как-то иначе, нежели совокупность систем соответствующих подлинно полноправных субъектов, имеющих все необходимые и достаточные политико-правовые средства для удовлетворения своих законных интересов в области управления, сфере экономики и социальных отношений, культуры и т.д. Но она немислима без входящих в ее состав именно субъектов Федерации, не находящихся в ней иных, оспаривающих ее законную власть государств, к тому же претендующих быть самостоятельными субъектами международного права. Весьма примечательно, что в Преамбуле проекта «многонациональный народ Якутской-Саха Республики (вариант: ССР)» объявляется «неотъемлемой частью мировой цивилизации». Это несомненный факт. Но где в Преамбуле признание другого, не менее самоочевидного факта — многонациональный народ Якутской-Саха Республики является неотъемлемой составной частью всего многонационального народа Российской Федерации? Разве не так обстоит дело в действительности?

Справедливый (хотя и трудный) путь формирования полноправных субъектов Российской Федерации намечен в проектируемом Соглашении представителей республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов в составе Российской Федерации. Консультации, переговоры, поиски разумных компромиссов, нахождение общих позиций, учет взаимных интересов — только такой подход обеспечит успешное продвижение по этому единственно реалистическому пути.

*М.А. Митюков,
председатель Комитета по законодательству
Верховного Совета Российской Федерации*

**Выступление на конференции
«Сравнительное законоведение республик:
опыт, тенденции, методология»,
организованной Институтом законодательства
и сравнительного правоведения
при Верховном Совете Российской Федерации
и Комитетом по законодательству
Верховного Совета Российской Федерации
(Москва, 9 июня 1992 г.)¹**

Уважаемые коллеги!

Я рад от имени Верховного Совета Российской Федерации приветствовать вас на научно-практической конференции, призванной сделать первый шаг в становлении новейшей доктрины и практической политики в сфере сравнительного законоведения государств, являющихся составной частью Российской Федерации.

Отечественное сравнительное правоведение, которое ранее основывалось в большей мере на анализе и синтезе правовых систем государств мирового сообщества, а также государств — членов бывшего Союза ССР и в меньшей степени (в зачаточной степени) несовершенного законодательства бывших автономных республик, сейчас выходит на новый уровень. Политика сегодняшнего дня, социально-экономические реалии и Федеративный договор обуславливают необходимость обратить главное внимание на наше «внутреннее» законоведение (я бы его условно назвал «российское внутрифедеральное законоведение»), которое охватывает два важнейших компонента:

1) сравнительный анализ общесоюзного законодательства и законодательства республик в составе Федерации;

¹ Сравнительное законоведение республик: опыт, тенденции, методология. Материалы конференции // Государство и право. 1992. №11.

2) сравнительный анализ законодательств республик в составе России. Здесь ради объективности нужно подчеркнуть и то, что, видимо, в ближайшей перспективе может появиться и третий аспект: сравнение законодательства республик и нормотворчества краев и областей.

Объективной базой для сравнительного анализа общефедерального законодательства и законодательства республик в составе Российской Федерации является их законодательная компетенция, т.е. объем правомочий и круг предметов ведения, по которым Российской Федерации и ее республики вправе выражать свою нормотворческую волю в форме закона.

До недавнего времени законодательная компетенция Российской Федерации и ее республик определялась де-юре соответствующими конституциями, а де-факто сложившейся практикой и во многом отраслевыми законами и кодексами. В частности, в законах об образовании, здравоохранении и т.д. имелись определенные статьи о компетенции республик.

Практика же шла по пути всеобъемлющего регулирования бывшим Союзом ССР и РСФСР правовых отношений с участием республик. Бывшие же автономные республики более-менее полно законодательствовали в основном лишь в государственно-правовой сфере: принимали Конституцию, законы о местных Советах, избирательные законы и т.п. Причем регулирование и в этой сфере носило в основном конкретизирующий, уточняющий характер. В этом были положительные и отрицательные моменты. Главный положительный момент – это то, что такая практика позволяла в какой-то мере учесть местные, национальные особенности. Отрицательный аспект подобной практики выражался в формализме, подражательстве законодательной деятельности республик законодательству Союза ССР и России.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР открыла простор для совершенствования федеративного устройства нашего государства, повышения статуса республик в его составе. Одним из проявлений этого явилось перераспределение компетенции Федерации и республик. Этот процесс первоначально осуществлялся «стихийно» и «односторонне» и находил свое юридическое выражение в декларациях о государственном суверенитете, о государственно-правовом статусе республик и т.п. В развитие этому в отдельных ре-

спубликах началась практика принятия прежде им не свойственных законов как по предмету регулирования, так и по форме (земельных и лесных кодексов). Причем иногда и противоречащих федеральным законам. Естественно, что в этом отражались и политические и экономические противоречия центральной и региональной властей.

Эти противоречия нашли свое политико-юридическое разрешение в Федеративном договоре, участниками которого явились Российская Федерация, республики в ее составе, автономные образования, края, области, Москва и Санкт-Петербург, а в конечном итоге в Законе Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях в Конституцию (Основной Закон) РСФСР».

Эти два акта сейчас и определяют законодательную компетенцию Российской Федерации и республик в ее составе (причем при некотором внутреннем противоречии их необходимо исходить из того, что текст Федеративного договора является составной частью Конституции Российской Федерации).

Анализ статей 72, 75-81⁵ и Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации) позволяет выделить четыре вида законодательной компетенции участников названного Федеративного договора:

- 1) исключительная компетенция федеральных органов государственной власти (статья 1 Федеративного договора);
- 2) совместная компетенция федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик;
- 3) исключительная компетенция республик в составе Российской Федерации;
- 4) договорная компетенция (ст. 14). Эта компетенция по специальному соглашению, переданная федеральными органами органам власти республик в целом или отдельным республикам либо наоборот.

К исключительной компетенции Российской Федерации относятся 18 укрупненных полномочий. Они затрагивают основы государственного строя, собственности и экономики, обороны, безопасности, внешней политики, отраслей управления и законодательства,

имеющих общефедеральное значение. В сфере государственно-правовой (конституционной) это вопросы принятия и изменения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеративное устройство и территория Российской Федерации; регулирование прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств; гражданство Российской Федерации; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов. Сюда же примыкают вопросы статуса и защиты государственной границы, территориальных вод и воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации относится и установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, социального, культурного развития в Российской Федерации.

Экономический строй Федерации определяется ею через такие исключительные полномочия, как: ведение вопросами федеральной государственной собственности и управление ею, установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

Исключительной компетенцией Российской Федерации являются ее внешняя политика, международные отношения и договоры, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения; оборона и безопасность и вопросы, обусловленные ими (оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющих материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования).

К ведению органов государственной власти Российской Федерации относятся федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе, метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геоде-

зия и картография; официальный статистический и бухгалтерский учет.

Вопросы судоустройства Федерации, прокуратуры, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, амнистии и помилования, гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, федерального коллизионного права также исключительно принадлежат Федерации.

Вопросы исключительной компетенции Российская Федерация реализует путем принятия Конституции, внесения в нее изменений и дополнений, принятия соответствующих федеральных законов и кодексов, заключения международных договоров, ратифицированных в последующем Съездом народных депутатов или Верховным Советом России. В этой части обеспечивается приоритет федеральных законов над республиканским законодательством.

Органы власти республик в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении исключительных федеральных полномочий посредством:

- 1) законодательной инициативы (ст. 110 Конституции Российской Федерации);
- 2) требования созыва внеочередного Съезда народных депутатов Российской Федерации (ст.106);
- 3) через народных депутатов Российской Федерации и членов Верховного Совета Российской Федерации;
- 4) через специальное представительство в Правительстве Российской Федерации.

Более детально определены теперь предметы совместного ведения Российской Федерации и республик в ее составе.

К ним относится в соответствии с Федеративным договором (ст. 11) двенадцать укрупненных полномочий. В сфере государственно-правовой — это вопросы обеспечения соответствия конституций и законов республик Конституции и законам Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; защита исконной сферы обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации местного самоуправления. В сфере экономической предметами со-

вместной компетенции являются разграничение государственной собственности, установление общих принципов налогообложения и сборов. Широки полномочия совместной компетенции в вопросах охраны природной и культурной сферы, природопользования, здравоохранения, семьи, социальной защиты. К этой же сфере отнесены административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, жилищное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды, правовое регулирование интеллектуальной собственности, судоустройство республик, адвокатура, нотариат, кадры правоохранительных органов.

К совместной компетенции Российской Федерации и республик в ее составе относятся вопросы координации международных и внешнеэкономических отношений республик, владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, введения чрезвычайного положения.

Изменение и дополнение Федеративного договора и Конституции в части федеративного устройства являются совместной компетенцией.

Здесь, на мой взгляд, масса проблем. Прежде всего, возникает задача создания нового законодательства по предметам совместного ведения. Сейчас это преимущественно федеральное законодательство. И в целях, чтобы не возникла правовая «прореха» по этим вопросам, статья 66 Закона «Об изменениях и дополнениях в Конституцию (Основной Закон)» от 21 апреля 1992 г. установила, что до принятия Основ законодательства Российской Федерации продолжают действовать ее законы по вопросам, сейчас относящимся к совместной компетенции.

Во-вторых, во вопросам совместной компетенции Российской Федерации необходимо принять Основы законодательства. Беглый анализ статьи II позволяет говорить об основах трудового, земельного, водного, лесного законодательства, основ законодательства о недрах, об охране окружающей среды, основ законодательства об интеллектуальной собственности, судоустройстве, адвокатуре, нотариате, природопользования, культуре и т.д.

Уже сейчас возникли серьезные проблемы толкования некоторых вопросов исключительной и совместной компетенции (напр.,

регулирование интеллектуальной собственности в сфере гражданских правоотношений).

В сфере совместной компетенции республики в составе России осуществляют собственное правовое регулирование. В какой это форме должно осуществляться, сказано в Федеративном договоре, а именно в форме «законов и иных правовых актов». Следует отметить, что в отдельных республиках наметилась тенденция принятия республиканских кодексов по предметам совместной компетенции. Полагаю, что эта практика требует теоретического осмысления и не может быть сходу опровергнута или поддержана.

Координационный характер предметов совместной компетенции обуславливает участие республик в обсуждении законопроектов в этой сфере.

Федеративный договор устанавливает, что законопроекты по предметам совместного ведения направляются республикам. Последние самостоятельно определяют порядок обсуждения их. Однако здесь следует помнить, если эти законопроекты обсуждены на сессии Верховного Совета республики, то поправки к ним в силу статьи 110 Конституции Российской Федерации становятся предметом законодательной инициативы и подлежат обязательному рассмотрению в ходе второго чтения.

Предметы исключительной компетенции республик в составе Российской Федерации определяются ими самостоятельно. При этом должен учитываться один принцип, что к исключительной компетенции республик не могут относиться вопросы исключительной компетенции России и ее совместной компетенции с республиками. Таким образом, исключительная компетенция республики в составе Российской Федерации определяется методом «исключения» из нее двух предыдущих видов компетенции. Сюда, бесспорно, относятся: принятие Конституции республики, внесение в нее изменений и дополнений, законодательство республики, определение ее административно-территориального устройства, гражданство республики и т.д.

По этим вопросам республики самостоятельно издают законы, и в эту сферу Федерация не вправе вторгаться.

Что касается предметов «договорной» компетенции, то практика в этой части бедна. Верховным Советом России и Верховными Со-

ветами республик на этот счет не заключено еще специальных соглашений. Будущее покажет, пойдём ли мы по этому пути.

Заключая, хотел бы отметить, что строгое соблюдение Федеративного договора является гарантией прочности нашей Федерации, и задачи законодателей любого уровня обеспечить это.

Благодарю за внимание.

В.В. Михайлов,
народный депутат Республики Татарстан,
И.Т. Султанов,
народный депутат Республики Татарстан
А.В. Новиков,
политолог

Татарстан. Референдум. Национальное согласие¹

«Примеры франко-канадцев, басков в Испании, шотландцев, ирландцев в Великобритании, валлонов в Бельгии, не говоря уже о сикхских в Индии и тамильских в Шри Ланка сепаратистах, часто приводятся в качестве аргумента о неодолимости стремления народов к национальному самоопределению. Но это скорее обратные свидетельства: из трех тысяч народов Земли те немногие, а вернее, часть их лидеров и активистов сепаратистских движений, которые пытаются осуществить вариант политического отделения десятилетиями, а иногда и столетиями, этой цели, как правило, не достигают — ни через войну, ни через демократические процедуры. И главная тому причина — неспособность мобилизовать вокруг своей программы большинство соплеменников, которые предпочитают совместную жизнь и отстаивание своих интересов в более крупных многоэтнических образованиях». (Валерий Тишков. Независимая газета. 1992. 7 февр.).

Сепаратистское движение в Татарстане. Станет ли оно в короткий ряд, приведенный выше, или Татарстан станет одним из многих примеров добрососедского и дружеского взаимопонимания и совместной жизни разных народов?

Насколько глубоки в нашей республике противоречия между властью и оппозицией, существует ли, не будем говорить громко — трещи-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 56–63.

на, а различное, противоречивое понимание общественных процессов разными этническими группами населения?

Наметим хотя бы некоторые подходы к ответу на этот сложный вопрос.

Нация и национальный — что это такое?

Термином «нация» в международном праве принято обозначать общество граждан, составляющих данное государство. Именно такие государства-нации образуют мировое сообщество государств, в том числе Организацию Объединенных Наций. Именно в этом смысле применяется в мировой практике слово «национальный».

В официальном справочнике, выпущенном ООН, дается определение «Организация Объединенных Наций — это международная организация государств, основанная после Второй мировой войны для безопасности, развития, социального прогресса и лучших стандартов жизни в условиях большей свободы, развития дружеских отношений между нациями и достижения международного сотрудничества».

Термин «национальные интересы» в Конституции Испании означает интересы государства Испания, народ которого состоит из разных этнических групп — испанцев, каталонцев, галисийцев, басков.

В Конституции Франции слова «национальный суверенитет принадлежит народу», вне всякого сомнения, относятся ко всему многонациональному народу Республики Франция, а не только этническим французам, которые составляют только 82 % населения, что, кстати, равно доле русских в Российской Федерации.

Еще меньшую часть населения составляют англичане в Великобритании — 77%, голландцы в Нидерландах — 80%, испанцы в Испании — 71%. Там имеются национальные меньшинства с большим относительным весом, чем татары в Российской Федерации, и все они уже сотни лет считают целесообразным развитие своей этнической группы в рамках государственности этих стран.

В 1991 году, когда разделился Союз ССР, не произошло самоопределение украинцев, литовцев, белорусов, казахов... а образовались государства-нации с многоэтническим составом населения. Многие лидеры, в первую очередь Н. Назарбаев, быстро поняли невозможность создания государственности только для одного этноса.

Успешное строительство государственности вновь создающихся образований возможно лишь путем интеграции интересов разных социальных и этнических групп, путем создания такого сплава разных народностей, который с полным правом можно было бы назвать благород-

ным — он и прочен, он и долговечен, он не подвергается разрушающим воздействиям. (В отличие от хрупких и неустойчивых сплавов, которые получаются, когда атомы металлов не «сотрудничают» друг с другом в кристаллической решетке.)

Национальные движения Татарстана

Однако такая интеграция интересов не является целью действующих в настоящее время в Татарстане национальных движений. Это ясно хотя бы из их программ, заявлений, других документов. Для примера можно взять два обращения, опубликованных после референдума. Одно из них адресовано гражданам, Верховному Совету и Президенту Республики Татарстан, другое, озаглавленное «О признании государственной независимости Татарстана», — народам, нациям и парламентам мира. Оба документа подписаны движениями «Суверенитет», ВТОЦ и «Азатлык», партией Иттифак, республиканской партией Татарстана и обществом им. Марджани.

В первом из них говорится, в частности: «Татарстан путем всенародного голосования окончательно подтвердил свою государственную независимость со всеми вытекающими отсюда последствиями». И далее «... для внесения полной ясности в отношении Татарстана с Россией Верховный Совет нашей республики должен принять специальное постановление, что Татарстан не находится в составе какой-либо федерации».

Во втором обращении: «Мы обращаемся к народам, нациям и парламентам мира в целях развития цивилизованных отношений и во имя торжества справедливости признать государственный суверенитет — независимость республики Татарстан и содействовать принятию полноправным членом в Организацию Объединенных Наций».

Эти слова противоречат не только решениям властей РФ, но и решениям ВС самого Татарстана. Но еще важнее, что перечисленные выше движения и партии не имеют поддержки среди русских и другого нетатарского населения Татарстана и пользуются только ограниченной поддержкой татар. Этот факт в совокупности со смыслом их заявлений говорит о намерении построить государство, выражающее интересы лишь части, одной этнической группы населения.

Официальная позиция властей

Другой характер носят заявления и выступления руководителей республики, в частности Президента РТ М. Шаймиева. 17 августа 1991 г.: «И я, и все руководители республики однократно и твердо заявляли — суверенитет не должен иметь национальной окраски». Вопрос: «Каким

важным для Президента РТ качеством вы обладаете?». Ответ: «Интернационализм. В многонациональном Татарстане Президент не может, не имеет права не быть интернационалистом».

Декабрь 1991 г.: «... наше решение политических вопросов позволяет сохранить стабильность во взаимоотношениях между народами нашей многонациональной республики».

3 февраля 1992 г.: «Я не могу согласиться с мнением, что права русских в республике ущемляются. Нет конкретных фактов, есть только разговоры».

23 марта 1992 г.: «Главный итог референдума — ...люди вышли из него, сохранив ту традиционную дружбу многонационального народа нашей республики. Сегодня люди могут смотреть другу в глаза открыто и сказать: мы этот этап испытания на дружбу в многонациональной республике Татарстан с честью выдержали».

Такого рода цитирование легко могло бы быть продолжено. Все высшие руководители республики в каждом достаточно значительном выступлении обязательно подтверждают свою приверженность развитию глубоких традиций подлинной дружбы и братства русского и татарского народов.

20 мая 1992 г. на сессии ВС Татарстана Председатель ВС Ф. Мухаметшин сначала высказал как бы сомнение: «С одной стороны, пытаются преподнести итоги референдума таким образом, что на результаты референдума определяющее влияние оказала национальная принадлежность голосовавших. А раз так, то их нельзя признать в качестве окончательных и имеющих юридическую силу». И тут же его отменил: «Реальность такова: и среди татар были те, кто голосовал „Нет“, и среди русских, кто сказал „Да“, так же и среди представителей других национальностей. Главное достижение референдума состоит в том, что его результаты будут способствовать дальнейшей стабилизации ситуации в Татарстане, снятию напряженности и недоверия, которые возникли накануне голосования между людьми разных национальностей».

Наряду с заверениями в дружбе народов, официальные власти республики настойчиво и последовательно внедряют впечатление о якобы едином стремлении всех народов Татарстана к суверенитету и независимости. Есть основания полагать, что не только политики, но и демократическая общественность России в значительной мере сбиты этим с толку.

В частности, на руку этому играет позиция некоторых деятелей «Демроссии» по вопросу о праве наций на самоопределение, о горизонтальном совместном договоре между субъектами будущего сообще-

ства, конфедерации или федерации, которые будут образованы на месте СССР. Принятая более двух лет назад, она явно не учитывает сильный эффект посткоммунистического сепаратизма, или взирает на него с неоправданным высокомерием.

Но, несмотря на многократные официальные подтверждения стабильности и дружбы, ситуация в Татарстане все больше привлекает к себе пристальное внимание не только в России, но и во всем мире.

Оппозиция

Надо сказать, что в Татарстане существует и другая, противоположная точка зрения, которая, на наш взгляд, намного точнее описывает ситуацию в республике. Депутатские группы «Народовластие» и «Согласие» ВС Татарстана, движение «Граждане Российской Федерации», новые демократические партии неоднократно высказывали крайнюю озабоченность усилением деятельности экстремистских, националистически настроенных партий, комитетов и движений, использующих методы политического давления, несовместимые с правом, с конституциями Татарстана и Российской Федерации. Возможно укрепление альянса между этими националистическими движениями и властями республики. В связи с этим представители оппозиции протестовали против монополизации в Республике средств массовой информации.

Озабоченности усилением экстремизма власти республики не разделяют, что видно хотя бы из приведенных здесь высказываний Президента РТ и Председателя ВС РТ. Наличие вышеупомянутого альянса категорически отрицается. Прокуратура и правоохранительные органы республики занимают такую позицию между властью республики и властью Федерации, которую никак нельзя назвать принципиальной и которая может только «смазать» диагноз и отдалить излечение.

Тем временем на политическую повестку дня реально выходит противостояние двух крупнейших народов Татарстана — татар и русских. Это показали социологическое исследование «Русские в республиках» (ВЦИОМ, октябрь 1991) и декабрьское 1991 г., проведенное ВЦИОМ по инициативе группы «Народовластие» (Михайлов В. Языком цифр // Казанские ведомости. 1992. 29 апр.).

Выводы

Данные многочисленных социологических исследований говорят, что политика, проводимая властями в отношении государственного суверенитета республики, получает значительную поддержку (до 90%) татарского населения. Вместе с этим наблюдается несогласие с такой поли-

тикой, выражаемое также величиной около 90%, среди русского населения и населения других этнических групп. Смягчить столь разительную разницу не смогло и принятие в последний момент перед референдумом постановления ВС «О разъяснении вопроса референдума», и активная пропагандистская кампания под лозунгом «Мы не нарушаем целостности Российской Федерации».

Верховный Совет РТ принял 22 мая Постановление «О мерах по реализации государственного суверенитета РТ, вытекающих из итогов референдума о статусе РТ», в котором игнорируется разъясняющее постановление ВС от 16 марта 1992 г., ни словом не упоминается не только о решениях Конституционного Суда и Верховного Совета Российской Федерации, но и о самой Российской Федерации и отношениях с ней.

Такие решения, о которых заранее известно, что они не поддерживаются нетатарской частью населения РТ, могут только усилить поляризацию мнений разных национальностей, уменьшить и без того крайне низкое (10–15%) доверие к национальной политике властей среди нетатарской части населения.



КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК

В этом выпуске:

Проект Конституции Российской
Федерации (по состоянию на 4 апреля)

Материалы об альтернативных
подходах к проекту Конституции

Из истории Российского
Государственного герба

VI Съезд народных депутатов России:
обсуждение конституционной реформы

О Конституции республики Тува



№ 11

АПРЕЛЬ-МАЙ

1992

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

г.МОСКВА

Ч-Д.Б. Ондар,
*народный депутат
Республики Тува и Российской Федерации,
член Верховного Совета РФ*

Новая Конституция Республики Тува: выход из тупика¹

Провозглашение Верховным Советом Тувинской АССР в декабре 1990 года Декларации о государственном суверенитете Советской Республики Тува явилось юридической основой для подготовки новой Конституции (Основного Закона) нашей Республики. В связи с этим была образована Конституционная комиссия, в состав которой были включены народные депутаты Верховного Совета Тувы из числа наиболее подготовленных и опытных юристов, обществоведов, историков, филологов, экономистов и других специалистов. Сразу же возник вопрос: сможет ли Конституционная комиссия самостоятельно, своими собственными силами справиться с подготовкой новой Конституции? Непродолжительный «эксперимент» показал, что без помощи «со стороны» обойтись будет трудно и поэтому нами были приглашены из Москвы для консультирования членов комиссии и экспертной работы опытные специалисты в области конституционного права.

Тем не менее занимавшему тогда пост Председателя Верховного Совета Председателю Конституционной комиссии Республики пришлось в связи с созданием группы экспертов выслушать немало упреков, что вот, мол, опять Монгуш просит Ивана написать проект Конституции. Те, кто так говорил, явно переоценивали свои силы и возможности и не понимали, что специалисты приглашаются вовсе не для написания проекта Конституции, а для консультирования, оказания квалифицированной профессиональной помощи, что подготовка проекта Основного Закона — прямая и непосредственная задача самой Конституционной комиссии, и эту задачу с нее никто не снимает. Жизнь доказала нашу правоту в решении этого вопроса.

Однако вовсе неожиданным и непонятным для многих появилось мнение о том, что нечего «огород городить», надо вернуться к Конституции Тувинской Аратской Республики, принятой еще в 1932 г. и действо-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 11. С. 46–50.

вавшей на территории Тувы до момента ее вхождения в состав Союза ССР, т.е. до 1944 г. Ратующие за такой путь, видимо, не вполне понимали суть правовых последствий, вытекающих из этого решения, а если и понимали, то совершенно не задумывались об ответственности за дальнейшую судьбу народа Тувы.

Возврат к Конституции 1932 г. означал бы, по сути дела, восстановление в Туве чисто этнократической, по своему характеру, и диктаторской — по содержанию, формы государственной власти и управления. В те времена страной фактически правил Президиум Малого Хурала (в нынешнем понимании — Президиум Верховного Совета), состоявший по Конституции всего из ¹ человек. Ни о каком разделении властей и движении к правовому государству в таком случае в дальнейшем невозможно было бы вести речь, ибо в ст. 32 Конституции 1932 г. было записано, что Президиум Малого Хурала руководит Правительством (!) по местным и другим вопросам, сносится с соответствующими учреждениями через Правительство, а в чрезвычайно важных вопросах — непосредственно. Тем самым возникла бы такая ситуация, когда Основной Закон вошел бы в явное противоречие с Декларацией о государственном суверенитете Советской Республики Тува, где четко высказано стремление народа Республики строить демократическое, правовое государство, идти вперед к открытому гражданскому обществу.

На новом витке своей истории народ Тувы мог оказаться в том же самом феодально-патриархальном тупике, выход из которого он пытался найти и (будем откровенны — не всегда успешно) в союзе со своим могущественным северным соседом.

Подготовка и принятие новой Конституции и есть реальный выход из той тяжелейшей ситуации, в которой оказалась Республика вместе со всей страной. Обращаясь в связи с этим к проекту Основного Закона Республики Тува, остановлюсь лишь на основных чертах, характеризующих, если так можно выразиться, облик новой Конституции, на тех новеллах, которые нашли отражение в ее проекте. Прежде всего, отмечу, что Конституционная комиссия не стремилась создать некий сверхоригинальный проект Конституции, а, основываясь на Декларации о государственном суверенитете Республики, сделать выдержанный, содержательный, стройный с технико-юридической точки зрения правовой

¹ Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

документ, который на деле, а не словах, мог стать нашим Основным Законом. Насколько это удалось, судить уже не нам. Проект, как говорится, начал свою жизнь. Как будут восприняты его положения общественностью Республики, новым руководством Верховного Совета и новым составом Конституционной комиссии, сказать трудно. Тем не менее можно с полным основанием констатировать, что основа есть, и основа вполне добротная.

Проект Конституции деидеологизирован, но не в том смысле, что в нем нет ни грамма какой-либо идеологии. Такого, думается, в общем, быть не может, ибо Конституция по самой своей природе носит политико-правовой, а не чисто юридический характер. В моем понимании деидеологизация — это избавление Основного Закона от диктата и монополии любой идеологии, переход к реальному плюрализму, наполнение институтов и норм Конституции духом гражданского общества, идеями и постулатами правового государства. В этом, и именно в этом, состоит идеология Основного Закона Республики Тува. Вместе с тем Конституция, конечно же, должна быть юридическим, правовым документом и поэтому в проекте идеологические, политические и программные моменты сведены к минимуму. Мы не ставили перед собой «сверхреволюционную» задачу сломать и выбросить на свалку истории все то, что было нажито за совместный период проживания в Союзе ССР. Такая политика никогда не выведет нас из тупика. То, что не выдержало проверку историей, показало свою нежизнеспособность, принесло вред, безусловно, должно быть решительно отвергнуто. Однако то, что с этим не связано, должно быть сохранено, но не в прежнем его виде, а реформировано применительно к целям и задачам современного периода развития Республики Тува. В частности, более чем 45-летний опыт советской власти в Туве. Тувинский народ издревле решал свои основные вопросы вместе, сообща, на хуралах и других собраниях, и в этом плане система Советов вполне подошла к нашей Республике. Поставить на ней крест — значит совершить глубочайшую ошибку.

Реформа Советов, с точки зрения Конституционной комиссии, виделась прежде всего в о введении в Республике знакомого и близкого тувинскому народу института «хурала» (в переводе на русский — «совета», «собрания»), который существовал до вхождения Тувы в Советский Союз. В связи с этим в проекте вместо понятия «советы» введено понятие «хуралы», но не надо думать, что это чисто терминологиче-

ская операция. Вовсе нет. Речь идет о наполнении хуральной системы содержанием, адекватным ее назначению. Осуществить эту задачу до конца не удалось, и Конституционной комиссии еще предстоит напряженная работа.

Важное значение отводится в проекте Конституции проблеме разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Тува.

В проекте разработаны правовые гарантии суверенитета Республики, ибо без них она может и дальше оставаться наедине со своей Декларацией и государственными символами (флагом, гербом, гимном), предложен механизм разрешения конституционно-правовых коллизий между федеральными и республиканскими органами государственной власти и управления. Базируется все это не на каких-то национально-патриотических амбициях и стремлении к полнейшей суверенизации (а такое иногда необоснованно приписывается нам), а на здравом смысле, понимании того, что уважительное отношение должно быть взаимным — как к государственному суверенитету России, как федеративного государства, в составе которой находится Тува, так и к государственному суверенитету Тувы. В частности, в статье 7 проекта зафиксировано, что не только Конституция и законы Республики Тува обладают верховенством на территории Республики, но и Конституция Российской Федерации и ее законодательные акты, принятые в соответствии с полномочиями, делегированными ей Республикой Тува, обладают высшей юридической силой на территории Республики. В том случае, если они выходят за эти пределы и ущемляют права и законные интересы народа Республики, Верховный Хурал (Совет) Республики Тува имеет право приостановить их действие до решения возникшего разногласия через согласительные процедуры, предусмотренные Конституцией и законами Республики и Российской Федерацией.

К числу новаций, правда, технико-юридического характера, могущих представить интерес для специалистов, можно отнести то, что каждая статья проекта Конституции имеет свое название, что облегчает до некоторой степени работу с текстом Основного Закона.

Ограниченный объем публикации, к сожалению, не позволяет изложить в ней другие важные положения проекта новой Конституции Тувы. Следующий этап работы состоит в наполнении ее институтов и норм национальным содержанием, спецификой Республики. Основной Закон не должен быть зеркальным отражением Конституции Рос-

сийской Федерации, ее аналогом, как это бывало до сих пор. И в этом нет ничего зазорного и обидного для авторов проекта федеральной Конституции. Это не противоречит проекту Конституции Российской Федерации.

*С.С. Перуанский,
народный депутат Российской Федерации*

Некоторые замечания о национально-государственном устройстве Российской Федерации¹

1. Принципиальные недостатки существующего положения вещей. Главным пороком бывшего СССР и, как следствие, РСФСР является неравноправие национальных образований, заключающееся в зависимости экономических и политических прав от статуса национального образования. Пример: поставки нефти Центру оплачивались Азербайджану иначе, чем Татарии, но не потому, что нефть Татарии хуже азербайджанской, а потому, что Азербайджан — союзная республика, а Татария была автономной. Зависимость политических прав от статуса проявляется, например, в том, что в Совете Национальностей разные национальные образования представлены разным числом депутатов. Поэтому истинной причиной «парада суверенитетов» (а точнее сказать, «войны суверенитетов») явилось не подражание российской Декларации о суверенитете, а стремление расширить права за счет повышения статуса.

Другим принципиальным недостатком государственного устройства РСФСР является отсутствие реальной возможности для национального образования защитить свои интересы. Существование двух равноправных палат — Совета Республики и Совета Национальностей — исходит из глубоко порочного представления, будто существуют отдельно друг от друга общереспубликанские и национальные проблемы. Жизнеспособная Российская республика будет создана только тогда, когда укоренится и будет воплощено в соответствующих законодательных структурах понимание, что любая национальная проблема является общереспубликанской, а любая общереспубликанская проблема — национальной.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 20-25.

Нынешний Совет Национальностей (по его функциям), созданный якобы как инструмент защиты национальных интересов — это одно из многочисленных изобретений тоталитарной системы, созданных для придания видимости решения проблем при полном отсутствии такого решения. В самом деле, как может защитить свои интересы автономная область, имеющая один голос, или даже республика с ее тремя голосами? Пример: на первом Съезде народных депутатов РСФСР было распространено обращение депутатов от Ханты-Мансийского национального округа. Это был крик о спасении народов ханты и манси. В обращении говорилось, что гибнет среда обитания: болота и озера заливаются нефтью, тундра покрывается сажей от газовых факелов. А со средой гибнет и образ жизни коренных жителей округа. Реакции на это обращение не было, и у представителей ханты-мансийского народа нет возможности повернуть государство лицом к их проблемам.

2. Недостатки существующих проектов национально-государственного устройства РСФСР.

Существуют два диаметрально-противоположных подхода к решению проблемы. Первый предложен А. Сахаровым: все национальные образования должны иметь одинаковый статус (а, следовательно, равные права). Второй заложен в проекте новой Конституции. Он имеет в виду возродить дореволюционное устройство России, когда национальных образований не было вообще, а были губернии. Оба подхода нежизнеспособны.

Первый не учитывает большого различия экономического развития и национальных традиций разных национальных образований. Татарстану с его мощной многоотраслевой экономикой необходим кабинет министров, Верховный Совет и т.д. Но зачем кабинет министров Чукотскому национальному округу, экономика которого не является многоотраслевой, а потому может управляться более простым и дешевым органом? Округу нужны не те же самые органы управления, а те же самые права.

Второй подход нежизнеспособен, поскольку противоречит реалиям сегодняшнего дня и, прежде всего, резко возросшему чувству национального достоинства у всех наций без исключения. Слабость второй концепции не в том, что она уравнивает права земель с правами республик, а в том, что не позволяет защищать национальные интересы. Народы ханты и манси, которые войдут в Тюменскую землю, не будут иметь даже тех иллюзорных возможностей, которые они имеют сейчас.

Да и республики не получат новых возможностей, поскольку сохранится прежняя структура законодательных органов.

3. Всем нациям равные права и равные возможности защиты национальных интересов.

Вышеуказанные противоречия снимает вариант национально-государственного устройства, обладающий следующими чертами.

1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НЕ ЗАВИСЯТ ОТ СТАТУСА. Практически это достигается тем, что исключаются ситуации типа описанного выше примера с нефтью Татарии и Азербайджана.

Равенство политических прав национальных образований в сравнении друг с другом, а также по сравнению с краями и областями достигается особой структурой законодательных органов.

Совет Республики является нижней палатой. В нее выбираются депутаты пропорционально числу избирателей (равенство прав нацобразований и краев, областей).

Совет Национальностей — верхняя палата. Здесь рассматриваются законопроекты, принятые нижней палатой, с точки зрения национальных интересов. Каждое национальное образование имеет право вето, т.е. любой закон принимается только консенсусом.

Состав палаты формируется по такому принципу: число депутатов от нацобразований, краев, областей также пропорционально числу избирателей, но каждая депутация нацобразований имеет один голос. Все области и края вместе взятые имеют один голос, поскольку Совет национальностей призван защищать национальные интересы, а в краях и областях проживает, в основном, русское население.

Таким образом, и нацобразования, и края, области представлены в законодательном органе по единому принципу, а все нации от самой малочисленной до многомиллионного русского народа имеют одинаковые права и возможности защиты своих национальных интересов.

При таком устройстве Верховного Совета РСФСР статус национального образования является чисто классификационным признаком: он объясняет, как устроены органы управления данного образования, а не то, какими правами оно обладает.

2. НЕОБХОДИМ НАДЕЖНЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗБЛОКИРОВАНИЯ СИТУАЦИЙ, КОГДА ОДНА ИЗ ДЕПУТАЦИЙ ИСПОЛЬЗУЕТ ПРАВО ВЕТО.

Одно из возражений против предложенной структуры Верховного Совета может состоять в том, что прохождение законопроектов будет затруднено правом вето, предоставленным национальным образованиям. Но, во-первых, это право применяется лишь в случае, когда законопроект заведомо причиняет ущерб национальным интересам, что будет не часто. Во-вторых, можно практиковать законы с поправками, которые будут предусматривать, что статья такая-то на территории республики такой-то не действует или читается в такой-то редакции. В-третьих, для разблокирования ситуаций, в которых нацобразование проявляет неуступчивость, неправомерную с точки зрения других депутатий, необходимо создать межнациональный суд, независимый от ВС РСФСР и действующий только на основании закона о межнациональном суде. Его решение является окончательным и законопроект либо принимается, либо возвращается в ВС для доработки с учетом интересов национального образования, возражавшего против законопроекта.

3. НЕОБХОДИМ МАКСИМАЛЬНО ДЕМОКРАТИЧНЫЙ СПОСОБ РЕШЕНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ.

Для случаев, когда межнациональный конфликт не удается решить мирными средствами, необходимо создать межреспубликанские силы поддержания порядка, которые должны находиться в подчинении Совета Национальностей, а во время его каникул — в распоряжении Президента. Подразделения межреспубликанских сил направляются в зону конфликта по решению Совета Национальностей и по просьбе одной из противоборствующих сторон.

Нетрудно видеть, что предложенное национально-государственное устройство РСФСР воспроизводит в основных чертах механизм регулирования отношений мирового сообщества наций: Совет Национальностей наделяется функциями, аналогичными Совету Безопасности; межнациональный суд — аналог международного суда. Но ведь РСФСР — это сообщество многих наций, мировое сообщество в миниатюре, а потому естественно использовать в устройстве РСФСР принципы, оправдавшие себя в практике межнациональных отношений мирового сообщества.

Сочетание государственности (в виде единых властных структур, единого экономического пространства) с правами суверенных государств, предоставленных всем национальным образованиям без исключения, позволит создать подлинное СОДРУЖЕСТВО наций, единую, великую Российскую Республику.

Ю.А. Решетов,
*народный депутат Республики Татарстан,
доктор юридических наук*

Государственность Татарстана: состояние и перспективы¹

На нынешней государственности Татарстана сказывается весь комплекс проблем, накопленный в условиях тоталитарного политического режима, господства официальной советской идеологии. Особенно сильно деформируют государственную жизнь Татарстана следующие идеологические догмы и мифы: понимание нации как этносоциального организма, этнической общности и забвение мирового политического языка, признанных теорий, согласно которым нация — это, прежде всего, согражданство, социальное сообщество граждан соответствующего государства; постулат о том, что демократическое государственное устройство связано с обеспечением права наций на самоопределение, на свободный выбор ими форм своей государственности; вывод о неизбежной постановке каждым народом на определенном этапе развития вопроса о своей государственной самостоятельности; утверждение, в соответствии с которым действенная федерация предстает как государственно-правовая форма решения национального вопроса и в состав которой входят только национальные государства и национально-государственные образования, а географические районы или административно-территориальные единицы субъектами федерации быть не могут. Поэтому абсолютно отвергается сама мысль о равных статусах государственных и административных образований Российской Федерации, о кардинальном изменении полномочий регионов, предоставлении им равных с национальными республиками прав. Высказывается пожелание видеть Российскую Федерацию «асимметричной, без унылого шагания народов в ногу».

На практике это означает попытку реализовать принцип этнонационального самоопределения.

Об этом убедительно свидетельствуют: организация и деятельность Милли Меджлиса; попытки ввести в республике в качестве государственного один — татарский язык; программные установки и заявления лидеров национальных движений и партий о развитии и функциони-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 63–68.

ровании государственности Татарстана прежде всего в интересах татар, о стремлении восстановить историческую справедливость — добиться полной независимости Республики Татарстан, единственного государства для татарского народа; о выходе Татарстана из-под российского «зонтика» и др.

Одновременно подпитывается мысль о том, что наполнение суверенитета Татарстана реальным содержанием означает проведение им независимой внутренней и внешней государственной политики, установление с Россией равноправных, межгосударственных отношений, функционирование Татарстана как государства, обладающего не частичной, а полной международной правосубъектностью.

Утверждается также, что это единственный, соответствующий объективному ходу истории путь выхода Татарстана из кризиса и спасения его народа.

В чем ошибочность, даже порочность такого подхода? Да прежде всего в его безальтернативности, фатальной предопределенности. Весьма примечательно, что его сторонники не проявляют готовности к диалогу по поводу состояния и перспектив государственности Татарстана, не отказываются от монополии на истину. Как и раньше, они стимулируют не свободу мышления, а свободу разделения мономнения, утверждают единомыслие. Но ведь когда одинаково мыслят все, значит, не мыслит никто.

Таким образом, вольно или невольно оправдывается этнический сепаратизм, Российской Федерации готовится беспокойное будущее.

Некоторые политики не прочь даже разделить народы, генетически сросшиеся в тысячах смешанных семей на протяжении многих поколений, призывают пожертвовать собой ради создания независимого этнонационального государства. Конечно, идею самопожертвования нельзя сбрасывать с политических счетов. Ибо она являлась одной из самых притягательных идей, верно служивших советской тоталитарной системе.

Совершенно ясно, что политика Татарстана должна надежно обеспечивать гражданское и межэтническое согласие. Политические же акции, направленные на выход Республики Татарстан из Российской Федерации, не ведут к сплочению людей, не получают принципиального одобрения со стороны большинства населения Республики. В самом деле, возьмем хотя бы результаты республиканского опроса общественного мнения, подготовленного и проведенного сектором социоло-

гических исследований Верховного Совета Республики Татарстан с 5 по 17 июня 1992 года.

Социологическое исследование показало следующее. Большинство опрошенных (64,5%) полагают, что свой суверенитет республика должна реализовать в рамках Российской Федерации.

Развитие же государственного суверенитета Татарстана вне состава России поддержало только 22,1% от общего числа опрошенных.

Верховному Совету РТ следовало, вероятно, считаться с этим. Но не тут-то было. Верх одерживают желания политиков, допускающих возможность удовлетворения своих амбиций лишь в рамках этнократического государственного образования, вырванного из ткани Российской Федерации.

На последней сессии Верховного Совета Республики Татарстан они предприняли решительную попытку закрепить конституционно линию на государственное обособление Республики Татарстан от Российской Федерации. Что тут еще можно сказать? Данная политическая акция расходится с собственными решениями Верховного Совета Республики Татарстан. Так, 16 марта 1992 года им было принято постановление «О разъяснении формулировки вопроса референдума Республики Татарстан, назначенного на 21 марта 1992 года». Во втором пункте этого постановления сказано, что вопросы государственного обособления Республики Татарстан от Российской Федерации, изменения ее территориальной целостности и границ предметом проводимого референдума не являются. Тем не менее убедительного «да» во время референдума не получилось. Посмотрим на его итоги хотя бы по Казани. Столица разбивается ныне при выборах народных депутатов РТ (как и на референдум) на 76 округов. Так вот, в 50 округах избиратели сказали 21 марта «нет». Значит, столица, как и некоторые другие города республики, однозначно против выхода Татарстана из Российской Федерации.

Новую Конституцию Республики Татарстан нельзя признать безупречной не только с юридической, но и с политической точки зрения. Почему?

Как известно, жизненность конституции тесно связана с ее стабильностью. Но о какой надежности и стабильности названной Конституции можно говорить, если в ней не соблюден баланс интересов основных социально-политических сил Татарстана? В Конституции Республики Татарстан нет четких, понятных всем статей, касающихся взаимоотношений Республики Татарстан и Российской Федерации. Действительно,

весьма неоднозначно можно толковать конституционные положения о Республике Татарстан как государстве, ассоциированном с Российской Федерацией, о верховенстве законов Республики Татарстан, о гражданстве. Из них уже делаются далеко идущие выводы. Так, отмечается, например, что в соответствии с новым статусом Татарстан рассчитывает заключить с Российской Федерацией не просто договор о разграничении полномочий между органами власти, а государственный договор, акт о взаимном делегировании государственных полномочий, который способен обеспечить реальный суверенитет Татарстана.

К тому же республика сохранит возможность одностороннего отзыва любого переданного полномочия.

Трудно принять и широко используемую в высших эшелонах власти Татарстана концепцию «эффективного гражданства», которая означает, что в условиях двугражданства физическое лицо подчинено законам и органам государства по месту своего проживания. Говоря яснее, это означает, что законы и другие акты России будут непосредственно распространяться на граждан республики лишь в тех случаях, когда это сочтет нужным ВС Татарстана. Все это едва ли прибавляет стабильности во взаимоотношениях Российской Федерации и Республики Татарстан. Тем более что переговоры делегации Российской Федерации с делегацией Республики Татарстан еще не завершены.

Нельзя не сказать и о следующем. Правового состояния государственности нельзя достичь с помощью действий, расходящихся с требованиями существующих правовых норм.

Сторонники выхода Татарстана из России утверждают, например, что Республика Татарстан — принципиально новое государство и в Основном Законе России это обстоятельство еще не отражено. А поскольку право по своей сущности консервативно, то и рождение нового явления нередко ведет к юридическому «прорыву». И в качестве самого неотразимого аргумента предлагается вопрос: «Разве советское право, рожденное революцией, в том числе и Конституция РСФСР 1918 года, соответствовали законодательству дореволюционной России?»

Но это еще не все. В ходе прохождения проекта Основного Закона Татарстана через Верховный Совет нарушались нормы действующей Конституции Республики Татарстан. Так, нельзя согласиться с утверждением руководителей нашей республики, что 21 мая 1992 года Конституция была принята в первом чтении. Ведь за нее тогда проголосовали всего 146 депутатов, то есть простое, а не квалифицированное большинство депутатского корпуса, насчитывающего 250 человек. Да и в голосо-

вании принимало участие только 165 депутатов, т.е. сессия была неправомерна. Необходимый кворум отсутствовал.

А разве не свидетельствует о нарушении регламента Верховного Совета республики следующий факт. В ходе сессии Верховного Совета представленный для рассмотрения проект Конституции претерпел немало изменений. Текста же Конституции с учетом принятых поправок я даже и сейчас не имею. А ведь депутаты должны были ознакомиться с окончательным, причем тщательно отредактированным текстом Конституции до голосования по вопросу принятия ее в целом. Но этой возможности депутаты были лишены.

Россия — это не только соответствующие государственно-властные структуры и люди, их воплощающие. Россия — страна с богатейшей историей, с природными богатствами, с соответствующим менталитетом и прочными духовными связями. Это — данность, имеющая непреходящее значение.

*О.Г. Румянцев,
народный депутат РФ,
ответственный секретарь
Конституционной комиссии*

Россия избежит союзного «сценария распада»¹

Упорядочение федеративных, внутригосударственных отношений в Российской Федерации — ключ к упрочению нашей государственности. Этой теме посвящен очередной выпуск «Конституционного вестника».

Наши предложения очевидны:

1) сначала — разграничить предметы ведения и полномочий между тремя этажами государства: федеральной властью, властью субъектов Федерации, местным самоуправлением;

2) эту договоренность оформить законом в качестве главы Конституции Российской Федерации;

3) принять в целом новую федеральную Конституцию;

4) на основании и в развитие ее положений заключать двусторонние соглашения по конкретным предметам;

¹ Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 4–10.

5) добиться того, что вновь принимаемые конституции республик не будут противоречить ни согласованному разграничению полномочий, ни новой федеральной Конституции.

Если Россия станет Федерацией с четкими и прочными внутригосударственными властными отношениями — то исчезнет и нависшая было тень союзного сценария распада, хаоса и воинствующих амбиций.

Вот почему в Конституционной комиссии еще в декабре 1991 года родился проект Соглашения о разграничении полномочий, одобренный впоследствии Президиумом Верховного Совета РСФСР и легший в основу Федеративного договора, парафированного республиками 13 марта 1992 г.

Соглашение являлось и по-прежнему остается компромиссным, центристским документом. Сторонники договорной конфедерации — с одной стороны, и конституционной федерации (кстати, поддерживаемой ныне тремя четвертями опрошенных избирателей-россиян) — с другой, сели за стол и договорились о разработке общеприемлемого документа.

Да, и его подготовка, и обсуждение, и подписание шли непросто. В иных, идущих в авангарде суверенизации, республиках отрицательные решения были приняты «за глаза», без представителей руководства Российской Федерации. Вряд ли можно считать конструктивным типовые документы об «отказе», которые сгоряча принимались в некоторых республиках. (Они почти совпадают текстуально: рука одного автора?) В начале шли не соответствовавшие истине заявления: соглашение «напрочь отвергается». Хотя Мордовия, Бурятия, Горно-Алтай, Эвенкийский и Ханты-Мансийский округа, многие области среди первых одобрили документ. Пятичасовая дискуссия в Бурятском парламенте, совместный труд с его депутатами показал, что основа согласия уже есть.

Принятие и изменение Конституции Российской Федерации. Определение федеративного устройства, его регулирование. Гражданство Российской Федерации. Установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной, судебной властей, порядка их формирования. Определение основ федеральной политики в области государственного строительства; федеральный бюджет, уголовное право, государственные границы и пр. Могут ли эти полномочия не относиться к федеральному ведению? Не могут. Это неоспоримые прерогативы федеральной власти. Надо ли все это делегировать, коли оно изначально было и есть у РСФСР?

Но есть пункты, которые пока вызывают вопросы: что есть федеральная государственная собственность и собственность республик,

краев, областей; природные ресурсы, имеющие общедоказательное значение, и природные ресурсы, имеющие местное значение; недра и природопользование — вот по ним давайте находить выход, с учетом интересов республик. Можно, расширив перечень, заключить межправительственное соглашение, определить, какие объекты государственной собственности являются федеральными.

По решениям палат работа над документом была продолжена. Он был назван Федеративным договором. Спорные предметы отнесли к совместному ведению. Поясним: совместное ведение не означает совместного владения и пользования, просто федеральный парламент будет принимать по этим вопросам Основы законодательства, а законодательные собрания республик, краев, областей — осуществлять конкретное правовое регулирование, принимая свои законы в развитие упомянутых основ.

Ленинская политика национально-государственного строительства зашла в тупик. Те федерации, которые были построены на этническом принципе, — Советский Союз, Российская Федерация, Югославия, Чехословакия — в тисках межнациональных конфликтов. А ведь нам с детства внушали, что они воплощают высший тип государственного устройства...

Нужен новый подход.

Какие варианты государственно-территориального устройства сегодня имеет Россия? Их три.

Первый выдвигается лидерами некоторых республик и предполагает Федеративный договор как абсолют, как новый государствообразующий документ. Он де-юре приводит Россию к конфедеративному пути. Согласно ему, в Российской Федерации сохраняется прежнее приниженное положение областей и краев, не допускаемых (вопреки решению III Съезда) к статусу субъекта. Федерации. Российскую Федерацию образуют лишь субъекты первого сорта — национально-государственные образования, полунезависимые или совсем независимые. Края и области остаются обрамляющими частями второго сорта. А значит, в условиях различного конституционно-правового статуса республик, краев, областей, двадцать бывших автономий (и только они) становятся полноправными субъектами Федерации хотя представляют далеко не все ее население. Эти республики проводят свои интересы через Совет Национальностей, Правительство, заключают договоры, разграничивают государственную собственность.

Второй вариант: унитарное государство с национально-культурной автономией. Этнические территориальные общности имеют особый

статус, особую автономию, но строго в рамках единого государства. Этот подход сумели воплотить в жизнь лишь в Испании, ставшей уже почти федерацией. В наших условиях он представляется утопичным, ибо невозможно ждать от республики, провозгласившей суверенитет, возврата к статусу автономии. Вариант сей чреват не чем иным, как многочисленными межэтническими столкновениями. Но его упорно предлагают градоначальники двух наших столиц...

Пытаться понизить статус республик и, с другой стороны, противостоять требованиям децентрализации, растущим в краях и областях, — значит подталкивать последних к резким и неконструктивным действиям. Дальний Восток, Урал, Северо-Запад, не согласные с унитаризмом, будут выпрыгивать из-под российской юрисдикции.

Третий вариант — предлагаемый нами. Это вариант федерализма, подлинно разумного устройства Российской Федерации, средний между разрушительным сепаратизмом и унитаризмом.

Наша вера в федерализм основывается на четырех незыблемых положениях.

Прежде всего — на равенстве конституционно-правового статуса частей, составляющих Федерацию. Трудно объяснить в Иркутской области, почему, в отличие от Бурятии, область не вправе регулировать по двадцати пунктам своими собственными законами свои же земельные отношения — в развитие федерального Земельного кодекса. Чем же хуже Верховного Совета соседней республики областной представительный орган? Сама логика рыночных отношений, рационального управления огромным государством противоречит разностатусности его субъектов. Статус, а не набор полномочий: у краев и областей нет своих гражданства, конституции, других атрибутов государственности. Этим они отличаются от республик.

Второй принцип федерализма — уход от этноцентрического «национально-государственного» подхода к государственности. «Национально-государственный» путь — тупиковый, ибо в каждом «национальном» образовании в многонациональной России неизбежно происходит деление народа на «коренной», «заботящийся» о приращении собственности и богатства данной республики и давший название республике, — и «приезжий», которому чужды интересы коренных граждан. Подобное деление чревато ограничениями в занятии должностей, в приватизации, в основаниях для приобретения гражданства, в праве избирать и быть избранным. Возникает соблазн нарушить общепризнанные нормы международного права, согласно которым все имеют равные

права и свободы независимо от этнической или расовой принадлежности, цвета кожи и т.д.

Третий принцип федерализма: единым является не только экономическое или геополитическое, но и конституционно-правовое пространство. Конституции (уставы) и законы (правовые акты) республик, краев, областей не должны противоречить Конституции и законам всей Российской Федерации. Но при этом возможны и оправданы прямые внутригосударственные соглашения и договоры о дополнительном перераспределении полномочий и предметов ведения. Данные соглашения опираются на федеральную Конституцию и не противоречат ей.

Если же абсолютно все, находящееся на территориях республик, перейдет в их исключительное ведение, то лишается смысла наш разговор о едином государстве. Государство существует, поскольку есть публичная власть, осуществляющая свои четко очерченные публично-властные полномочия, взимающая налоги, использующая право в качестве решающего средства выражения государственной воли на всей территории, на которую распространяется юрисдикция этого государства. Это общественный закон, и не стоит лукаво нарушать его.

Если же некоторые части государства полностью и без остатка контролируются (в вопросах собственности, налогов, правовой системы) их законодательными собраниями, то эти части уже не являются частями Федерации.

Четвертый принцип федерализма: сочетаемость единства и неделимости федеративного государства с максимальной самостоятельностью составляющих его субъектов. Составляющие федерацию республики, регионы, автономии действительно автономны в вопросах своей внутренней жизни, но при этом они не покушаются на разрушение государственности всей федерации.

* * *

Высока ответственность тех, кто причастен к судьбе российской государственности. Работу над договором курировал Ю.Ф. Яров. Слева от него сидел Румянцев, справа — Абдулатипов, приходили Шахрай, Медведев, Ген, Жуков, эксперты Болтенкова, Данилов, Мамут, Страшун. Проект неоднократно согласовывали с руководителями республик, краев, областей, автономий. Несмотря на острые споры, работа приходила к общему знаменателю. Вопрос чести каждого — отказывается ли от достигнутой договоренности? Иные односторонние выступления о том, что центр должен подчиниться объективной суверенизации» — совер-

шенно не отражают общегосударственные интересы Российской Федерации.

Мы выступаем за то, чтобы обновляющуюся Россию не постигла участь СССР. При разумной децентрализации в пользу республик, краев и областей, автономий, на благо проживающих в них народов, федеральная власть должна сохранить десяток необходимейших полномочий. Достигнув согласия здесь, мы обязаны конституционно его оформить.

Видя опасность распада государства, нельзя быть ни пассивными наблюдателями, ни «любителями крайностей».

Вот уже почти два года мы продвигаем идею конституционной реформы. Шаг за шагом она воплощается в жизнь: Президент, Конституционный Суд, судебная реформа, Декларация прав и свобод человека и гражданина, новое название и символика государства, Договор о разграничении полномочий между федеральной властью и субъектами Федерации. Меняется гражданское общество. Но все эти частички нуждаются в общеобязательном закреплении — в новой Конституции Российской Федерации.

*Интервью с А.В. Руцким,
вице-президентом России*

**«Я — за расширение прав бывших автономий,
но до той черты, за которой начинается распад России...»¹**

Примерно месяц назад редакция «Конституционного вестника» направила Вице-президенту России А.В. Руцкому ряд вопросов, посвященных некоторым аспектам конституционного процесса. Вице-президент любезно представил свои ответы, которые мы публикуем ниже.

«Конституционный вестник»:

— Каково Ваше мнение по вопросу о сроках принятия новой Конституции, а также об условиях и характере этой процедуры?

А.В. Руцкой:

— Очевидно, что новый Основной Закон Российской Федерации необходимо принять как можно скорее. Во-первых, ныне действующая Конституция Российской Федерации безнадежно устарела. Именно это

¹ Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 12–17.

обстоятельство вынуждает народных депутатов постоянно принимать к ней поправки. В результате сложилась парадоксальная и, на мой взгляд, весьма опасная ситуация: население страны совершенно не представляет себе, каковы конституционные основы жизни нашего общества. А ведь без этого немислимо деятельное участие людей в осуществлении экономических реформ, иных общественных преобразований. Сегодня не только рядовые граждане, но и многие политические руководители не могут четко уяснить, каково национально-государственное устройство России, и вообще, где начинается и где заканчивается ее территория, какова иерархия государственных органов и должностных лиц в политической системе, кто кому подчиняется, кого избирают, а кого назначают, кто за что отвечает и т.д.

Ситуация существенным образом усугубляется еще и тем, что многие нормативные акты, исходящие как от законодательной, так и от исполнительной власти, идут вразрез с действующей Конституцией, противоречат ей. Все это влечет за собой пренебрежительное отношение к закону, ускорение правового нигилизма, нарушение элементарных требований законности, и, наконец, замещение права внеправовыми, точнее антизаконными регулятивными нормами.

Во-вторых, принятие новой российской Конституции, несомненно, окажется мощным импульсом, стимулирующим реформирование всех сфер жизнедеятельности общества, придаст этому процессу целенаправленность, планомерность и комплексность.

Необходимость скорейшего принятия новой Конституции вовсе не означает, что ее проект не нуждается в существенной доработке. Напротив, он еще далек от совершенства. Проект чрезмерно объемён и зачастую декларативен. Многие содержащиеся в нем положения не нуждаются в регулировании на конституционном уровне, а некоторые не требуют даже законодательного закрепления. Сказанное тем более верно, если учесть, что для практического осуществления целого ряда провозглашенных в проекте Конституции принципов и положений просто-напросто нет еще реальных условий и возможностей.

Впрочем, замечаний по проекту Основного Закона можно было бы высказать много. Именно поэтому, думаю, что оптимальной явится такая процедура обсуждения и принятия этого документа, которая обеспечит всесторонний и, вместе с тем, квалифицированный его анализ. Мне кажется, что предпочтителен следующий вариант: рассмотрение проекта в комитетах и комиссиях Верховного Совета, с обязательным привлечением высококвалифицированных специалистов, прежде всего в области государственного права, затем — на заседаниях самого Верховного Со-

вета и на Съезде народных депутатов. Наконец, необходимо вынесение проекта Конституции на региональный всероссийский референдум. Последний этап является обязательным в силу важности Конституции для цивилизованного и демократического развития общества и государства. Конституция — это закон законов, а ее принятие открывает путь для жизни страны на основе права и в его рамках. Основной Закон России должен получить легитимацию народа. Но повторяю, важно весь этот процесс осуществить в кратчайшие сроки.

«Конституционный вестник»:

— Как Вы оцениваете тот вариант федеративного устройства России, который предложен в проекте новой Конституции Российской Федерации?

А.В. Руцкой:

— Я неоднократно говорил и повторяю, что выступаю за единую, неделимую Россию, имея в виду сохранение того государства, которое столетиями создавалось нашими предками. Ясно, что такое государство не может быть только русским; внутри него каждый народ может иметь свою культурную автономию. Идея, содержащаяся в проекте, в соответствии с которой в Российской Федерации «объединены на федеративной основе национальные и региональные государственные образования», входящие в Федерацию на основе равноправия, самоопределения народов, свободного выбора ими путей и способов социально-экономического, политико-правового и национально-культурного развития — эта идея представляется мне в перспективном плане плодотворной, ибо она соответствует мировой практике и не противоречит историческому опыту России. Вместе с тем быстрый переход к такому варианту федеративного устройства нежелателен. Гораздо предпочтительнее постепенный переход. Он возможен лишь через укрепление всесторонней самостоятельности как национальных и национально-государственных, так и административных образований с тем, чтобы впоследствии добиться полного равноправия их статуса в составе России.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что во всех национальных и региональных государственных образованиях высшей ценностью должны стать права человека, независимо от национальной принадлежности. Без соблюдения прав человека подлинное соблюдение национальных прав невозможно.

Сама действительность, практика жизни должна убедить народы в том, что право наций на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств, о котором им твердили семьдесят лет, было теоретической абстракцией, несбыточной фикцией, не

обеспечивало реальных национальных прав. В условиях же подлинной демократии такое право превращается в реальность. Я считаю, что мы должны выступать за укрепление самостоятельности, за расширение прав бывших автономий, но до той черты, за которой начинается распад России, этот распад имел бы самые драматические последствия для всех народов.

«Конституционный вестник»:

— Учитывая глубочайший экономический кризис, напряженность в межнациональных отношениях и т.п., считаете ли Вы вероятным возвращение России к той или иной форме авторитарного и централизованного режима?

А.В. Руцкой:

— В Вашем вопросе уже содержится ответ. И глубочайший экономический кризис, и напряженность в межнациональных отношениях, и многие другие острейшие проблемы, стоящие сегодня перед нашим обществом, позволяют опасаться возможности установления авторитарного режима.

Обнищание подавляющей части населения приняло, особенно после либерализации цен, поистине угрожающие масштабы. Экстремизм, нетерпимость и неприятие всего инородного или просто непонятого, увы, уже стали нормами жизни. Национальная рознь и непримиримое политическое противоборство в ряде мест уже пришли к своему страшному, но вполне логическому завершению — к вооруженным столкновениям, которые грозят реальной опасностью развязывания гражданской войны. Невиданного ранее размаха достиг разгул преступности. В государстве царят хаос, анархия, беззаконие. Люди теряют, пожалуй, самое главное — веру в возможность изменений к лучшему. И все это происходит на фоне удручающего бессилия как центральных, так и местных органов государственной власти и управления, и полной неспособности стабилизировать обстановку, обеспечить нормальные условия жизни для людей. Учитывая сказанное, я убежден, что нам необходим хорошо отлаженный государственный механизм, находящийся, однако, под жестким демократическим контролем.

Но есть и другая причина, побуждающая меня выступать за сильное государство.

Еще ни одной стране в мире не удавалось мгновенно перейти от тоталитаризма к демократии. Между этими двумя состояниями Конституции лежит весьма длительный период реформаторской деятельности по преобразованию системы, основанной на внеэкономическом принуждении к труду, в систему, базирующуюся на рыночных отношениях, сво-

боде предпринимательства и конкуренции, по созданию гражданского общества, подлинно демократических политических институтов. Осуществление этих перемен практически невозможно без опоры на государство, без его организующего и консолидирующего влияния. Именно поэтому в переходный период чрезвычайно важно умело использовать и разумно распорядиться той силой, которая заключена в государстве. Иными словами, только сильное государство в состоянии справляться с тяжелыми проблемами и бедами, которые окружили нас со всех сторон. Глупо, если мы не воспользуемся возможностями государственных институтов. Ведь замены им просто нет. Поэтому наши усилия должны быть направлены на укрепление государства, отработку его механизмов, избавление от бюрократических болезней, ликвидацию коррумпированности, представляющей сейчас серьезную угрозу демократии. Медлить здесь нельзя.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК

В этом выпуске:

Президенты Кабардино-Балкарской ССР
и Республики Саха (Якутия)
о конституционной реформе

Интервью Главного государственного
инспектора России Юрия Болдырева

Трибуна политической партии:
Союз "Обновление"
(коалиция "Гражданский Союз") -
за "поэтапное формирование Конституции"

Российские политики в зеркале
общественного мнения

Проект Конституции Российской Федерации
(по состоянию на 11 ноября 1992 г.)

№ 13

НОЯБРЬ

1992

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г.МОСКВА

Магарас.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
В РЕСПУБЛИКАХ В СОСТАВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеративный договор в действии:
плюсы и минусы

Татарстан: что скрывается
за гуманными формулировками

"Испанская модель" - разрешение
конфликтов "центр-автономии"

"Американская модель" -
Конституция штата Иллинойс

№ 14
ДЕКАБРЬ
1992

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г.МОСКВА

*М.Г. Сабиров,
народный депутат РФ,
член Конституционной комиссии*

О равновесии в многонациональном государственном образовании¹

Определенное равновесие между тремя ветвями власти является основой демократического развития государства. В России всегда была сильная исполнительная власть, но никогда не чувствовалось особой демократии ни в отношении к народам, ее населяющим, ни в отношении к отдельным гражданам. Говоря о необходимости усиления исполнительной власти в данный период, ссылаются обычно на неудовлетворительность хода экономической реформы. Но причем здесь Основной Закон, который принимается на долгие годы? И каким образом удастся изменить предлагаемый теперь крен после завершения реформы? А может, неудовлетворительный ход радикального реформирования экономики связан не столько с недостатком власти у исполнительных органов, сколько с выбранной тактикой: провести реформу как можно быстрее и любой ценой? Такая поспешность создает среди населения впечатление, что реформа не имеет своей целью решение насущных социальных задач.

Конечно, в период радикальной реформы исполнительная власть — в лице Президента и Правительства — может наделяться рядом дополнительных полномочий. Их можно оговорить в специальном Законе, который принимается на определенный срок и не вносится в Конституцию. В целом же предложенное в проекте распределение полномочий между законодательной и исполнительной властью вполне обеспечивает требуемое равновесие. В проекте нет ни абсолютизации исполнительной власти, ни монопольного всевластия законодательного органа. С этой точки зрения стабильность государства обеспечена.

Гораздо большие трудности может создать, очевидно, нарушение равновесия в самом многонациональном государственном образовании: между субъектами, составляющими Федерацию, и федеральным центром.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 31—33.

Начиная с первых заседаний Конституционной комиссии, ряд товарищей, в том числе и я, постоянно подчеркивали, что проект Конституции не учитывает многонациональный, разноязыкий, конгломератный характер сегодняшней России, не отражает реально происходящие процессы реформирования ее национально-государственного устройства. Однако наши замечания и предложения, касающиеся раздела «Федеративное устройство», если и брались в расчет, то неполностью.

Наиболее правильным, на наш взгляд, было бы изначальное определение смысла Федерации, статуса образующих ее субъектов, добровольное их объединение, делегирование соответствующих полномочий федеральному центру. Все это делалось бы, естественно, с учетом существующего положения вещей, исторически сложившейся ситуации.

К сожалению, был избран иной вариант: юридическим документом стал подготовленный центром трехуровневый Федеративный Договор. Однако уже в ходе его подписания и после этого ряд республик и других регионов высказали мнение о необходимости приложения к Договору протоколов и двусторонних соглашений по тем или иным вопросам. То есть встали, по существу, на путь, который избрала наша республика: подготовка и подписание равноправного двустороннего договора между Татарстаном и Россией. Ход переговоров между делегациями Российской Федерации и Республикой Татарстан, принятые к сегодняшнему дню документы говорят о том, что договор, в конце концов, будет заключен. Народ Татарстана с огромной надеждой ждет его.

Не вдаваясь далее в подробности, поддержку лишь мнение представителей ряда суверенных республик, высказанное еще на шестом Съезде, о том, что в проекте Конституции отсутствует, по существу, право наций на самоопределение, игнорируется исключительное право народа республики на землю и недра и т.д. Несмотря на требования республик о том, что в Федеральном Собрании половина мандатов должна отводиться республикам, образующим Федерацию, в проекте оставлена одинаковая квота для республик, краев, областей, автономных областей. При таком упорном игнорировании прав суверенных республик нам и в будущем не избежать многих существующих сегодня трудностей.

В.Г. Сыроватко,
*заместитель Председателя
Совета Национальностей
Верховного Совета Российской Федерации*

О новом подходе к федеративным отношениям: первые итоги¹

Попытаюсь ответить на некоторые самые различные вопросы, поступившие ко мне в ходе совещания. Все они так или иначе связаны с проблемой федерализма, нового подхода к федеративным отношениям, а также с положением России в составе СНГ. Первый вопрос. В Иркутской области много репрессированных из Украины, Белоруссии, они не могут получить денежную компенсацию, потому что были осуждены на территориях республик, входящих в состав СССР, а теперь государств СНГ. Когда будет отработано с Правительством Украины единое исполнение российского Закона о реабилитации репрессированных народов, независимо от места их репрессий в прошлом?

Прежде чем касаться различных сторон жизни, связанных с СНГ, я могу сказать следующее: попытка не допустить сильного центра, которую часть республик и регионов осуществляет в искреннем желании добиться полной суверенности, приводит к тому, что руководители государств, входящих в СНГ, не хотят создания каких-либо координирующих центров. Это самая главная на сегодняшний день ситуация, которая не может свидетельствовать о стабильности и перспективности СНГ. Без наличия координирующих центров, которые определяют и квотируют производство, науки и т.п., существование СНГ, думается, невозможно.

Вот нам задают вопрос о репрессированных народах. А ведь аналогичная ситуация складывается в отношении пенсионеров, которые заработали на Севере пенсию, приехали на Украину на постоянное жительство и не могут получить теперь свою пенсию.

Третья проблема — Чернобыльская атомная трагедия. Мы недавно были в Брянской области, и исходя из увиденного настоятельно предложили: создать координирующий комитет из представителей трех государств — России, Украины, Белоруссии для того, чтобы выработать единую политику по этому вопросу. А то ведь каждая республика, исходя из своих экономических возможностей, начинает определять, сколь-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 83–90.

ко платить, какая должна быть система обеспечения, скажем, пострадавших граждан продуктами питания и т.д. Поэтому вопрос ваш очень правильный и сейчас российское Правительство делает все для того, чтобы вместе с Президентом, Верховным Советом России скорее пойти на создание координирующих органов. Но сразу возникают возражения — это очередная попытка России задавить нас, это давление, это неприкрытая форма имперских устремлений России, ее Правительства, Президента и Верховного Совета. Чрезвычайно острый вопрос вы задали, и он острый не потому, что сейчас мы уходим от его решения. Наоборот, пакет предложений на этот счет лежит и до сих пор не рассмотрен руководством государств, входящих в СНГ. Представители Украины, например, по Чернобыльской программе категорически отказались сотрудничать. Если серьезно говорить, то мы должны предъявить Украине все счета по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции. Она же от этого уходит.

Кстати, россияне очень внимательно следят за соблюдением всех договорных долгосрочных поставок, в этом отношении к России претензии не может предъявить ни одна республика, в то время как сами они не выполняют договорные обязательства. Мы по долгосрочным договорам из республик СНГ, равно как и по импорту, получаем пшеницу, так что и ваша область будет подпитываться из этих же ресурсов.

Второе. Было много разговоров в процессе нашей встречи о том, что зачастую слабо проработаны проекты законов, особенно с точки зрения экономического обеспечения их реализации. Сама постановка вопроса в такой форме имеет право на жизнь, на существование. Я когда был в нынешнем году в составе парламентской делегации России в Австралии, рассказал, сколько мы приняли законодательных актов за последний период, и в частности, в 1991 году. Австралийские парламентарии поразились, какой у нас идет процесс мощной законодательной реформы. Мы зачастую принимаем закон для того, чтобы какие-то крупные проблемы ввести в законодательные рамки и не позволить наступить беспределу в том или ином направлении. Поэтому вы совершенно правы, что качество наших законодательных актов должно быть лучше.

Здесь есть еще один из вопросов: были ли к Закону о местном самоуправлении дополнения? Да, рассмотрели мы предложения Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Верховного Совета о ряде поправок, конкретизировали четыре статьи, потому что они имели двучтение. Это потребовало определенной доработки. Вот и вопрос, связанный с землей, такого же характера, он требует внесения соответствующих изменений и дополнений.

Еще хочу ответить на вопрос: почему железная дорога, БАМ, не передается в муниципальную собственность школы, аптеки? Мы вдогонку вынуждены были принять дополнения к Закону о формах собственности по УРСам и ОРСам. ОРСы, как вы знаете, на железнодорожном, морском и речном транспорте. Поэтому в процессе обсуждения этих документов, которые мы принимали по предложению Президента России, возникла необходимость решить вопрос о судьбе предприятия рабочего снабжения лесников, нефтяников, атомщиков и др. И в плане подготовки к пятой сессии Верховного Совета Российской Федерации этот вопрос стоит уже. Это касается и собственности, связанной со школами, аптеками. Если мы оставляем за железнодорожным транспортом, в частности за БАМом, медицинское управление, управление народного образования, мы тогда школы, аптеки не будем передавать в муниципальную собственность, сколько бы не было возмущений. Если мы сохраняем такую форму государственного ведения железнодорожного транспорта, мы тогда должны сохранить все это. Поэтому я полагаю, что на этот вопрос дал исчерпывающий ответ.

Каковы намерения Президента и Верховного Совета Российской Федерации относительно выборов, перевыборов, довыборов в местные Советы и глав администраций? В соответствии с решением пятого Съезда народных депутатов до 1 декабря 1992 года никаких выборов не будет. Что касается предложений, связанных с выборами и довыборами, то эти предложения прорабатываются. В соответствии с конституционными нормами, мы должны объявить о выборах за два месяца до их проведения. Поэтому если будет решение о выборах, оно будет опубликовано в октябре нынешнего года. Не ясно лишь одно: по какой Конституции их проводить? То ли по нынешней, то ли по представленной на всенародное обсуждение.

Остро стоит вопрос о выборах глав администраций. Население требует, чтобы провести их выборы. Конечно, выборную кампанию нужно проводить очень быстро, и, примем одновременно с другими выборами, потому как это слишком дорогое удовольствие. Но надо помнить и о проекте новой Конституции, который мы опубликовали для обсуждения. Кстати, его обсуждение идет плохо. Я к вам обращаюсь с просьбой от имени руководства Верховного Совета России более целенаправленно организовать работу, связанную с обсуждением проекта новой Конституции. У людей есть предложения по проекту Конституции Российской Федерации, и нужно эту работу не выпускать из виду. В плане работы Верховного Совета России предполагается в сентябре-октябре заслушать несколько областей и регионов о проводимой работе в ходе

обсуждения этого основополагающего для нашего государства документа. Если в их числе будет ваша область, значит, она оказалась в центре событий, связанных с обсуждением Основного Закона Российской Федерации.

Здесь есть еще шесть предложений, разрешите их не комментировать, мы их отдадим по назначению для рассмотрения.

Теперь, учитывая, что у нас работа завершается, разрешите сказать следующее. Цель, которую мы ставили перед этим совещанием в Иркутске, состояла в том, чтобы обсудить проблему государственности на уровне областей, краев, и в частности, обсудить вопрос конституционно-правового регулирования на примере Иркутской области. Чем объяснить то, что мы взяли в качестве примера Иркутскую область? Прежде всего, не скрою, творческой наступательной позицией руководства области при обсуждении Федеративного договора, его способностью дать разумное толкование предложениям, которые оно вносит в порядке законодательно! инициативы на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации. Наш семинар носил характер свободной товарищеской дискуссии. Такая встреча была просто необходима, ведь она носит методологический характер. Нам хотелось бы, чтобы все разработанное на данном этапе иркутянами, стало моделью для других российских областей и краев. Спасибо вам большое за проведенную работу. Организационно этот семинар заслуживает самой высокой оценки. Я думаю, что все гости, прибывшие из Москвы, будут с этим согласны. Это был содержательный, откровенный, точный и целенаправленный разговор по насущным вопросам государственного устройства и, прежде всего, в сфере совместного ведения. Когда мы говорим о Федеративном договоре, а о нем по-разному отзываются, необходимо помнить главное — мы приняли важный документ, мы его конституировали на шестом Съезде народных депутатов, но мы с ним еще не работали. Нам предстоит выполненную Верховным Советом Российской Федерации работу реализовать через призму федеративных отношений. Если говорить о сфере совместного ведения, то это вообще дело новое, которое де-факто существовало, но не получало никакой правовой поддержки. А сегодня оно узаконено конституционно, но ни на местах, ни в центре к этой работе пока не приступали. Поэтому я и подчеркиваю, что мы быстро отреагировали на предложение руководства области приехать сюда и ознакомиться с моделью, которая здесь разработана. Очень сложно в министерствах и ведомствах, центральных органах воспринимается, что такое совместное ведение теперь реальность. Ведь все привыкли руководить сами, напрямую, нередко игнорируя интересы республик, областей, краев. Мы

все из одной эпохи. Одни быстрее сумели перестроиться или подстроиться, другие пока продолжают твердо следовать той линии, которая господствовала на протяжении ряда лет. Теперь, к примеру, министр, заместитель министра и слышать не хотят, что с областными органами власти надо советоваться, согласовывать какой-то вопрос. Раньше как было? Готовился приказ, приложение давали техническому сотруднику, все подвергалось строгой регламентации, и по-другому быть не могло. А сегодня в областях, краях говорят: нет, мы не согласны. И аргументируют свои позиции. Так что нужно иметь в виду, что идет болезненный, но нормальный процесс. Причем я не ищу тех, кто сопротивляется. Это сопротивляется сама наша сущность, наши стереотипы, утвердившиеся на протяжении длительного времени.

Мы говорим о внешнеэкономической деятельности, в новых условиях, создали отделения банков, а в этих банках до настоящего времени не работают представители республик, краев, автономий, областей. А работают, и то символически, только представители территории. Почему это происходит? Ведь они должны там присутствовать в соответствии с разграничением сферы совместной деятельности. Комитеты и комиссии Верховного Совета России, как только возникает необходимость послать представителей на места перед первым чтением или заключение по проекту закона, сразу заявляют: на согласование два месяца потеряем. А куда денешься? Если мы договорились, что у нас государство федеративное, что у нас федеративные отношения, значит, надо считаться с субъектами Федерации, по-другому не получится.

Конечно, тяжелее всего центральные органы воспринимают не столько республики, к ним они все-таки привыкли еще с прошлых лет, сколько края и области. Поэтому, думается, что те предложения, которые поступили от вас, заслуживают пристального внимания. Об этом говорили и Юрий Юрьевич, и Олег Германович. В этом составе мы и доведем до сведения руководства центральных органов поставленные вами вопросы.

Об Уставе края, области. Стенограмма у нас имеется, мы ее используем в процессе практической работы. Все согласились с тем, что основа для практической деятельности есть.

Товарищи задавали вопрос по национальному округу. Спрашивали о том, каков будет закон. Закон по национальным округам будет состоять из 11 документов. Первый документ — это основы закона о национальном округе, а 10 документов будут приняты конкретно по каждому национальному округу, с учетом его специфики и особенностей.

И последний вопрос, на котором я бы хотел остановиться в заключение. Нам сегодня необходимо в нашей нормотворческой работе очень уважительно относиться к тем законам и законодательным актам, которые уже приняты. Вот звучали на семинаре разные оценки: решение принято поспешно, решение принято непродуманно и т.д. Но закон принят и действует. Давайте же руководствоваться этим законом в своей практической работе, относиться уважительно к нему. Что-то надо изменить, поправить? Для этого тоже есть правовой выход.

Таким образом, суммируя все сказанное, я хочу вам всем выразить слова признательности за ту работу, которая проведена для обеспечения нашей встречи. Хочу поблагодарить вас за творческий подход в работе и пожелать вам как политикам, ближе всех находящимся к людям, их нуждам, всего самого доброго в вашей нелегкой деятельности.

И.В. Федосеев,
*народный депутат Российской Федерации,
секретарь Конституционной комиссии*

С уважением к гражданину, с любовью к России¹

Рождение идеи

Оглядываясь в майские дни 1990 года, теперь уже такие далекие, я думаю: кто принес на первый Съезд народных депутатов РСФСР идею о разработке новой Конституции новой России. Б. Ельцин? И хотя в предвыборном выступлении Бориса Николаевича предложение выйти к концу 1990 года на референдум с основными принципами новой Конституции содержалось, я не стал бы приписывать авторство только ему.

Новые депутаты, переступившие порог Большого Кремлевского Дворца, пришли с отрицанием всевластия партии, с желанием полного искоренения сталинизма и сталинщины из нашей жизни, раскрепощением души, стремлением развернуть экономику к человеку, с мечтой переделать право власти во власть права. Все это было в наших предвыборных программах. И каждый понимал, что реализовать их в рамках общественного строя, очерченного «Конституцией развитого социалистического общества», невозможно. Поэтому и было, по существу, на одном дыхании принято решение о разработке новой Конституции. Я даже не могу вспомнить, кто бы против этого возражал.

¹ Конституционный вестник. 1992. № 11. С. 5–10.

И вот теперь, почти два года спустя, это решение Съезда депутатов России подвергается атаке. И, к моему глубокому сожалению, в числе атакующих В. Исаков, Н. Павлов, А. Тулеев. Что же в нашей жизни произошло такого, что отпала необходимость в новом Основном Законе?

За и против

Говорят, Конституция закрепляет неравенство субъектов Федерации. Да, закрепляет, но только в той мере, в какой это реально веками существует в национальном устройстве России. Русский народ никогда не стремился и не стремится к русификации народов, живущих вместе с нами на своей исторической родине. И дополнительные права, закрепленные в проекте Конституции за национально-государственными и национально-территориальными образованиями, не умаляет прав русского народа и не унижает его достоинства.

Еще одно обвинение: законодательно закрепляется развал Советского Союза. Но именно по нашему проекту Россия может входить в состав Союза (и, надеюсь, будет в него входить), в России признается приоритет международного (а значит, союзного) права, а вооруженные силы России входят в состав объединенных вооруженных сил.

Раздаются голоса, что проект имеет четко выраженную антисоциалистическую направленность. И это не так. В проекте отрицается лишь государственная идеология, но своей социальной направленностью, приоритетом прав человека над правами общества и государства он воспринимает наиболее ценные находки социалистической мысли. А что касается «уничтожения частной собственности»... Соотношение форм собственности — это ключевые слова к пониманию сути всех проектов новой Конституции, появившихся накануне VI Съезда. Если коммунистические проекты (Российской коммунистической партии, В.И. Зоркальцева и К^о) исходят из явного или слегка завуалированного приоритета государственного сектора экономики, то господа А. Собчак и К^о особую заботу проявляют о частной собственности, о ее гарантиях, с ней прежде всего связывают свои надежды. Проект Конституционной комиссии оставляет выбор за самой жизнью, обеспечивает простор для наиболее эффективных форм хозяйствования. В условиях подлинной демократии, многопартийности народ сумеет сделать свой выбор.

Народный депутат Сергей Полозков и его коллеги по фракции «Смена — Новая политика» выражают опасения, что Основной Закон якобы повиснет, поскольку под него не подведены другие законы. Да, верно, у документа такого уровня есть отсылочные статьи к федеральным законам, в том числе и тем, которые еще предстоит разработать. Но, с другой

стороны, в подготовленном проекте есть переходные положения, которые служат своеобразным мостиком от дней сегодняшних в день завтрашний. А принятие главного документа ускорит само движение.

В связи с отсутствием нового Основного Закона законотворчество (а этот процесс происходит в Верховном Совете очень бурно) идет бессистемно. Случается, что одни нормативные акты входят в противоречие с другими. Поверять же эти законы Конституцией 1978 года не имеет смысла, ибо она фактически действует (найдете ли вы в истории еще такой случай?!) в части, не противоречащей законам и даже указам. Чем позже мы примем Конституцию, тем больше сложностей будет накапливаться в правовом творчестве законодателя, и большую массу законов потом придется приводить в соответствие с новой Конституцией.

Команда

Реализовать конституционные идеи в проект Основного Закона Съезд поручил созданной специально для этой цели комиссии из 102 депутатов, ставшей моделью (1:10) нашего противоречивого депутатского корпуса. Как и в любом большом деле, вскоре выделился круг энтузиастов: О. Румянцев, Ф. Цанн-кай-си, В. Шейнис, Л. Волков, Б. Золотухин, В. Адров, Е. Амбарцумов, Р. Пименов и другие депутаты (их имена названы при первых публикациях проекта). Они активно включились не только в творческую работу, но и взвалили на свои плечи и организационную работу. Для выработки идеологии конституционной реформы, воплощения ее в документ нужны были ученые-конституционалисты мирового масштаба, отличающиеся не только глубоким пониманием происходящего и основных тенденций развития нашего общества, но и гражданским мужеством. И они нашлись: В. Зорькин (до избрания Председателем Конституционного Суда — руководитель группы экспертов Конституционной комиссии), Л. Мамут, Б. Страшун, В. Кикоть, Э. Аметистов, Е. Данилов. На мой взгляд, остался невостребованным потенциал В. Мазаева, Б. Исакова, С. Бабурина и некоторых других депутатов — членов комиссии. Но и сами они желания и настойчивости отдаться этой работе не проявили.

Особо хочу сказать о руководителях комиссии Б. Ельцине и Р. Хасбулатове. В самом начале Борис Николаевич заявил, что комиссия будет не почетной, а работающей. И действительно, активно включился в работу. Но хватило его только на несколько первых заседаний. Эпизодически появлялся в комиссии и Р. Хасбулатов. Допускаю, что основная причина — обремененность государственными заботами. Но только ли это? На последнее заседание комиссии (24 марта с.г.) Ельцин прий-

ти намеревался и буквально накануне известил, что не будет. Встречаться с фракциями время находит, а с возглавляемой им Конституционной комиссией, где вырабатывается самая высокая, нацеленная в завтра политика, нет. Думаю, есть и политические силы, и политические ветры, которые стремятся поставить Президента в оппозицию Комиссии и проекту Конституции. Не знаю, лучше или хуже, но с ослаблением интереса к Комиссии со стороны ее руководителей утратили интерес к работе и добрая треть ее членов. И странно слышать, что именно они, каждый из которых не только мог, но и обязан был работать над Конституцией, громче других обвиняют разработчиков в келейности.

Эволюция проекта

Разработчики Конституции понимали и понимают, что каждая ошибка, двусмысленность в Основном Законе будут умножены сотнями других нормативных актов. Чтобы избежать этого, проводились конкурсы проектов Конституции, семинары российских и зарубежных ученых, «круглые столы», встречи с руководителями профсоюзов, политических партий. Только за последние месяцы в Конституционную комиссию поступило 1500 поправок, триста (!) из которых учтены. Это еще раз к вопросу о келейности.

Наш проект во многом вобрал в себя те идеи, которые идут еще от американских федералистов, и те, которые вошли в Конституции стран, где демократия, уважение прав человека стоят на достаточно высоком уровне. Их механического переноса не было, все пропускалось через нашу российскую действительность. Все важное, что нужно было сохранить из отечественного опыта (право человека на свободный труд, образование, охрану здоровья, жилье), перенесено в проект.

Целый ряд конституционных положений проекта (и это естественно) за месяцы работы над ним подвергались серьезному изменению. Процесс демократизации общественной жизни неминуемо ведет к децентрализации во всех сферах управления. И передача многих государственных функций на уровень власти, края — объективное явление. Однако идея укрупнения субъектов Федерации, создания земель не получила поддержки на местах, и иркутяне (а я их представляю в Комиссии) одни из первых воспротивились этому. Кроме обстановки нестабильности в областном звене, на мой взгляд, это приведет к региональному сепаратизму. Мне бы хотелось знать, учитывают ли это сторонники дальневосточных, сибирских и других республик.

В конце концов, работа над проектом, договорной процесс привели к взвешенному результату: полноправными субъектами стали нынешние края, области.

Серьезную эволюцию прошла норма о Президенте. Первоначально в проекте были изложены два варианта: Президент — глава исполнительной власти и (вариант Б) Президент — глава государства и рядом — ответственное перед парламентом правительство. В конечном счете Съезд, Верховный Совет решили этот спор в Конституционной комиссии в пользу сильной исполнительной власти во главе с Президентом. И мне представляется в нашей обстановке это решение единственно верным. Задерганное Верховным Советом, запарламентаризированное правительство не сможет работать смело и ответственно.

И мне непонятны потуги некоторых вернуться снова к Президенту — почетному главе государства. Если у Ельцина что-то не получается, это еще не довод в пользу разрушения президентской системы власти. Многие депутаты, с которыми мне приходилось беседовать уже в апреле, отмечают возросшую зрелость проекта Конституции Российской Федерации. Рассмотрение его на VI Съезде даст второе дыхание разработчикам, позволит привлечь к работе над проектом новые силы не политической карьеры ради, а с думой о России, с любовью к России, с высоким уважением к ее гражданину.

Ф.В. Цанн-кай-си,
*народный депутат Российской Федерации,
член Конституционной комиссии,
доктор философских наук*

Уточнить содержание самого принципа федерализма¹

В связи с обсуждением Устава области я хотел бы высказать одно соображение философского характера, возможно, сегодня не имеющее практико-прикладного значения, но которое в исторической перспективе станет актуальным.

Мне кажется, что мы слишком абсолютизируем значение Федеративного договора, беря его в качестве фундамента построения новой федерации, полагая и в будущем его сохранение. Если мы в будущем будем строить федерацию на основе Федеративного договора, мы сохраним потенциальную возможность ее постоянных кризисов, межнациональ-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 82–83.

ных конфликтов и взрывов. Дело в том, что мы строим сегодня федерацию на основе неравенства территорий (краев, областей) и республик (национальных образований). Более того, именно национальный интерес составляет сегодня содержание принципа федерализма.

Я думаю, что нуждается в уточнении сам принцип федерализма. Его конкретизация должна идти с ответа на вопрос: для чего нам нужна федерация? Для решения национального вопроса («в России много национальностей, народностей, они имеют право на самоопределение, а поэтому государство должно быть федеративным»)? Или она необходима потому, что нельзя из одного центра руководить многообразными регионами, территориями?..

Обращаясь к истории и современным реалиям, мы убеждаемся, что федерации, основанные на национальном принципе, оказываются непрочными. И наоборот, федерации типа США, ФРГ и другие оказываются стабильными. Поэтому нам надо постепенно переходить от национального принципа федерализма к территориальному. Не должно быть так, чтобы у татарина в Казани было больше прав, чем у иркутского татарина.

Все нации уникальны, неповторимы, у каждой из них доминирует свой интерес: религиозный, территориальный, языковой и т.д. Их отношения нельзя абсолютно гармонизировать.

А вот взяв за основу равенство прав личности, человека на любой территории, мы избежим иерархии прав республик, краев, областей, округов. Разумеется, сегодня было бы ошибкой отказаться от национального принципа в организации федерации, но переходить к нему надо. И эта идея должна быть заложена в проекте новой Конституции, поскольку мы рассчитываем на ее долгую жизнь.

*В.Л. Шейнис,
народный депутат Российской Федерации,
член редакционного совета
Конституционной комиссии,
доктор юридически наук, профессор*

Мы должны извлечь уроки из распада Союза¹

Конституционная комиссия учла пожелания, высказанные по поводу федеративного устройства России на предыдущем Съезде. В четвер-

¹ Парламентский вестник. 1992. № 6. Специальный выпуск. С. 8–11.

том разделе проекта Конституции ее разработчики старались во всем, что не отходит от их принципиальных установок, пойти навстречу тем пожеланиям, которые выдвигаются бывшими автономиями. Я не думаю, что абсолютно все эти пожелания имеют под собой реальную основу, что в них полностью отсутствуют амбициозные политические соображения, связанные с борьбой различных политических групп за власть, однако в них есть идеи рациональные, разумные. И все, что приемлемо, мы старались учесть в новом варианте Конституции. Причем больше всего пошли навстречу нашим оппонентам именно в четвертом разделе. Во-первых, мы согласились с тем, что Россия является конституционно-договорной федерацией. Уже в этом большая уступка. Ибо до сих пор сталкивались две позиции. Россия — конституционная федерация — говорили мы. Россия — договорная федерация — требовали представители бывших автономных республик и других национально-государственных образований.

Однако сегодня встает вопрос о существовании Российской Федерации как государства. Пойдет ли дальше процесс разобщения, который уже привел к распаду Союза? Принадлежа к демократическому крылу депутатского корпуса, я не разделяю позиции тех, кто в СССР видел только империю. Для меня распад Союза в тех формах, в которых он произошел, и политическая и личная трагедия (родился я на Украине, теперь как бы в иностранном государстве). В отличие от группы громкоговорящих депутатов, которые организовали так называемый конгресс патриотических сил, я признаю реальности и выступаю против применения силы для восстановления Союза. Но хотелось бы, чтобы общество вынесло определенные уроки из того, что произошло с Союзом, и не допустило развала России.

Фактически Россия, создававшаяся сложным историческим путем, сложилась как единство краев и областей, с одной стороны, и автономных образований — с другой. А некоторые представители автономий (это другая крайность по отношению к экстремистам правонационалистического толка) предлагают как бы разрубить Россию на куски, чтобы потом между этими кусками заключить договор. Крайние сторонники этой точки зрения выдвигают даже требование создания Русской республики. Это требование поддерживает, в частности, ряд депутатов из фракции «Суверенитет и равенство».

Конституционная комиссия отказалась от идеи создания земель, т.е. объединения областей и краев, которые были бы более или менее равнозначными с республиками, имели бы свои конституции и т.д.

Против нее достаточно резко возражали автономии. Мотив — обеспечьте нам более высокий статус по сравнению с краями и областями — я не могу признать уважительным. Но, тем не менее, идя навстречу пожеланиям бывших автономий, исходя из других соображений (сложность перекройки административного деления), мы отказались от земель.

В качестве новаций федеративного устройства, включенных в проект Конституции, хотелось бы особо выделить те статьи раздела, в которых четко зафиксированы предметы ведения и полномочия Российской Федерации, республик (входящих в состав РФ), краев и областей.

Определяя объем исключительных прав Федерации, Конституционная комиссия отнесла к ним только то, что необходимо для сохранения единства государства. Это позволило значительно расширить сферу совместной компетенции, а также круг исключительных прав республик, полномочий краев и областей.

Республикам, краям и областям предоставлены полномочия, которые не содержались ни в сталинско-бухаринской, ни в брежневской конституциях. Они открывают поистине неограниченные возможности для самостоятельного национального и культурного развития, решения внутренних дел, использования ресурсов местного значения. Хотя я, естественно, не могу согласиться с тем, чтобы ресурсы общенационального значения (такие, как якутские алмазы и золото) были в исключительной сфере ведения республики, входящей в состав РФ. Это достояние общегосударственное. И в любой федерации такими ресурсами распоряжаются на основе совместного ведения центр и места. По этой же причине мы не можем согласиться с одноканальной схемой сбора налогов. Это уже привело к крушению союзных финансов и наполнению каналов обращения необеспеченными деньгами. Вспомните, союзное Министерство финансов в последние месяцы своего существования не имело иных ресурсов, кроме печатного станка. Для России это абсолютно недопустимая ситуация. Поэтому мы настаиваем на том, что должны быть общедоходы (которые неукоснительно передаются в распоряжение правительства Федерации на основе бюджета, утвержденного Верховным Советом РФ) и соответствующие местные налоги, на основе которых строятся местные бюджеты.

В проект в качестве важной новации внесено также положение, в соответствии с которым изменение конституционно-правового статуса республик, краев, областей, автономных округов, иных специальных

территориальных образований (их объединение, разделение и т.д.) возможно лишь по воле 2/3 избирателей, которые проживают в этих образованиях, с последующим утверждением Верховным Советом РФ. По моему глубокому убеждению, данная статья будет способствовать укреплению единства, неделимости территории.

Кстати, по условиям татарского референдума, чтобы республике выйти из состава РФ, практически было достаточно получить на это согласие 1/4 избирателей (т.е. референдум состоится, если приходит лишь половина, а решение принимается, если «за» проголосовала половина пришедших). Мы вводим положение, соответствующее Закону «О референдуме РСФСР»: не половина от пришедших, а половина плюс один голос от числа всех избирателей.

Ряд критиков отмечает, что в соответствии с проектом Основного Закона республики имеют свои конституции, а края и области — всего лишь статусы. Действительно, ощущается, к сожалению, определенная приподнятость республик над краями и областями. Но, исходя из реальной ситуации, я не вижу возможности сегодня отказаться от такого положения. К тому же неравенство субъектов Федерации фактически на этом и кончается, ибо в области экономики, в сфере социально-культурного развития, в области международных связей и т.п. они пользуются одинаковыми полномочиями.

Вокруг проекта Конституции (его вариантов) было немало споров, в ходе которых не всегда соблюдались правила сдержанности по отношению к оппонентам. Причем характерно, что очень часто проект критикуют представители двух противоположных точек зрения: и сторонники унитарного государства, и поборники конфедерализации РФ. И те и другие говорят: Конституция никуда не годится. Это отчетливо проявилось на заседании Верховного Совета 19 марта при обсуждении проекта Конституции. Парламентская фракция «Россия», к примеру, настаивает на достаточно жестком централизме, на унифицированной и унитарной форме. А некоторые депутаты из фракции «Суверенитет и равенство» ратуют за право чуть ли не на полное отделение.

Мне представляется, что предложенный проект — хорошая база для компромисса. Хотелось бы подвести черту под бесконечными спорами и принять конструктивное решение по документу, без которого просто немислима жизнь цивилизованного общества.

*А.С. Шишков,
руководитель отдела Министерства
внешнеэкономических связей*

**Разграничение полномочий и предметов ведения
федеральных органов власти Российской Федерации
и органов власти в краях, областях
в вопросах внешнеэкономической деятельности¹**

Я предложил бы просто побеседовать об общих направлениях развития внешнеэкономической деятельности и том видении их развития, которое есть в МВС РФ и, безусловно, в части, касающейся разграничения полномочий между федеральным правительством и руководством республик, краев, областей.

Всем хорошо известно, что в настоящее время всем, не говоря уж о республиках, краях, областях, всем субъектам хозяйственной деятельности, юридическим лицам в нашей стране предоставлены широкие возможности осуществления внешнеэкономической деятельности. Эти вопросы были закреплены как в ранее принятых актах союзного правительства, так и (начиная с конца прошлого года) в решениях правительства и Указах Президента России. В частности, я имею в виду, конечно, Указ от 15 ноября прошлого года о либерализации внешнеэкономической деятельности, который упразднил специальную регистрацию юридических лиц, зарегистрированных на территории РФ в качестве участников внешнеэкономических связей. То есть это открыло еще более широкие возможности для осуществления и ведения внешней торговли и в целом внешнеэкономических связей.

Но, надо заметить, опыт свидетельствует о том, что либерализация или демократизация этой очень узкой отрасли, очень специфической хозяйственной деятельности несет в себе как положительные результаты, так и массу негативных примеров. Наряду с положительным фоном, который создается от деятельности квалифицированных участников, либо добросовестных новых участников внешнеэкономических связей, сплошь и рядом отмечаются факты, когда внешнеэкономическая деятельность осуществляется исключительно в корыстных целях и для государственных интересов не имеет никакого значения, или хуже того, причиняя ему значительный вред интересам государства. Не только в ча-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 59–69.

сти накопления валютных ресурсов, но, мало того, в утечке валютных ресурсов за рубеж.

Что же в этом плане осуществляется Министерством внешнеэкономических связей? В настоящее время, как вы знаете, основными мерами регулирования внешнеэкономической деятельности является не тарифное регулирование, а квотирование, лицензирование экспорта и импорта определенных групп товаров.

Кроме того, совсем недавно, в июне, был принят Указ, который вводил особый порядок при экспорте стратегически важных видов сырья. Фактически этим Указом МВС России поручено осуществлять регистрацию организаций, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность и организаций посредников, так назовем. И в настоящее время уже начался процесс этой регистрации.

В каких целях это было сделано? Должен вам отметить, что, естественно, с выходом этого Указа последовала мгновенно масса нареканий, как в адрес непосредственно Министерства, так, естественно, и правительства. Указ истолковывался как возврат к административной системе, как централизация со всеми вытекающими отсюда последствиями. Благо, что эти нарекания все-таки контрастировали с общим пониманием, я еще раз подчеркну это, квалифицированных и добросовестных участников внешнеэкономических связей.

Дело в том, что экспорт этой ограниченной группы товаров (там 13 позиций всего) через организации-посредники не исключает ведения внешнеэкономической деятельности всех юридических лиц по другой группе товаров и не исключает производство и поставку продукции на экспорт предприятиями, производящими сырье. Для чего это было сделано? Дело в том, что опыт негативный последних лет показал, что выход на рынок широкой группы участников с одноименной группой экспортных товаров — это традиционный наш экспорт, который состоит фактически из 5 товаров, нефть, нефтепродукты, лес, металл, удобрения, приводит к отрицательным последствиям в сфере внешнеэкономической деятельности. Например, с угрозами со стороны иностранных партнеров применения определенных санкций за недобросовестную деятельность или создание условий недобросовестной конкуренции. В связи с этим возникла угроза, связанная с тем, что ряд международных объединений и организаций, которые осуществляют контроль за международной торговлей такими товарами, как лес, нефть, объявили о возможности введения санкций в отношении РФ. Это грозило потерей наших ключевых позиций на рынках этих товаров и, естественно, потерей валютных поступлений в казну государства.

Вызвано это было, как я уже говорил, недобросовестностью ряда участников, в лучшем случае неквалифицированностью и некомпетентным подходом к организации внешнеэкономических сделок по этой группе товаров.

И кроме этих, нетарифных методов регулирования, есть, как вы знаете, так называемый тарифный метод, т.е. введение экспортного и импортного таможенного тарифа, опять же, который распространяется только на определенную группу товаров. Сейчас она имеет достаточно широкую номенклатуру, но, опять же, этот список состоит исключительно из товаров сырьевой группы.

Если мы обратимся к Федеративному договору, о котором мы сегодня много говорили, то он гласит, что внешнеэкономические отношения РФ относятся к ведению федеральных органов государственной власти РФ. И далее предусмотрено, что республики в составе РФ, имеются в виду края и области, являются самостоятельными участниками внешнеэкономических связей, если это не противоречит Конституции и законам РФ и настоящему Договору. Координация международных и внешнеэкономических связей республик в составе РФ осуществляется федеральными органами государственной власти РФ, совместно с республиками в составе РФ.

Теперь посмотрим, что это означает. Отмечу, что все мы здесь «люди государственные», и подход у нас к реализации или осуществлению тех или иных проблем должен быть соответственный. МВС, нарицательно скажем, — центр, осуществляет в целом координирующую функцию в этих вопросах. Вырабатывается общая внешнеэкономическая политика, которая складывается из той группы нормативных актов, указов, решений или законов, которые в целом государстве регулируют осуществление внешнеэкономической деятельности. В вопросах, я еще раз повторюсь, квотирования, лицензирования, взимания экспортных пошлин, переход грузов через границу РФ и т.д.

Как я уже раньше сказал, права сейчас у субъектов хозяйственной деятельности в части осуществления внешнеэкономической деятельности и внешнеэкономических связей практически не ограничены. Регистрация не нужна, бартерные операции — пожалуйста, естественно, за реализацию бартерных операций взимается таможенная пошлина, это принятая во всем мире форма. Хотя у нас бартерные операции расцвели буйным цветом, в то время как во всем мире это уже рудиментарная форма внешней торговли. В свое время мы подписали соглашение между ЕЭС и СССР о том, что не будем приветствовать и поощрять бартерные операции, вплоть до их полного исключения.

Ну, ладно, учитывая нашу сегодняшнюю социально-экономическую обстановку, на данном этапе, наверное, возможно допустить эту форму торговли, на какой-то переходный период, для поддержания штанов, что ли, или для становления на ноги.

Теперь будет рассуждать так: допустим, мы предложим республикам, краям, областям, городам, районам и т.д. строить самостоятельно свою внешнеэкономическую политику и создавать регулирующие правовые акты в этой области. Я думаю, вы понимаете, по крайней мере, должны понять, мне кажется, что это приведет только к хаосу, к определенному сепаратизму и экономической дезинтеграции в стране. Мне кажется, нельзя допустить такого резкого размежевания в области внешнеэкономических связей, поскольку наряду с тем, что внутри нашей страны существует определенное государственно-правовое регулирование этой сферы деятельности, мы связаны международными договорами и международным правом, которое существует, и не можем идти вопреки этому праву и действовать вопреки международному праву. Это приведет только к возникновению конфликтных ситуаций и потере наших основных рынков сбыта, которые сейчас, надо сказать, и так здорово сократились. Результат этого — это потеря валютных поступлений и все отсюда вытекающее.

Я хочу еще отметить вот какой момент. МВС России, создавая программу развития внешнеэкономических связей (которая одобрена правительством, как вы знаете, в целом, до 1994 г.), исходило из основного принципа создания равных хозяйственных условий для всех субъектов Федерации. В настоящее же время, к великому сожалению, происходит определенный процесс экономической дезинтеграции, связанный со следующими явлениями. Вопреки логике и программным положениям уже предоставлена масса исключений различным республикам, краям, областям, отдельным предприятиям, участникам внешнеэкономических связей, предоставлены определенные льготы и послабления в части освобождения от уплаты таможенных пошлин и обязательной продажи валютной выручки.

К чему это привело? Вышло порядка 70 решений правительства и указов президента по различным субъектам Федерации, и сумма, которую недополучил, соответственно, или недополучит государственный бюджет от предоставления только льгот по освобождению от уплаты таможенной пошлины, составляет порядка 340 млрд. руб., т.е., как вы видите, это сопоставимо вообще с бюджетом страны. То есть это те средства, которые могли бы пойти, соответственно, на реализацию социально-экономических задач, которые стоят в целом перед страной и перед отдельными республиками, областями или регионами.

Ну ладно, это, так сказать, сухие факты, дело в другом, что же влечет за собой процесс предоставления льгот? Фактически эти льготы ведут к разрушению государственной системы регулирования внешнеэкономической деятельности, экономическому сепаратизму, а как конечный результат — это и политическая дезинтеграция. Этот опыт мы уже проходили, у всех он перед глазами, поэтому, наверное, должно созреть общее понимание, что нельзя допускать процессов, которые могли бы просто привести к разрушению нашего государства.

Много сетований в настоящее время на работу правительства в реализации его программы, экономической реформы и т.д. Но вот в части внешнеэкономической деятельности получается следующий процесс: правительство или его органы не могут сосредоточиться на реализации каких-то программ или на разработке каких-то программ необходимых, поскольку заняты постоянным рассмотрением, согласованием под эгидой Минэкономики, вопросов о предоставлении каких-то льгот отдельным субъектам Федерации. Обычно этот процесс состоит в том, что идет ударная группа на встречу, скажем, с президентом или с правительством, потом запускаются соответствующие проекты документа, а дальше после небольшого согласования и практически незначительных изменений выпускается тот или иной документ, который приводит к таким последствиям. Это полбеды, если обоснованно люди дают какие-то материалы и действительно можно сделать вывод, что это необходимо. Но зачастую, я вам должен сказать просто из собственного опыта, что такие материалы носят, как правило, эмоциональный характер, связанный, естественно, с тем, что в регионе сложилась тяжелая социально-экономическая обстановка, есть нечего, пить нечего, в общем, ничего нет, поэтому просим для того, чтобы закупить товары народного потребления, медикаменты, оборудование. И в редчайших случаях вообще поступают обоснованные обращения, которые бы излагали суть вопроса с необходимыми технико-экономическими обоснованиями. То есть при принятии решений не осуществляется надлежащая экспертиза тех или иных проектов. И в последствии, уже после вывода определенных решений, выясняется, что те ассигнования или те льготы, которые предоставлены, могли бы быть значительно сокращены, будь проведена соответствующая экспертиза, поскольку внутренние ресурсы области или края позволяли решить этот вопрос «своими» силами без импорта.

В качестве примера просто, по Иркутской области, в частности. В феврале месяце было принято распоряжение правительства № 265, которое предоставляло льготы Иркутской области по освобождению от уплаты экспортной пошлины на пиломатериалы, уголь, нефтепродукты. По оценочным подсчетам, эта общая сумма этих льгот или неу-

плаченных экспортных пошлин составляет 17 с небольшим млрд. руб., т.е., в общем-то, высвобождаются большие ресурсы финансовые и, наверное, действительно с их помощью можно будет решить социально-экономические вопросы.

Теперь что касается программы внешнеэкономической деятельности или внешнеэкономической политики на предстоящий период ближайший. В соответствии с этой программой к сегодняшнему дню сокращен уже список котируемых и лицензируемых товаров и все больше внедряется принцип аукционной продажи квот на экспорт определенных товаров. Это, в основном, сырьевые, как вы знаете.

В дальнейшем предусматривается постепенный пересмотр перечня котируемых товаров и пересмотр в сторону уменьшения ставок таможенных пошлин, изымаемых при экспорте этих товаров. Это, так сказать, на будущее, чтобы вы имели в виду перспективу, какая предусмотрена программой осуществления внешнеэкономической деятельности. То есть это не закостенелый механизм, а он естественно предусматривает послабление в зависимости от баланса производства и потребления и соотношения мировых и внутренних цен. Это что касается вопросов, включенных в ведение федерального органа, МВС. Это квотирование, регистрация участников или организаций-посредников, осуществляющих экспорт товаров сырьевой группы, то, что я сказал в соответствии с 628 Указом президента, и лицензирование в соответствии с полученными квотами, лицензирование необходимых товаров.

Вместе с тем надо отметить, что лицензирование товаров, которые входят в региональные квоты, осуществляется по согласованию с местными органами власти и здесь есть все возможности для того, чтобы регулировать этот процесс.

Теперь, какие же возможности открыты сегодня непосредственно перед регионами РФ в части осуществления внешнеэкономических связей? Руководство, администрации областей не то что могут, они просто обязаны, я позволю это слово, участвовать в координации внешнеэкономической деятельности. В настоящее время, к сожалению, фактически упразднены все санкции в отношении нерадивых и недобросовестных участников внешнеэкономических связей. Раньше это были санкции вплоть до приостановления внешнеэкономической деятельности. Поэтому только с помощью управления внешнеэкономических связей на местах возможно осуществлять работу по выявлению, координации и регулированию внешнеэкономической деятельности и выявлению недобросовестных участников с целью выработки и применения в рамках закона необходимых санкций к этим участникам. Поскольку, я повторю это еще раз и это для всех очевидно, естественно, вы знае-

те, что эта самая недобросовестность приводит, мало того, к потере валютных поступлений в казну страны, но и к созданию негативного впечатления на мировом рынке о наших субъектах внешнеэкономических связей. К соответствующему отношению партнеров, и естественно, что самое страшное для нас — к выработке санкций против тех или иных наших организаций, это в лучшем случае. А то и против государства.

Далее. Очень важное место в сфере внешнеэкономической деятельности должен занять вопрос о создании единой системы внешнеэкономической информации. И в этом плане совместная деятельность регионов и МВС России или правительства видится в том, чтобы создать совместно, во-первых, эту единую систему внешнеэкономической информации и обеспечить ее функционирование и, во-вторых, довести до участников внешнеэкономических связей, чтобы они имели возможность использовать ее в своей работе.

Кроме того, необходимо включаться в международную систему внешнеэкономической информации. И совместно с МВС России республикам необходимо создать единую концепцию по формированию единого банка данных, внешнеэкономической информации на базе торгового реестра (который в скором времени будет разрабатываться), таможенной статистики, банковских документов и т.д., что послужит хорошим подспорьем в работе отдельных участников внешнеэкономических связей и, кроме того, явится необходимым подспорьем для осуществления информационной, рекламной и консультационной работы в целом во внешнеэкономическом комплексе.

Можно выделить также возможность совместной работы (регионы-центр) по ведению, по соблюдению государственных интересов, т.е. это проведение, скажем, совместных проверок хозяйственной деятельности любых участников внешнеэкономических связей, независимо от форм собственности и юридического статуса, создание специальных рабочих групп для осуществления этих целей и т.д. и применение необходимых санкций, как в центре, так и на местах, к недобросовестным участникам.

Кроме того, хотелось бы отметить, что большое внимание местные органы власти и, соответственно, уполномоченные органы на местах, регулирующие внешнеэкономические связи, должны уделять формированию региональных и отраслевых программ внешнеэкономической деятельности. Вот, в частности, в МВС существует управление стратегии и поддержки экспорта, одно из подразделений которого занимается этими вопросами. Но без помощи краев и областей, республик РФ эта работа практически невозможна, потому что исходить она должна именно от регионов республики. Потому что здесь имеется полная информа-

ция о существующих ресурсах и экспортных возможностях, здесь имеется информация о необходимых импортных закупках, которые связаны с реализацией тех или иных программ. И в настоящее время, я должен вам сказать, идет согласование проектов указов президента с решением шестого Съезда народных депутатов о мерах по стимулированию экспорта. В проект одного из указов мы внесли пункт о формировании областями, администрациями республик, краев и областей соответствующих региональных и отраслевых программ внешнеэкономической деятельности, направленных на развитие и стимулирование экспорта, соответственно, в этих регионах.

Я хочу еще раз обратить внимание на региональные программы внешнеэкономической деятельности, потому что сами их сочинять мы, естественно, не сможем, не зная тех местных условий, которые существуют. Даже делегировать не надо эти права, это и так в ведении самих субъектов Федерации.

Есть еще одно предложение, которое сейчас обсуждается. Предложение о том, чтобы в соответствии с объемом товарооборота того или иного региона, республики, в соответствии с их товарной и географической направленностью, вводить в торгпредства РФ за рубежом представителей таких — скажу для начала — крупных и экономически сильных областей и республик.

В.К. Яковенко,
первый заместитель главы
администрации Иркутской области

О полномочиях и предметах ведения органов государственной власти Иркутской области в свете положений Конституции Российской Федерации и Федеративного договора¹

Иркутская область была одним из тех регионов, которые активно добивались признания краев и областей субъектами Федерации. Речь шла о выравнивании статусов областей и республик в социально-экономическом плане, в возможности иметь свой устав и заключать соглашения с Россией. Народные депутаты Российской Федерации от области, областные Совет и администрация, иркутские ученые и представители общественности неоднократно вносили свои предложения о

¹ Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 43–59.

статусе области, участвовали в обсуждении проектов Конституции, Закона об областном Совете и областной администрации, Федеративного договора. Мы прошли определенный, первый этап этого пути. И сейчас наступил момент, когда нужно заниматься определенной работой, нельзя торопиться с ней, и в то же время нельзя запаздывать, потому что, как подчеркнул Румянцев, очень велики сепаратистские тенденции.

Не будет преувеличением сказать, что мы являемся свидетелями и участниками процесса создания новой российской государственности. Это обязывает нас к особой ответственности. Чем руководствоваться при этом? Как избрать золотую середину между взаимоисключающими тенденциями авторитаризма Центра и сепаратизма регионов? Впервые ли россияне размышляют над этим? Нет, видимо, эти вопросы являются вечными в истории государства. Ведь государственная власть существует не для того, чтобы создать рай для всех, а для того, чтобы не допустить ада в государстве. Рай люди могут сами себе создать. Взаимоотношения центра и региона в конечном итоге сводятся к взаимоотношениям экономическим, к экономической самостоятельности этих регионов в допустимых пределах и к перечислению части доходов для того, чтобы решать общегосударственные проблемы.

Эти очень важные проблемы между федерацией и краями, областями, республиками переходят в конечном итоге в края, областях и республиках во взаимоотношения область — город, район и т.д. Как будут складываться взаимоотношения с Федерацией, так и будут складываться взаимоотношения в областях. В принципе, мы создаем с вами главные и единственные правила игры в государстве. Как создадим, так и будем играть по этим правилам.

Основываясь на этих правилах и на принципах самостоятельности территорий при одновременном их соединении в единое государство, мы хотим высказаться по ряду конкретных проблем.

Первое. В Иркутской области вызвал недоумение факт неадекватного отражения Протокола к Федеративному договору в Законе «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». Это отразилось в принципиальных моментах. Так, статья 1 Протокола отнесла к совместному ведению федеральных органов государственной власти края и области «установление общих принципов бюджетной системы, налогообложения в Российской Федерации». В Конституции (ст. 84¹⁾) это же право трансформировалось в «участие в установлении общих принципов налогообложения». Очевидно, что различие очень существенно. Установление и участие в установлении — это не одно и то же. Участие в установлении принципов бюджетной системы вообще исчезло. Если в Протоколе к Федеративному договору указывалось, что края

и области совместно с Федерацией устанавливают принципы бюджетов и налогов во всей Федерации, то в Конституции это урезано до участия в установлении принципов только налогов (без бюджета) и не на всей территории Федерации, а лишь на территории краев и областей.

Второе. Со стороны руководства России имеет место непоследовательность в практической реализации принципа равенства краев и областей с республиками в социально-экономической сфере, в управлении собственностью, земельными и другими природными ресурсами. Формально провозгласив этот принцип, Россия в повседневной правоотворческой и особенно договорной практике допускает отступления от него.

Статья 84¹¹ Конституции, статья 2 Федеративного договора устанавливают, что природопользование относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Однако 11.12.91 Россия заключила соглашение с Республикой Саха, а 29.05.92 с Республикой Бурятия. В этих соглашениях земля, недра, воды и другие природные ресурсы на этих территориях объявлены исключительной собственностью этих республик. Если толковать буквально, из совместного ведения они исключены. Краям и областям такие права не даны, хотя они относятся к числу так называемых равных с республиками прав в социально-экономическом развитии, управлении собственностью и природными ресурсами. Несовершенство правоотношений именно в этой сфере ощущается наиболее болезненно. Закон РФ «О недрах», закрепляя в статье 4 право областей, как и республик, на определение форм, размеров и порядка платы за пользование недрами, в статье 42 устанавливает, что порядок и условия взыскания платежей за право пользования недрами, критерии определения ставок устанавливаются правительством РФ. То есть одной рукой (статьей 4) устанавливая право областей, краев, тут же другой рукой (статьей 42) Верховный Совет России отменяет его. Уверенность в том, что на уровне Федерации и односторонне эти вопросы будут решены квалифицированное, чем на уровне регионов или по согласованию с ними, нередко оказывается под сомнением.

Из принятых в последнее время на уровне Федерации актов о природопользовании наиболее спорными представляются те, что определяют условия и порядок добычи и использования драгоценных металлов и камней.

В соответствии с Указом Президента России от 15.11.91 № 214 органам исполнительной власти республик, краев и областей предоставлено право использовать до 1,5 процента от объема драгоценных металлов, добываемых по установленным квотам, на производство ювелирных изделий и других товаров народного потребления. Из выручки в свободно

конвертируемой валюте 20 процентов подлежат продаже Советам Министров республик, органам исполнительной власти краев, областей на территории которых осуществляется добыча драгоценных металлов. Правительство России в Постановлении от 04.01.92 № 10 повторило положения Указа Президента. Спрашивается: почему именно 1,5 процента и 20 процентов, а не скажем, 20 и 25 процентов? Каков критерий таких ограничений? Кто их рассчитывал? Совпадают ли интересы территории и Федерации? Считаем, что и Указ Президента и Постановление Правительства — документы, отражающие прежний волонтаристский подход, не основанные на сочетании взаимных прав и интересов центра и территории.

Эти пресловутые 1,5 процента и 20 процентов в условиях рыночных отношений лишают рынок его смысла. Каким может быть экономический стимул территории добывать драгоценные металлы и камни и вообще разрешать из разработку, если все по-прежнему понимается как собственность центра? Такой диктат непонятен и неприемлем.

Народы, проживающие на территории, согласно Конституции, Закону «О собственности в РСФСР», положениям Федеративного договора и Протокола к нему являются носителями собственности на землю, недра, воды, природные ресурсы. Почему без согласования с областью принимаются решения о судьбе ее природных богатств? Почему нарушаются Конституция и законы Российской Федерации? Неэффективность такого подхода к решению кардинальных вопросов собственности во взаимоотношениях с территориями, уверен, понимает и сам Президент. Во время своих поездок по республикам он неоднократно демонстрировал трезвое понимание ситуации по вопросам использования природных богатств, несостоятельность и опасность ущемления прав населения территории.

В частности, в упоминавшемся соглашении с Республикой Бурятия от 29.05.92 добываемое сверх установленных квот золото, используется для нужд Республики Бурятия. 25 процентов золота, добытого на территории Бурятии и отгруженного Комитету драгоценных металлов и камней, оплачиваются Совету Министров Бурятии в свободно конвертируемой валюте, исходя из мировых цен. Совет Министров Республики Бурятия заключает с Комитетом драгметаллов и камней договор о порядке реализации, хранения, использования золота как собственности Республики Бурятия. Такой подход активно заинтересовывает Республику в развитии и предприятий, и их социальной сферы. Отдавая такие права Республике, Федерация освобождает себя от необходимости ее опекать и одновременно повышает ее ответственность. Ничего похожего в отношении краев и областей не имеется.

Аналогичные положения закреплены в Указе Президента России от 11.12.91 «О полномочиях Якутской (Саха) ССР в распоряжении природными ресурсами республики». 10 процентов производимых в Якутии рафинированных драгоценных металлов и ювелирных алмазов выкупаются Советом Министров Якутии, 20 процентов валюты, вырученной от реализации алмазов и угля, добытых в Якутии, подлежат продаже Совету Министров Якутии для формирования валютного фонда республики.

Мы полагаем, что такой подход к распоряжению природными богатствами абсолютно оправдан, и требуем распространить его на края и области.

С юридической точки зрения при заключении этих соглашений с республиками Бурятия и Саха допущены нарушения и Конституции РФ, и Закона «О собственности в РСФСР», и Федеративного договора. Но мы считаем, что эти нарушения во благо, поскольку они отражают реальное положение дел на местах, настроения населения и народов, проживающих на богатых полезными ископаемыми территориях. Соглашения свидетельствуют, насколько консервативны и далеки от жизни бывают принятые Верховным Советом РФ, правительством, да и Президентом в городе Москве законы и постановления, указы по вопросам собственности на природные богатства. Мы совсем не оправдываем нарушения законодательства, мы считаем, что устаревшие нормативные акты следует приводить в соответствие с требованиями жизни. Полагаем, что основной целью настоящего совещания должно стать понимание несостоятельности управления страной только с учетом интересов центра. Необходимо всестороннее согласование с органами власти и управления областей, отражающими интересы проживающего на территории области населения.

Вместе с тем, наряду с безусловно положительными моментами, закрепленными в названных выше соглашениях с республиками Бурятия и Саха, в них имеются неоправданные отступления от закона.

Совершенно непонятно, почему в нарушение статьи 20 Закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности в РСФСР» и Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (ст. 9) в Соглашении Правительства РФ с Бурятией от 29.05.92 продукты, выпускаемые предприятиями и организациями, расположенными на территории Республики Бурятия, объявляются «неконкурентоспособными» и на этом основании предприятиям республики выделяются значительные финансовые ассигнования из республиканского бюджета.

Названные законы прямо запрещают ставить в приоритетное положение отдельные предприятия и организации, так как это противодействует конкуренции на товарных рынках.

Третья проблема заключается в том, что до сих пор Российская Федерация не определила совместно с краями и областями условия и порядков взимания платы за пользование недрами, как того требует п. 7 ст. 3 Закона РФ «О недрах».

Вопросами платного природопользования мы в области занимаемся предметно с 1991 года. У нас создан первый в России Центр кадастров. Разработаны первые нормативы платы за пользование недрами. В апреле-мае эти нормативы мы согласовали с органами местного самоуправления и предприятиями. Уже начали поступать первые платежи. И вдруг 9 июля Правительство издает постановление № 478 «О временных минимальных ставках платежей за пользование недрами». Это одностороннее решение является не только незаконным, так как вторгается в сферу совместного ведения Федерации и регионов. Оно является и явно нецелесообразным. Установленные в нем размеры ставок занижены против возможных в 2,5–3 раза, а по отдельным позициям, еще больше, например, каменной соли в химической промышленности — в 5 раз. Если это постановление станет исполняться плательщиками, то с 1 июня 1992 года только за 2 месяца для бюджетов всех уровней по нашей области будет потеряно порядка 200 миллионов рублей. Мы внесли предложения представителю Президента и парламенту России о пересмотре Постановления № 487. Одновременно мы предлагаем компенсировать нам (за счет средств федерального бюджета) уменьшение доходов областного бюджета в результате исполнения этого постановления.

Это один из многих примеров того, как принятое односторонне Федерацией решение по вопросам природопользования приносит вред и регионам, и государству.

Четвертое. О правовом регулировании природопользования.

Природный комплекс Сибири рассматривается сегодня преимущественно как источник сырья. Такой подход, естественно, ближе федеральным органам власти и управления. Однако особенности климатических условий формирования и восстановления природного комплекса, наличие значительных территорий традиционного природопользования требуют расценивать его, прежде всего, как среду существования населения. Такой подход ближе региональным органам власти. Требуются правовые гарантии, обеспечивающие сочетание обоих подходов. Одной из таких гарантий может стать норма о пределах участия России и территорий в управлении процесса вовлечения природных ресурсов области в хозяйственный оборот.

Учитывая общегосударственное значение минеральных и лесных ресурсов области, земля, ее недра, воды и леса на территории области являются в Уставе области достоянием населения Иркутской области и находятся в совместной собственности России и области.

Более радикальный подход мы предлагаем в отношении охотхозяйственных природных ресурсов. Мы исходим из следующего. Вряд ли охотресурсы области имеют межрегиональное значение для всей России. В этой сфере не требуется высокая степень централизации. В то же время большая часть территории области является зоной промысловой охоты. Для определенной (и немалой) части населения этот вид деятельности является основным источником существования. Мы предлагаем порядок охотпользования полностью отдать в ведение области, его регулирование осуществлять актами областного Совета, а управление — актами областной администрации.

Пятое. Представляется, что в Уставе области должна быть решена проблема порядка выделения на территории области земельных участков под строительство производственных объектов общегосударственного значения. Из-за несовершенства законодательства, гипертрофированного понимания пределов местного самоуправления, в последние годы в области возникло несколько тупиковых ситуаций при решении вопросов о разработке уникальных месторождений, например, Савинского магнетитового в Черемховском районе и др. Это сдерживает развитие экономики, приводит к социальному напряжению.

Шестое. Вновь хочу вернуться к проблеме обязательного согласования проектов законов, указов Президента и постановлений Правительства с территориями.

За 4 месяца с ноября 1991 года до февраля 1992 года Президентом и Правительством были приняты 4 документа о добыче и использовании драгоценных металлов и алмазов. Представители органов власти и управления краев и областей участвовали при подготовке только первого документа. Подготовленные без их участия 3 последующих постановления Правительства привели к острейшему конфликту между старателями, государственными золотодобывающими предприятиями и территориальными органами власти. Негативные экономические последствия уже налицо. 4 января Правительство разрешило органам исполнительной власти краев и областей устанавливать размеры платы за пользование месторождениями драгметаллов и камней. Мы в своей области тут же ввели эти нормативы. Они были вполне приемлемыми для производителей. Однако уже в феврале правительство жестко ограничило это право территорий, установив, что размер платы за пользование месторождениями драгметаллов не должен превышать 10 процентов установ-

ленной Правительством России расчетной цены за грамм добытых драгоценных металлов. В результате ставки стали смехотворно низкими, выиграли производственники, потеряла территория. Бюджет области потерял более 500 миллионов рублей. Объединение «Лензолото» акционизируется, уменьшает отчисления в бюджет района и области, и в то же время и без того бедной Советской власти передает весь соцкультбыт.

Что касается старательских артелей ассоциации «Сибирское золото», то платя смехотворно низкие цены за пользование недрами, они вообще не несут тяжести содержания инфраструктуры.

Все это рождено несогласованностью действий Правительства с властью на местах. Конечно, мы понимаем, что согласование не должно носить волокитного гипертрофированного характера. Иначе это может привести к блокированию процесса государственного управления. Вместе с тем какой-то оптимальный режим согласования, необходимый обеим сторонам, нужен. В проекте Устава области мы представим соображения на этот счет. Представляется, что некий механизм уже рождается. Во-первых, 15 июля с.г. Президент России утвердил новое Положение о своих представителях на местах. При определении их функций упор сделан не только на контроль за деятельностью администрации, но и на обеспечение согласования ее деятельности с Правительством и Президентом. Имеет смысл, чтобы в будущем нынешние представители Президента трансформировались в полноценных федеральных уполномоченных, институт которых предусмотрен проектом Конституции. Во-вторых, теперь у краев и областей есть законное право иметь свои представительства при Правительстве и Верховном Совете России. Кстати, Иркутская область уже создала такое представительство. Мы думаем, что эффективно организованная работа этих представительств также способствовала бы становлению механизма согласования. Если жизнью рождено и законодательством закреплено чрезвычайно важное понятие «предмет совместного ведения» федерации и ее субъектов, надо основательно поработать над выработкой механизма согласования.

Седьмое. В сфере финансовых прав области принципиально важным и подлежащим закреплению в Уставе области считаем следующее положение. Общий объем финансовых ресурсов области должен утверждаться областным Советом до 15 февраля текущего года по согласованию с федеральными органами власти и управления и не подлежит после этого корректировке с их стороны.

Решения о создании специальных фондов на уровне России должны согласовываться с областной администрацией. Мы считаем, что эти фонды должны создаваться за счет бюджетных средств республики, а не

за счет повышения отчислений из регионов. В целом на уровне Федерации следует сократить до минимума число всех специализированных фондов. У регионов целесообразность их существования вызывает серьезные сомнения. Именно поэтому мы отказались выполнять постановление Правительства от 29.01.92 № 48 о создании единого энергетического фонда России. Было ясно, что реализация этого проекта изымет из области около 2 млрд. рублей бюджетных и внебюджетных средств. Полезность же создания фонда для области проблематична.

Мы обжаловали это постановление Правительства в Арбитражный суд России.

Восьмое. Определение компетенции в сфере международных и межрегиональных связей в проекте Устава области видится нам следующим образом. Администрация области на основе баланса ввоза-вывоза продукции с территории области и межправительственных соглашений определяет объемы взаимовыгодных поставок, заключает межрегиональные (межгосударственные) соглашения. Направляет их в Министерство экономики России, Министерство торговли и материальных ресурсов для включения в поставки продукции и товаров для государственных нужд.

Для обеспечения региональных государственных нужд в целях сбалансированности ресурсами народного хозяйства области, обеспечения населения продовольствием, медикаментами и ТНП область наделяется правом:

- использовать 30 процентов продукции производственно-технического назначения от объемов ее производства предприятиями региона для создания регионального банка ресурсов;
- самостоятельно квотировать и лицензировать экспорт продукции в объеме регионального банка ресурсов, включая продукцию, вошедшую в список стратегического сырья;
- определять номенклатуру и объемы импортируемой продукции, товаров и услуг, закупаемых в обмен на продукцию регионального банка и регулирует таможенные тарифы.

Девятое. Одним из самых сложных вопросов взаимодействия Федерации и регионов является разграничение компетенции в вопросах приватизации.

Наши основные предложения сводятся к следующему:

В соответствии с Законом о собственности в РФ собственник вправе выбирать цену, способ продажи и форму платежа. Поэтому Государственная программа приватизации должна относиться только к федеральной собственности. В отношении областной и муниципальной собственности Госпрограмма должна устанавливать лишь ограничения

(не передавать бесплатно, но продавать ниже остаточной стоимости, продажа должна проводиться открыто и т.п.).

Порядок, способы, цена и другие условия продажи, передачи и т.п. должны по областной собственности устанавливаться областным, а по муниципальной — местным Советом народных депутатов.

Учитывая, что приватизация предприятий-монополистов ограничена, предлагается установить, что предприятия-монополисты на российском рынке приватизируются с разрешения Правительства РФ и Госкомимущества, а предприятия-монополисты на местном рынке — с разрешения главы администрации области или Комитета.

Разграничение собственности в соответствии с протоколом к Федеративному договору является совместной компетенцией Российской Федерации и области. Решения Правительства, не согласованные с областью, должны признаваться недействительными. В свою очередь, решения главы администрации областного совета, не согласованные с Российской Федерацией, также должны считаться недействительными.

Предлагается вводить совместную собственность на предприятия — путем образования акционерных обществ с двумя учредителями (Российской Федерацией в лице Фонда федерального имущества и Иркутской областью в лице Фонда областной собственности) и распределением акций в зависимости от значимости для территории или страны.

Назначение руководителей предприятий федеральной собственности, товариществ и акционерных обществ с 50% и выше долей собственности, принадлежащих Российской Федерации, предлагается производить органами Госуправления РФ с обязательным согласованием с Главой администрации области.

Десятое. Одним из важнейших вопросов, подлежащих регулированию в Уставе, должен быть вопрос о соотношении представительной и исполнительной властей в области. Исходить при этом необходимо из следующего:

Ни одна из них не может претендовать на первенство и, тем более, на руководство другой ветвью власти. Нормальное функционирование власти возможно только при условии, если каждая из ее ветвей осуществляет свои функции самостоятельно и без вмешательства извне, а возникающие споры и противоречия между различными властными органами разрешаются единственно возможным путем — в судебном порядке. Умаление любой из ветвей власти нарушает баланс и ведет к произволу.

К сожалению, признавая на словах теорию разделения властей, наше законодательство и практика его применения нередко пытаются поста-

вить представительную власть над исполнительной. Между тем сейчас исполнительная власть уже не является органом представительной власти или ее придатком.

Так, согласно ст. 1 Закона о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации, краевой, областной Совет является представительным органом государственной власти края, области, а краевая, областная администрация — исполнительным органом государственной власти края, области.

О равнозначности представительной и исполнительной властей свидетельствует и способ формирования указанных властных структур — через всенародные выборы. Теперь это способ формирования не только федеральных (парламент и Президент), но и областных и местных органов власти (совет и глава администрации).

Несмотря на очевидный характер подобных истин, действующее законодательство построено так, что баланс между представительной и исполнительной властями постоянно нарушается в пользу последней. Выражается это, в частности, в следующем.

1. Формирование органов совета (постоянные комиссии), избрание должностных лиц (председатель совета, его заместители), назначение аппарата совета осуществляются советом самостоятельно.

Правильность такого подхода не вызывает сомнений. В то же время, глава администрации, избранный, как и депутаты, всенародно, по наиболее принципиальным кадровым вопросам поставлен в зависимость от представительной власти. Только с согласия совета он может назначить своего первого заместителя. Без одобрения со стороны совета не могут быть назначены руководители областных органов управления имуществом, финансов, социальной защиты населения, внутренних дел.

Получается, что «команда» главы администрации формируется с непосредственным участием совета, а отвечать за ее работу будет глава администрации.

2. Действующее законодательство предоставляет совету право выразить недоверие главе администрации области. После этого включается соответствующий механизм его отставки.

Получается, что глава администрации подотчетен и своим избирателям, и областному совету.

В целях сохранения баланса власти праву совета выражать недоверие главе исполнительной власти должно корреспондировать право главы администрации досрочно распускать совет. При таких обстоятельствах будет меньше соблазнов использовать механизм выражения депу-

татами недоверия главе администрации в групповых или политических интересах.

3. Попытки вновь поставить представительную власть над исполнительной проявляются и в предоставлении советам права отменять акты областной администрации. Таким образом, получается, что акты областной администрации могут быть отменены Президентом РФ, областным советом и областным судом.

Думается, что такое обилие органов, способных отменять акты исполнительной власти области, не способствует стабильности правовой базы в области.

Право отмены актов областной администрации следует сохранить за Президентом РФ как вышестоящим органом по системе вертикали. Что же касается несогласия совета с актами администрации, то споры на этот счет должны рассматриваться только третьей властью — судом, тем более что речь идет о споре между двумя различными ветвями власти одного уровня (областного).

Конечно, разрешить эти проблемы обеспечения баланса стабильности властей можно путем внесения коренных изменений в действующее законодательство. И это задачи не областного уровня. Однако определенные возможности в этом направлении имеются и при разработке проекта Устава. Здесь совету и администрации очень важно правильно разделить компетенцию между собой. Как известно, Закон о краевом, областном совете и краевой, областной администрации решает этот вопрос в самом общем виде. Это может быть и бывает основой конфликтов. В Уставе необходимо разделить компетенцию. При этом нужно исходить из того, что совет издает нормативные акты и контролирует их соблюдение, не вмешиваясь в управленческую деятельность. Действует же администрация, которая свободна до тех пор, пока не нарушает законы и решения совета. Я не хотел бы, чтобы у присутствующих создалось впечатление, что у нас имеются какие-то серьезные конфликты между советом и администрацией. Такого нет. Но сегодня Ножиков возглавляет администрацию, завтра другой, сегодня Игнатенко в совете, завтра — другой. Сегодня они депутаты, завтра — другие. Должна действовать система, а не личности, тогда не будет у нас конфликта.

Если говорить обобщенно, то дальнейшее определение компетенции и предметов ведения органов власти области в будущем Уставе области видится нам следующим образом. Во-первых, передача части компетенции в ведение только области (например, административно-территориальное устройство, охотресурсы области и др.).

Из кого составлять Федерацию?

Во-вторых, закрепление совместной компетенции Федерации и области и определение реального механизма осуществления этой совместной компетенции.

В-третьих, разделение компетенции между советом и администрацией.

Исходить при этом надо не из старых административно-командных стереотипов, а из интересов наиболее рационального управления. Однако здесь важную роль должны сыграть не только рациональные, но также нравственные и патриотические чувства каждого из нас. Поэтому закончить свое выступление я хочу словами русского философа Николая Бердяева. В 1917 году в статье «О любви к России» он писал: «Пробуждение активной любви к Родине превыше всех доктринальных государственно-общественных начал... Лишь на почве этой любви возможно сознательное государственно-общественное строительство, без этого — всегда отвлеченное и доктринерское...».

*К.В. Янков,
депутат Московского областного
Совета народных депутатов*

Из кого составлять Федерацию?

О предстоящих трудностях при формировании Федерации: заметки на полях проекта российской Конституции¹

Превратить федерацию по названию (какой была и пока остается нынешняя РСФСР) в федерацию по существу — задача непростая. И, коли уж она поставлена, нужно решить: из каких субъектов будет состоять федерация?

На роль субъектов федерации заявили свои претензии пока только нынешние (или до последнего времени бывшие) АССР. Это их право никто всерьез не оспаривает. Основной вопрос заключается в другом: какие субъекты федерации будут на остальной территории России?

Предложение о том, чтобы вся остальная территория образовала некую «Русскую республику», поддержки не получило; возобладало, и вполне разумно, мнение, что в качестве субъектов должен выступить ряд региональных образований. На эту роль могут претендовать:

- а) любая нынешняя административно—территориальная единица;

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 293. Л. 67-69.

б) нынешние края и области;

в) республики, составленные из нынешних краев и областей.

Можно надеяться, что вариант «а» не пройдет, как-то уж слишком несерьезно он выглядит. Попытаемся представить, может ли пройти вариант «в»?

Он может пройти в некоторых регионах, например, на Дальнем Востоке, возможно, что и в Сибири, на Урале, т.е. в регионах, осознающих свою общность и относительную обособленность от центра. С какими трудностями столкнется осуществление этого варианта в европейской части России (где живет большинство ее населения)?

Главная трудность — кто и как определит состав и границы этих новых республик? Такой трудности не было, и быть не могло у тех федераций, на которые любят ссылаться наши государствоведы: США, Германия и т.п. Там субъекты федерации образовывались естественно, и даже восстановление земельного деления в 1990 году в восточной части Германии прошло не как объединение округов, а как восстановление границ земель, существовавших до 1952 года. У нас же восстанавливать нечего: у княжеств в средневековой Руси не было сколь-либо стабильных границ, губерний же в европейской России было немногим меньше, чем областей (из всех областных центров европейской России не были до 1917 г. губернскими городами только Брянск, Белгород, Мурманск, Липецк и Волгоград; один губернский город — Новороссийск — не стал областным центром; т.е. губерний всего на 4 меньше, чем областей).

Значит, карту республик надо будет кроить заново. Это вызовет отчаянное сопротивление нынешних областных руководств:

во-первых, потому, что появление нового звена между областью и Россией неизбежно приведет к сужению возможных полномочий области и к новому перераспределению власти;

во-вторых, потому, что появление республик вообще поставит под сомнение структуру Россия — республика — область — район в пользу более простой структуры Россия — республика — уезд (т.е. вместо областей и районов будет целесообразнее создать единицы промежуточного размера, фактически соответствующие уездам).

То есть создание региональных республик в европейской части России будет означать радикальную административную реформу, которую нужно будет провести, ломая сопротивление нынешних областных и районных структур. В наше нестабильное время это, во-первых, практически трудноосуществимо, во-вторых, в корне противоречит данным Б.Н. Ельциным векселям о построении государства «снизу вверх».

Поэтому неизбежно, может быть, за некоторыми исключениями, будет принят вариант «а», т.е. объявление нынешних краев и областей субъектами федерации. Сразу же возникает несколько вопросов:

1. Как быть с национальными образованиями, входящими в состав краев и областей (автономными областями и округами, национальными районами и сельсоветами)?

2. Должны ли региональные субъекты федерации иметь права, равные национальным республикам (Татарской, Якутской и др.)?

Первый вопрос вызовет конфликты между краями (областями) и соответствующими национальными образованиями. Уже сейчас, например, Тюменская область заявляет о желании иметь права автономной республики, т.е. стать субъектом федерации; разумеется, вместе с нефтью, которая вся залегает на территории Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Но эти округа и сами не прочь бы стать субъектами федерации, без Тюмени. Такой конфликт будет не единичен, и продумать их последствия надо уже сейчас.

Весьма сложным является второй вопрос. В пользу его положительного решения говорит такой аргумент: русский народ не должен иметь меньше прав, чем другие народы России, нельзя давать меньше прав региональной русской республике.

Что ж, посмотрим, что произойдет при таком решении. Тенденция развития в национальных республиках (будем называть этим термином «нынешние и бывшие АССР») очевидна: провозглашение собственного суверенитета с вытекающим отсюда правом собственности на землю, недра и др. Суверенитет же может быть только один, и проект российской Конституции (как, впрочем, и уже принятая Декларация о суверенитете РСФСР) провозглашает его за Россией. Значит, налицо конституционный конфликт между Россией и национальными республиками. И конфликт этот (если не применять силу) придется улаживать долго и трудно; какие-то национальные республики (Тува, Дагестан?) при этом могут предпочесть оказаться и вне пределов России; но неизбежен и поиск компромиссов, промежуточных решений. Авторы же проекта Конституции ставят вопрос так: либо соглашайтесь на суверенитет России и отказывайтесь от своего суверенитета, либо убирайтесь из России (все равно, мол, никуда не денетесь). Такой конституционный принцип провоцирует затяжной конфликт: национальная республика, с одной стороны, будет бояться идти на формальный разрыв (особенно если она со всех сторон окружена территорией России), с другой стороны, будет настаивать на своем суверенитете, не признавать российские законы и т.п.

Значит, необходим особый подход к национальным республикам, и именно к ним. Региональные образования, пока, к счастью, не претендуют на суверенитет: если же начнут претендовать на суверенитет они, это будет означать полный развал России. Провозглашение же равного статуса национальных и региональных республик спровоцирует последние именно на это, если им можно (быть суверенными) хотя бы и без признания этого со стороны Федерации, де-факто, почему и нам нельзя, ведь нас же новая Конституция провозгласила равноправными?

И еще один аспект: неприкосновенность территории. Даже сталинско-брежневские конституции провозглашали, что территория АССР не может быть изменена без ее согласия. Согласятся ли национальные республики на такую Конституцию, которая отнимет у них эту неприкосновенность территории? Видимо, нет; придется, исходя из политических реалий, примириться с тем, что жители какой-то части национальной республики не смогут отделиться от нее без согласия всей республики. То есть решение подобных Карабаху конфликтов придется искать в каждом отдельном случае политическими средствами (а такие конфликты уже просматриваются: например, западные районы Башкирии, населенные татарами).

Но, признав все-таки, скрепя сердце, это право (противоречащее праву наций на самоопределение) национальных республик, мы автоматически, если будем исходить из равенства статуса, распространим его и на региональные (где его никто пока не просит — в самом деле, серьезный конфликт с кровью трудно представить себе из-за желания, например, Пермской области отстоять право на неделимость своей территории). А распространив его, закроем пути правового решения других возможных конфликтов (например, Федерация уже не сможет без согласия Читинской области принять закон о присоединении Агинского Бурятского автономного округа к Бурятии, чего хочет население округа).

И, наконец, о приведенном: доводе сторонников равного статуса (русский народ не должен иметь меньше прав, чем другие народы России). Если национальное государство татар — Татарстан, то национальное государство русских — не Вологодчина, не Урал и не Московская область; национальное государство русских — это Россия. Если татары осуществили свое право на самоопределение в Татарстане, то русские осуществили его именно в России в целом, а не в ее составных частях по отдельности. И поэтому говорить о каком-то ущемлении русских как нации, если Иркутская область будет иметь меньше прав, чем Бурятия — некорректно. Россия-то прав будет иметь никак не меньше, а значительно больше.

**VI. МНЕНИЯ О ПРОЕКТЕ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(1992 ГОД)**

С.С. Алексеев,
*член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор*
А.А. Собчак,
доктор юридических наук, профессор

Конституция и судьба России¹

В истории нашего Отечества судьба Конституции точно повторяет общую горькую его судьбу.

В России до 1917 года так и не был принят закон, который именовался бы конституцией. Как известно, первые попытки создания Конституции в России принадлежат декабристам — П. Пестелю и Н. Муравьеву. Судьба их известна, но один трагикомический факт все же вспомним. На Сенатской площади в Петербурге в 1825 году пришедшие на бунт солдаты, не слишком разбираясь в тонкостях права и междуцарствия, кричали: «Да здравствует Константин² и его жена Конституция».

Вот так и повелось с тех пор: Конституция — что-то важное, желанное, но чуждое, не применявшееся в быту, далекое и нереальное. Правда, и бунтовать за нее уже больше в России не выходили — до августа 1991 года. В России с середины XIX века — особенно в период царствования Александра II — царя-реформатора, до сих пор еще не оцененного потомками, реально начался процесс становления конституционного строя. И хотя урезанные, половинчатые формы парламентаризма в виде Государственной Думы появились позднее, после революционных событий 1905—1906 годов, уже в 50—60-х годах прошлого столетия было заложено три крупных блока реальных конституционных порядков. Это, во-первых, правовое закрепление свободы крестьян; во-вторых, автономное муниципальное самоуправление (земство); и, в-третьих, демократическая судебная система. И надо сказать, такое «опережающее» развитие системы правосудия в обстановке монархического строя даже при отсутствии парламентских форм резко стимулировало демократические процессы, причем именно так, как то требовалось по высоким меркам цивилизации — через право, закон и суд.

Серьезнейшая, конструктивная работа эта к концу царствования Александра II вылилась в первый конституционный проект — Консти-

¹ Известия. 1992. 28, 30 марта. Статья была опубликована в двух частях. — *Примеч. ред.*

² Константин должен был по закону престолонаследия занять престол вместо Николая I.

туцию М. Лорис-Меликова. Умный император сам своей властью намеревался даровать стране выборный парламент, который ограничивал бы его же власть. Однако нетерпение экстремистов бомбой оборвало жизнь Александра II за три дня до подписания манифеста о введении конституционного строя в России. А взамен? Террористок казнили, а на престол вступил Александр III, который свел на нет почти все слабые, хрупкие демократические реформы предыдущих лет. Наступила реакция. И именно на фоне этой политической реакции пробил себе дорогу в Россию марксизм с главной своей доктриной отнюдь не конституции, а «диктатуры пролетариата».

Потом были советские конституции (их было принято четыре — в 1918, 1924, 1936, 1977 годах — факт, сам по себе не делающий чести обществу), полные лжи, фарса, политико-пропагандистских упражнений на тему прав и свобод, таких, например, как закрепление в Конституции 1977 г. лозунгов о «развитом» социализме и «общенародном» государстве.

Они ушли в прошлое. И сегодня снова Россия стоит перед выбором — принять настоящую Конституцию, которая станет гарантом ее демократического развития, или снова «подарить» народу пропагандистский документ.

I.

Проект Конституции России, представленный Конституционной комиссией на рассмотрение Съезда народных депутатов, достоин похвального слова. В первом же его варианте, существо которого сохранилось и в последующих разработках, авторы текста отказались от идеологических стереотипов, рожденных прежним режимом, и взяли курс на использование достижений современной конституционной культуры, норм и формулировок, содержащихся в конституциях передовых демократических стран. А ведь все это происходило еще тогда, когда идеодогмы почитались у нас как аксиомы. Поэтому неудивительно, что опубликованный проект был встречен в штыки приверженцами ортодоксального марксизма и догм советской власти и жестко оценивался ими как «буржуазный», «антинародный» и даже «тоталитарный».

Но и с позиций сегодняшнего дня обсуждаемый документ не лишен известных достоинств. Прежде всего — это общая демократическая направленность проекта. Он не только воспроизводит ценности конституционной культуры (такие, как формулы о недопустимости лишения гражданства, о презумпции невиновности и др.), но и содержит свои оригинальные решения, например, о «неприкосновенности част-

ной жизни», о недопустимости использования земли, недр и т.д. в ущерб населению, проживающему на данной территории. Проект не содержит традиционного для нас наслоения и умножения высших государственных постов — таких, как председатель и Президиум Верховного Совета, что умножает число однопорядочных высших должностей в государстве. И все же...

Цепкие традиции

И все же в целом проект неприемлем и не может стать основой новой российской Конституции. Все мы сроднились с идеологической атмосферой «советских конституций», а потому существует опасность принять содержащиеся в проекте новации и общий демократический настрой за достаточное основание для принятия Конституции и провозглашение ее «основным законом общества и государства» (так записано в преамбуле).

Между тем обсуждаемый документ не обладает, по нашему мнению, качествами, необходимыми для признания его основным законом общества и государства. Начать с того, что проект не смог в весьма существенных моментах отойти от «советских» конституционных традиции. С самого начала он выступает в основном как декларативный и даже теоретический документ. Раздел первый, как и все прежние советские конституции, посвящен «основам строя» (к счастью, теперь — «конституционного»), а третий — «гражданскому обществу». В традиционном стиле с небольшими вкраплениями юридических норм здесь рассказывается о народовластии, верховенстве права, политическом плюрализме; делаются декларации о том, что «государство охраняет труд и здоровье людей», «проводит гуманную демографическую политику»; говорится об общественных объединениях, политических партиях, о том, что трудовые коллективы имеют право участвовать в управлении делами предприятий и т.д. и т.п. Авторы проекта (как и их предшественники по составлению советских конституций) забыли, что Конституция создается не для дискуссий, а для исполнения и жизни по ее положениям.

Однако традиции традициями, декларации декларациями, но главное все же заключается в том, что стремление обрисовать чуть ли не все элементы и подсистемы общественной жизни прямо вытекает из представления о Конституции как «основном законе общества». А это уже касается самой концепцией Конституции, а значит, и мировоззрения, без которых Конституция не Конституция.

И вот с этой точки зрения хотелось бы привлечь внимание читателей к тем положениям проекта, которые сделают более предметной оценку

ее концепции. К ним относятся, во-первых, характер конституционного закрепления прав и свобод граждан, во-вторых, организация власти в государстве и, в-третьих, опять-таки вопрос о власти, и уже «третьей» — о правосудии в государстве.

Закон, перечеркивающий Конституцию

Итак, сначала о способе закрепления в проекте Конституции прав и свобод граждан.

Как будто бы в этом отношении в проекте все в порядке. Этому предмету посвящен раздел второй, множество статей. Но сразу настораживает вот что. В проекте в одном ключе, в сущности, в одной строке говорится о правах, свободах, обязанностях (заметим — обязанностях тоже!) «...человека и гражданина», как о чем-то едином, однопорядочном.

Выходит, право на жизнь и «право участвовать в управлении делами общества и государства» — явления одинаковые? Можно ли говорить, как о чем-то едином, о таких понятиях, как «право на свободу мысли» и право «обращаться лично в государственные органы»? Даже при поверхностном взгляде очевидно, что речь идет о явлениях разных. Одно дело право на жизнь, на свободу мысли и другие права, данные человеку «от рождения», абсолютные, ни от чего не зависимые. И совершенно другое — право участвовать в управлении, обращаться в государственные органы и пр., связанные с гражданством, с особенностями общественного и государственного строя, формами демократии, да и просто с возрастом человека. Подобное смешение становится еще более очевидным, если учесть, что в проекте зафиксированы и сугубо «социалистические» права — право на труд, право на отдых, право на образование, право на жилище и т.д., которые никакие не права в строгом и точном смысле, то есть не такие юридические возможности, которые защищаются судом, а, скорее, программные положения, лозунги, намерения.

Закрепление этих прав дано в проекте в такой словесной форме: «каждый имеет право...» «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность», «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду...» и т.д. Только, пожалуй, в отношении собственности формулировка изменена: «право собственности — необходимое условие осуществления прав и свобод человека и гражданина» (кстати, почему только условие? и всякое ли право собственности? право на государственную собственность тоже?). Но так или иначе из формулировок проекта следует, что Конституция «дает», наделяет, одаряет человека и гражданина правами.

И еще один важный момент. Проект Конституции предусматривает по ряду статей возможность ограничения конституционных прав законом В ст. 21 сказано: «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность», а чуть дальше: «Случаи ограничения личной неприкосновенности могут быть установлены федеральным законом». Выходит, Конституция дарует, а закон — любой федеральный закон — может что-то отнять, ограничить и, стало быть, перечеркнуть Конституцию. И хотя в проекте предусмотрены общие критерии подобных ограничений, знаменателен сам контекст: коль скоро государство через Конституцию говорит гражданам о том, что они «имеют» такое-то и такое-то право, то оно же, государство, затем по своему усмотрению через рядовые законы вправе устанавливать ограничения этих прав.

Наконец, об обязанностях. Им посвящена целая глава, указывается, в частности, на то, что «основное образование обязательно», «каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия» и др. Необходимо осознать коварство подобных положений конституционных обязанностей граждан. Удивляться не приходится: это тоже из числа советских традиций, неведомых конституциям передовых демократических стран.

В проект включено немало норм, которые обычно содержатся в особых, самостоятельных законах, таких как закон о гражданстве, закон о финансах и бюджете, закон об обороне и безопасности, закон о чрезвычайном положении... Включение их в текст Конституции продиктовано стремлением сделать ее непосредственно работающим юридическим документом. Но при этом стираются грани между Конституцией и другими законами, теряется сам принципиальный смысл конституционного закрепления тех или иных нормативных положений, тем более что втиснуть всю нормативную конкретику в текст Конституции все равно невозможно.

Потерянный противовес

Проблема проблем демократического развития общества — это установление и поддержание таких границ государственной власти, такая ее организация, при которой власть, набрав энергию и переступив порог «критической массы», не превращалась бы в необузданную, демоническую силу, не перерождалась в деспотизм и тиранию.

Надежным механизмом обеспечения цивилизованной организации власти является принцип «разделения властей», решительно отвергнутый всеми советскими конституциями, в основу которых была положе-

на идея партийной власти и объединения всех властей в руках «работающих Советов».

В обсуждаемом проекте принцип разделения властей проведен, казалось бы, довольно последовательно, даже главы, посвященные управленческим и судебным органам, так и названы: «Исполнительная власть», «Судебная власть». Но для законодательной власти в проекте не нашлось адекватного обозначения, она спрятана под рубрикой «Верховный Совет».

Суть принципа разделения властей не столько в том, чтобы разъединить власть в государстве по ее функциям — на законодательную, исполнительную, судебную, т.е. как бы раздробить ее и тем самым не позволить ей превратиться в некую всемогущую неподконтрольную силу. Суть этого принципа прежде всего в том, чтобы организовать «разделенную» власть, создать систему сдержек и противовесов, механизмов, обеспечивающих их слаженное, согласованное функционирование.

Из чего складывается такая организация, система сдержек и противовесов? Из мер взаимного контроля и сдерживания трех упомянутых властей? Да, из этих мер. Но не только. Сама государственно-политическая жизнь выдвинула в качестве решающего противовеса, способного организовать и гармонизировать власть, институт главы государства.

Идея главы государства, способного интегрировать государственную власть в условиях ее «разделенности», придать ей цельность и стабильность, скоординировать деятельность законодательных и исполнительных органов, лежит в основе учреждения поста президента — высшего должностного лица страны. Появившись в некоторых странах (таких, как США) в виде главы исполнительной администрации, президент вскоре в силу самой логики политико-государственной жизни возвысился над «тремя властями», стал «над» ними. Характерно, что и в Соединенных Штатах Америки, судя по всему, административно-исполнительная функция в деятельности президента отошла на второй план перед функциями главы государства, переместилась непосредственно в исполнительную администрацию. Отсюда же проистекает тенденция, характерная для многих демократических стран, — придание более высокого значения в государственной структуре посту премьер-министра (канцлера), который становится главой исполнительной администрации (тогда как у президента сосредоточиваются функции главы государства).

Эта тенденция характерна как раз для демократических стран. Напротив, там, где в условиях неразвитых демократических форм происходит прямое слияние института президентства и исполнительной власти, именно там и возникают режимы авторитарного, диктаторского типа.

К сожалению, противовес в виде института главы государства в проекте Конституции оказался потерянным. И это тем более прискорбно, что существующее в России отождествление поста президента с исполнительной властью уже сейчас породило ненужные проблемы во взаимоотношениях между законодательными и исполнительными органами, в которые, вопреки своей координирующей миссии, оказался втянутым и президент.

В проекте, правда, говорится о том, что президент является «высшим должностным лицом Российской Федерации», но тут же делается ударение на том, что «он возглавляет исполнительную власть». Получается, что именно исполнительная власть удостоена того, чтобы ее возглавляло высшее должностное лицо страны, и уже по одному этому она становится властью приоритетной, доминирующей.

Потерялся или, во всяком случае, не очень заметен в этой связи и пост премьер-министра. Об этой должности трудно говорить что-то основательное по той причине, что в ст. 103 проекта записано, что правительство «действует под руководством президента», а его председатель лишь «направляет и координирует деятельность членов правительства» (хотя в следующей, 104-й статье, упоминается об особой процедуре «увольнения в отставку председателя правительства» — знаменательный штрих).

Не хотелось бы углубляться в обсуждение того, что намечаемая проектом структура государственной власти открывает путь к усилению начал авторитарности власти. Представляется важным сделать акцент на другом. В проекте, в сущности, не оказалось главы государства, высшего представителя государства в целом, государственного координатора и арбитра, призванного олицетворять целостность и единство государства, обеспечивать слаженную работу всех его подразделений, и не оказалось специального должностного лица, ответственного за деятельность исполнительной администрации, ибо спрашивать с президента, объявленного «высшим должностным лицом» в государстве по административно-исполнительным вопросам, ох, как трудно, да и вряд ли нужно.

О правосудии

В современных условиях все более весомую роль в государстве приобретает «третья власть» — правосудие. На первый взгляд в проекте по этому вопросу все достаточно отработано. Предусматривается формирование Конституционного Суда, обладающего высоким статусом и юридически сильными полномочиями. Предусмотрено также формирование Верховного Суда и Высшего хозяйственного суда.

Тем не менее и здесь возникают серьезные возражения.

Дело в том, что «третьей властью» в государстве является не какой-либо один, пусть самый престижный и высокий судебный орган, а все правосудие страны, способное на деле защитить на всех уровнях права и свободы человека и противостоять своеволию власти.

Между тем выдвижение на первое место одного из судебных органов и соотнесение именно с ним «третьей власти» может резко сузить проблему правосудия, заслонить ее хотя и важным, но все же частным вопросом — статусом и реальными функциями одного судебного органа, а точнее, органа политико-судебного порядка — Конституционного Суда.

Но одно дело, когда Конституционный Суд формируется в условиях достаточно развитой, укоренившейся системы правосудия, в условиях, когда «третьей властью» становится правосудие в целом, как это произошло, например, после войны в Германии. Конституционный Суд в такой обстановке представляет собой не более чем специализированное, выделившееся из общей судебно-правовой системы учреждение, и здесь его обособленное формирование и функционирование вполне закономерно.

И совсем другое дело, когда сильной и независимой судебно-правовой системы еще нет и, следовательно, еще нет достаточно крепкой «третьей власти». Выход из подобной ситуации показали США (а вслед за ними послевоенная Япония), где правосудие в целом по стартовым позициям также было неразвитым. Они пошли по пути создания целостной судебно-правовой системы, возглавляемой единым Верховным судом. Изучение зарубежной практики показывает, что подобные органы успешно справляются со своими задачами, при этом их конституционно-надзорная деятельность не подвержена влиянию политического противоборства и страстей. А так как эти же органы возглавляют всю судебную систему и взаимодействуют со всеми судебными инстанциями, то в итоге создается монолитное и эффективное правосудие — реальная «третья власть» в государстве.

Дарованная свобода — не свобода

Вот и пришло время вернуться к оценке концепции Конституции.

Скажем сразу: на наш взгляд, Конституция не должна быть и не может быть «основным законом общества».

Общество — это сложная самоорганизующаяся социальная система, живущая по своим объективным законам. Задача создать основной (юридический) закон общества, т.е. регламентировать в Конституции

общественный строй, основные черты и характеристики общества, — такую задачу ставят только в обществе, где государство претендует на тотальную власть. Мы далеки от мысли рассматривать проект Конституции России как прямое выражение такого тоталитарного подхода. Вовсе нет. В проекте говорится о том, что основные права и свободы являются «естественными», подчеркивается, что высшей ценностью является личность, все время делается упоминание о демократии. Но стремление охватить «все и вся», быть «основным законом общества» и еще более сам подход к конституционным правам и свободам, в соответствии с которым «каждый имеет» то или иное право, отсутствие строгой направленности на недопущение своеволия власти, ее авторитарных проявлений — все это свидетельства того, что принципиальной смены вех в самом видении концепции Конституции, к сожалению, не произошло.

Сегодня у нас есть возможность создать подлинно прогрессивную и демократическую Конституцию — Конституцию Свободы, основанную на экономической, политической и духовной свободе для каждого человека. В такой Конституции центр тяжести должен лежать не на «предоставлении прав», а только на их признании и гарантировании. В связи с этим, как ни покажется парадоксальным, очень важно сосредоточить внимание на запретах и ограничениях, но таких, которые обращены к власти, и отсюда — на той ответственности, в основном через судебную систему, которую власть должна нести за попрание свободы.

II.

В Конституции, как и в любом законе, есть главные, опорные звенья, которые определяют ее суть к назначению в обществе. О них и пойдет речь.

Смысл Конституции и ее назначение как основного закона страны в условиях демократии заключается в том, чтобы «служить свободе» — закрепить и гарантировать фундаментальные права человека, упорядочить государственную власть, утвердить правосудие. Именно это позволяет создать необходимые государственно-правовые условия для утверждения в обществе свободы, а следовательно, для достижения цели народа Российского государства, о которой писал в своем конституционном проекте А.Д. Сахаров: «...счастливая, полная смысла жизнь, свобода материальная и духовная, благосостояние, мир и безопасность для граждан страны, для всех людей на Земле независимо от их расы, национальности, пола, возраста и социального положения».

Фундаментальные права человека, упорядоченная власть, правосудие, т.е. все то, что раскрывает предназначение Конституции, — не по-

литика и не идеология. Это неизменные устои свободного сообщества свободных людей. И поэтому Конституция в принципе должна быть «вечной», неизменной. Она призвана определить (учредить, ввести в качестве неизблемых) соответствующие нормы и принципы «навсегда», на неограниченную каким-либо сроком или событиями перспективу. Она должна содержать юридически сильные, первичные правовые положения, которые имеют прямое действие и в то же время жестко предопределяют все иное, принципиально существенное в государственно правовом построении свободного общества.

Но как решить извечную дилемму — обеспечить стабильность права перед лицом неизбежных перемен? Как избежать искажений и отступлений от конституционных положений в быстро меняющемся текущем законодательстве? Или — непрестанно, как уже вошло у нас в обыкновение, чуть ли не «с голоса», «от микрофона» на заседаниях парламента вносить и вносить изменения в текст Конституции?

Конечно же нет. Напротив, текст Конституции должен быть объявлен неизменным, и установлена очень строгая процедура внесения в него поправок. Выход из указанной ситуации существует. Он выработан конституционной практикой ряда стран, в том числе дооктябрьской России и совершенно не принимался в расчет советскими конституциями. Это — использование конструкции «органического закона», т.е. закона конституционного характера, принимаемого и изменяемого тоже в строгом (2/3 голосов, с иными процедурными требованиями), но все же не в сверхстрогом порядке, как сама Конституция и поправки к ней. Именно в ограничениях, таких, как закон о гражданстве, избирательный закон и т.д., должно раскрываться содержание и устанавливаться отдельные ограничения прав граждан, статус и полномочия государственных органов и т.д.

И тогда возникает довольно стройная архитектура всей законодательной системы Российской Федерации, которую необходимо закрепить в конституционном порядке: Конституция — органические законы — отраслевые кодифицированные акты (основы, кодексы), а затем — вся совокупность федеральных и республиканских законов, иных нормативных юридических актов, отраслевых и межотраслевых.

Важнее всего — права и свободы человека

По нашему глубокому убеждению, российская Конституция должна начинаться не с характеристики «конституционного строя», не с изложения «принципов», не «с общих положений». Конституция должна

начинаться с самого главного, действительно исходного — с фундаментальных прав и свобод человека.

Надо преодолеть сложившуюся традицию сваливать все в «одну кучу» — и прирожденные права человека, и права гражданина, и те социальные права, которые советские конституции относили к числу «социалистических». На особое и первое место должны быть поставлены исконные права, принадлежащие человеку «от рождения» и неотделимые от его личности, — право на жизнь, физическую и моральную неприкосновенность, на личную свободу и безопасность, на свободу совести, на свободное выражение и распространение мыслей, а также ряд других, очерченных в международных документах о правах человека.

В отличие от иных прав, вытекающих из факта гражданства, неотъемлемые права и свободы человека должны быть признаны и гарантированы Конституцией как «основные». Им должна быть обеспечена полная и безусловная судебная защита вплоть до прямого обращения в Верховный Суд, а также безусловное и беспрепятственное действие на всей территории России.

Именно в отношении этой группы прав в Конституции должны быть установлены требования, в соответствии с которыми не должны издаваться законы, которые бы их отменяли или изменяли, а частичные ограничения могут устанавливаться только органическим законом. Все это, по нашему мнению, должно служить важнейшей гарантией высокого статуса человека, ненарушимости его достоинства и свободы и одновременно — быть действенным препятствием против тоталитаризма. Если признаны, гарантированы и надлежащим образом (судом) защищены фундаментальные права и свободы человека, то в обществе, если даже в нем по каким-то причинам воцаряются жесткие, авторитарные порядки, — в таком обществе тотального господства власти уже не может быть в принципе.

И еще одна грань проблемы, характеризующая соотношение основных прав и свобод человека со всеми другими правами гражданина. Не нужно доказывать, например, что в современных условиях, особенно в пору становления рыночной экономики, существенное значение имеют права людей, связанные с их социальной защитой. Но их значение не абсолютно. В Конституции нужно специально подчеркнуть, что деятельность государства по обеспечению социальных нужд населения не должна приводить к замене государственным попечительством экономической свободы и активности, хозяйской и предпринимательской инициативы, возможности гражданина самому достичь экономического благополучия для себя и своей семьи.

А вот частная собственность должна быть признана и гарантирована в Конституции как прирожденное неотъемлемое право человека, естественный источник его благосостояния, деловой и творческой активности, гарантия экономической, политической и личной свободы.

Проклятый вопрос

Советский Союз как единое государство «сломался» на государственно-национальном вопросе. И в конституционном становлении Российской Федерации именно здесь — в решении проблем бывших автономий, других национальных образований — препятствие, подводные камни, способные вопреки самым замечательным замыслам нашего конституционного обустройства.

В этой сфере, как и во многих других, мы пожинаем горькие плоды большевистского наследия. Нет слов, национальное возрождение, развитие и процветание наций и народностей требует адекватного государственно-правового обеспечения, утверждения национального суверенитета. Но безумие идолов классовый борьбы и политических противоборств придало государственно-правовым формам национального суверенитета в марксистско-ленинско-сталинских воззрениях и большевистских делах такую интерпретацию, когда стали трактоваться чуть ли не исключительно как право «на выход», «право на государственное отделение» и т.д. В обстановке политических и национальных страстей это несет в себе лишь разрушительное начало. Реалии политической жизни и столкновений последних лет, в том числе, увы, и практики государственно-правовой жизни России, когда односторонне объявлялось «верховенство» республиканских законов и провозглашалась оправданность перехода по односторонним акциям тех или иных объектов «под юрисдикцию» республики, — лучшее тому свидетельство.

К сожалению, не решает проблемы и новый Федеративный договор между Российской Федерацией и ее субъектами. Как известно, некоторые республики (Татарстан, Чеченская Республика) отказались от его подписания и претендуют на особый статус. Не исключено, что за ними могут последовать и другие бывшие автономии. Воистину торжество сталинской политики автономизации.

На наш взгляд, оптимальный путь выхода из этой ситуации — не в заключении общего договора, а, так сказать, в «индивидуальных» договорах между Федерацией и ее субъектами. В Конституции должна быть предусмотрена возможность заключения федеративного договора как со всеми республиками, так и с каждой в отдельности. И именно при

заключении таких «индивидуальных» договоров, определяющих своеобразие статуса данной республики к особенностям разделения компетенции между ею и Федерацией, могут быть решены все трудные вопросы.

Распространение Конституции на ту или иную республику (кроме положений об основных правах и свободах человека) следует, на наш взгляд, поставить в зависимость от заключения с нею федеративного договора. Это, думается, подчеркнет самостоятельность и ответственность полномочных представителей республики за результаты переговорного процесса перед ее народом. Плюс к тому явится достойной альтернативой «праву на выход», «праву на государственное отделение», когда, ни в чем не ущемляя суверенность республик, решение подобного рокового вопроса — быть или не быть в составе Федерации — будет локализовано временными рамками договорного процесса. К тому же такой подход соответствует российским государственным традициям — достаточно вспомнить разный статус Финляндии, Бухары, Хивы, прибалтийских губерний в рамках Российской империи.

Ну и, понятно, проблемы Федерации должны найти общее решение для всего народа России, значит, и для русских. Здесь оправданно использовать традиционную для России форму государственно-административной территориально-правовой организации — губернии, придав им (после их формирования в качестве укрупненных образований, охватывающих несколько ныне существующих областей или краев) статус полноправных субъектов Федерации, в принципе, однопорядковый с республиками.

Укрощение власти

В Конституции России, по нашему мнению, должны быть заложены все испытанные временем механизмы, способные упорядочить власть. Это и надлежащая федеральная организация государства, не позволяющая за пределами сконцентрироваться власти ни в «центре», ни на «местах»; и строгое отделение от государственной власти муниципального самоуправления, которое по своей автономности, если угодно, суверенности должно быть институтом, близким к основным правам и свободам человека.

И все же главное — это оптимальное использование ни в чем не превзойденного «изобретения» человечества, способного упорядочить государственную власть, — принципе разделения властей, ее дифференциации на законодательную, исполнительную, судебную. Причем

так, что эти три «власти» как бы уравновешивали, взаимно сдерживали друг друга.

Конституционное закрепление рассматриваемого принципа требует, с одной стороны, достаточную строгость в его проведении, а с другой — современное видение всех его сторож.

Очень важно название высшего представительного органа страны. По традиции его называют Верховным Советом. К сожалению, за этим термином тянется шлейф вьезшихся в наше сознание представлений о «всевластии Советов», о допустимости заниматься им «всем и вся», что совершенно несовместимо с началами разделения властей. С этой точки зрения более строгим наименованием парламента было бы — Федеральное законодательное собрание. Причем, учитывая наши русские традиции и мировой опыт, целесообразно размежевать и придать особые функции его палатам — Государственной Думе (сугубо законодательные) и Сенату (плюс еще — контрольные).

Но главный вопрос, связанный с началами разделения властей, — это придание нового высокого статуса главе государства — Президенту России. Тяжкое бремя исполнительно-административной власти, которое обрушивается на него в том случае, когда он возглавляет также и исполнительную администрацию, отодвигает в сторону то действительно крупное, что выпало на долю института президентства в современном его понимании — представлять и в чем-то даже олицетворять государство в целом, быть интегрирующим фактором, гарантом жизнеспособности, целостности и единства государства, обеспечивать упорядоченное, согласованное функционирование всех его подразделений. Этой же цели подчинены властные функции, осуществляемые президентом, — выдвижение достойных кандидатов на высшие должности в государстве, руководство Советом безопасности, функции Верховного главнокомандующего.

В этой связи назрела необходимость другой новации, требующей закрепления в Конституции, — существенного возвышения поста председателя Совета Министров, премьер-министра. Он должен нести самостоятельную и полную ответственность за всю административно-управленческую деятельность правительства.

Предлагаемые конституционные нововведения — вещи очевидные, отработанные и проверенные во многих демократических странах. Но хватит ли у нас здравого смысла и гражданского настроения для того, чтобы отойти от сложившихся традиций, да и просто-напросто не поддакнуть руководящему лицу?

Чтобы торжествовало правосудие

Если Конституция должна быть сразу же начата с главы об основных правах и свободах человека, то в своих завершающих разделах (если не считать «вынесенную за скобки» главу о муниципальном самоуправлении) она обязана как бы замкнуть проблему и сказать весомое слово о правосудии.

Вопросы правосудия касаются не только «третьей власти» в государстве. Правосудие, как и институт президентства, призвано выполнять в обществе глубоко интегрирующую, стабилизирующую роль. К тому же наряду с правом и вместе с ним правосудие — это обязательный, важнейший гарант свободы людей, фундаментальных прав и свобод человека.

Но для того чтобы правосудие смогло выполнять эту свою миссию, оно должно быть независимой и сильной властью, способной защитить права человека и противостоять своеволию и беззаконию в обществе, от кого бы они ни исходили. Нельзя допустить размывания целостной системы правосудия и, в частности, допустить «расщепления» правосудных органов, когда бы они выступали как отделенные друг от друга, друг с другом слабо связанные — такие, как Верховный Суд, Конституционный Суд, Высший арбитражный суд.

Вовсе не случайно в проекте Конституции А. Сахарова было намечено формирование единого Верховного Суда, особыми палатами которого стали бы палата арбитража и конституционный суд. Конечно, здесь возможны и варианты (например, оправданным было бы такое построение высшего правосудного органа, когда бы он непосредственно рассматривал все вопросы конституционного порядка, а палаты, подчиненные Верховному Суду, выступали в качестве высших инстанций по категориям дел). Важно одно: верховная правосудная власть не должна быть обессилена тем, что высшие органы правосудия разобщены, превращены в «удельные» образования. Не поможет здесь придание особо высокого статуса одному из правосудных органов, такому, как Конституционный Суд, — вырванный из общей правосудной системы, он неизбежно начнет втягиваться в политическую проблематику, а правосудие в целом как было немощным и убогим, так и останется таковым.

И еще один момент. Важнейшая проблема — это организационное обеспечение независимости и высокого профессионализма судейского корпуса. Ни ранее существовавший порядок выборов судей всем населением, ни ныне действующий порядок их выбора местными Советами этого не обеспечивают. Поэтому назрела необходимость формирования самостоятельного и высоко престижного учреждения — магистратов, по

заключению которых назначение федеральных судей (кроме судей Верховного Суда, председателей Палат, избираемых Законодательным собранием) должно производиться Президентом России.

От того, какой будет Конституция, зависит судьба страны, всех нас, наше будущее. Будет ли российское общество топтаться на месте, ограничившись провозглашением демократических принципов, или решительно пойдет по пути Свободы — таков выбор, решаемый при принятии Конституции России.

*А.Л. Алюшин,
ведущий специалист
Конституционной комиссии*

Конституционная реформа: цели, задачи, проблемы¹

До рассмотрения на Съезде проекта новой Конституции остается не так много времени. Конституционная комиссия ведет напряженную работу по доработке проекта, его обсуждению среди населения. Недавно делегация комиссии побывала в Иркутске и Улан-Удэ, участвовала в совещании депутатов и представителей органов власти Иркутской области и ряда других сибирских регионов, где обсуждался проект новой Конституции Российской Федерации. Она приняла участие в заседании сессии Верховного Совета Бурятской ССР по проекту Соглашения о разграничении полномочий между федеральными органами власти и местными органами власти. Общий итог работы позитивный: участники совещания в Иркутске одобрили в основном проект, а парламентарии Бурятии проголосовали за то, чтобы одобрить проект Соглашения в принципе с выработкой по нему конкретных замечаний. Однако встречи на байкальской земле указали на ряд трудностей в понимании путей и целей конституционной реформы.

Зачем вообще нужна новая Конституция? Не достаточно ли подрабатывать действующую? А если уж необходимо принимать новую, то не лучше ли это сделать в более стабильной обстановке, а не сейчас, на самой переправе?

Такие аргументы, привычные для Белого дома, звучали и на совещании в Иркутске.

— Новая Конституция должна быть принята в ближайшее время! — заявил в своем выступлении ответственный секретарь Конституцион-

¹ Российская газета. 1992. 28 февр.

ной комиссии России Олег Румянцев. — Наиболее фундаментальная тому причина — угроза серьезного ухудшения геополитического положения России. Кроме того, для предотвращения развала страны и установления гражданского порядка необходимо устойчивое распределение власти как по вертикали, между субъектами федерации, так и по горизонтали, между властными органами и институтами. Наконец, именно в данный момент общественное сознание серьезно подвинулось к восприятию конституционной реформы. Об этом говорят и результаты последнего опроса общественного мнения: 75% опрошенных граждан высказались за скорейшее принятие Конституции.

Новая Конституция закрепляет новый для России социальный строй. Очевидно, что этот строй созрел лишь отчасти. Но не менее очевидно и то, что старый строй в России отмирает.

Его остатки, косвенно поддерживаемые сохранением прежних беспорядочных конституционных многослоений, способны вызвать лишь отравление внутри народного тела. Этот довод также прямо говорит в пользу принятия Конституции новой России.

Не правы те, кто видит в нынешнем конституционном проекте поспешно рожденный, а потому незрелый организм. Проект за два года работы над ним впитал лучшее, что предлагалось квалифицированными российскими юристами, участниками десятков обсуждений, всем мировым опытом конституционализма. Достоинство проекта — именно его сбалансированность, следование с трудом выработанной срединной линии федерализма, пролегающей между унитаризмом «государственников» и конфедерализмом новых национальных «самостийников».

Предлагаемое на одобрение представительным органам власти Соглашение с его последующим внесением в порядке совместной законодательной инициативы в российский парламент документально закрепляет эту срединную линию, обещая в случае успеха поддержать хоть хрупкий, но взаимоприемлемый национально-государственный баланс. К сожалению, как показывает поездка в Бурятию, сама идея Соглашения не всегда находит понимание у депутатов.

В какой-то степени здесь и вина центральной власти, которая до сих пор не может выступить единым фронтом в определении принципов будущего государственного устройства.

— Центр запутал нас с этим Соглашением! — сетовал Председатель Верховного Совета Бурятской ССР Леонид Потапов. — Сначала предложили обсудить проект Федеративного договора. И мы его в октябре 1991 г одобрили. Теперь говорят: Федеративный договор не годится. И присылают новое Соглашение. Да и принимать его, оказывается, бу-

дем не мы, а федеральный парламент. А что произойдет, если какая-то республика откажется одобрить Соглашение — принудительно, что ли, присоединят к «большинству»?

Депутаты Бурятии отвергли незначительным большинством голосов (86 из 167 присутствующих) предложенный их Президиумом проект постановления о признании Соглашения неприемлемым. Правда, под давлением депутатов, оппозиционно настроенных к Соглашению, выработка замечаний по нему была отложена на неопределенное время.

Хотелось бы надеяться на политическую разумность и доверие к целям Соглашения со стороны депутатов других республиканских, краевых и областных представительных органов власти.

Возражения против предлагаемого Соглашения не очень состоятельны. Соглашение прямо предполагает заключение дополнительных двусторонних договоров о конкретном перераспределении полномочий между федеральными и республиканскими органами власти, что позволяет сделать максимально гибкими отношения органов федерации и ее субъектов.

К сожалению, не всегда вызывает понимание и идея земель (краев, областей или их образований), которые по новой Конституции должны стать субъектами федерации, равными по политическим и экономическим правам с республиками. Возражают прежде всего сами «сестры» земель по обновляемой федерации — республики. Суть претензий к областям и краям такая: возвышаясь, вы принижаете нас, мы теряемся в вашей массе. Вряд ли можно говорить о каких-то справедливых основаниях подобных возражений.

Но идею земель (краев, областей) как самостоятельных субъектов федерации пока не очень-то приветствует и сам центр. Еще в октябре 1991 г. Иркутский облсовет выступил с законодательной инициативой о повышении статуса области как территориально-государственного образования. Подобная инициатива поступила недавно от Тюменской области. Однако российский парламент не спешит. Конечно, можно согласиться в том, что столь важный вопрос надо решать в общем и принципиально. Лучшим решением как раз и было бы принятие упомянутого Соглашения и новой Конституции. Но время уходит, и доверие к центральным властям со стороны ищущих простора для самостоятельной деятельности краев и областей постепенно тает.

А на повестку дня встает еще один очень важный вопрос—о сепаратизме русских.

На фактор назревающего сепаратизма областей и регионов обратили внимание в своем выступлении депутат Томского облсовета Наталья Минеева и ряд других выступающих. Тяга к отделению, суверенизации

Сибири происходит в первую очередь по причине нынешнего политического беспорядка экономически могущественных и очень богатых в сырьевом отношении областей. Так, например, лицензии и квоты на экспорт леса из Томской области даются предприятиям, расположенным в Москве, а в Томск спускается на этот лес госзаказ по невыгодным низким ценам. В Бурятии ситуация не лучше. Центральные ведомства рубят Байкал, разбазаривают лес без всякого контроля со стороны местных властей. Фактически блокирована самостоятельная внешнеэкономическая деятельность Бурятии, ведь у республики своей собственности только 5%, остальные 95% — российских предприятий.

Сепаратизм краев и областей — форма их самозащиты от бесконтрольного распоряжения центром местными природными ресурсами. Но вопрос был бы слишком прост, если бы дело состояло только в политических амбициях или эгоистических хозяйственных устремлениях «самостийников» той или иной национальности. Существуют признаки объективной тенденции к перераспределению главных центров экономического тяготения на территории России (пример Сахалина и всего дальневосточного региона наиболее яркое), а значит, и формированию новых крупнорегиональных центров политического доминирования.

Проекты Конституции и Соглашения, хотя и не включают в свою орбиту перспективы подобного крупномасштабного сдвига, оставляют, согласно статье 78 проекта Конституции, достаточные возможности для более рационального и экономически целесообразного регионального реформирования республик и земель внутри Российской Федерации: их объединения, вхождения части одной в другую и др.

Для конституционного строительства такое положение на настоящий момент, видимо, является достаточным. Но ученым и практикам политики важно было бы уже сейчас определить свою позицию в более широкой и долгосрочной перспективе.

И.Н. Андрушкевич

Конституция: взгляд «почвенника»¹

Сегодня в нашей стране разгорается дискуссия о необходимости писания новой Конституции, а также о ее содержании. Какую позицию должны занять национально-патриотические почвенные силы России в этой дискуссии?

¹ Конституционный вестник. 1992. № 13. С. 207—212.

Прежде всего, необходимо отметить, что почвенность состоит в признании приоритета постоянных объективных исторических предпосылок над поверхностными, все время меняющимися идеологическими соображениями. Посему эта позиция должна учитывать не только современные реалии, но одновременно и не менее существенные перманентные константы нашей истории.

Кроме того, в современных катастрофических условиях в нашей стране смешная и скомканная дискуссия о «конституции», а тем паче скоропалительная «санкция» какого-нибудь одного ее проекта, чревата большими опасностями. Тем более, без одновременной дискуссии о том, что такое конституция.

Термин «конституция» появляется в России впервые во времена путча декабристов в 1825 году. Тогда «просвещенные» фанатики подбивали народ на бунт, под предлогом борьбы за легитимность. Так и получилось, что некоторые военные части, спровоцированные на путч тогдашними «демократами», кричали: «За Константина и за жену его Конституцию». На самом деле у «демократов» не было единодушия в вопросе о конституции. В докладе Следственной комиссии по делу декабристов в 1826 году отмечается наличие проектов: «Один проект конституции... предполагал Монархию, но оставлял Императору власть весьма ограниченную... и делил Россию на независимые, соединенные общим союзом, области... Другая конституция, с именем «Русской правды», и совершенно в духе республиканском, есть сочинение Пестеля. Обе имели основанием безрассудное предположение, что всякое государство может принимать все виды, по воле образователей». (Декабристы // Наша Страна. 1976. № 1383).

Конституционная дегенерация в нашей стране проявилась лишь через столетие, в результате удавшихся февральского и октябрьского путчей. Сперва февральские самозванцы незаконно переменили само имя нашего государства, открывая этим путь дальнейшим, нескончаемым, вплоть до наших дней, реформам и бедствиям. Затем последовали конституции 1918 и 1924 годов и «славная сталинская конституция» 1936 года. В 1977 году была утверждена очередная, уже брежневская конституция, перестроенная в 1988 году. Сегодняшний статус-кво юридически выводится (несовершенным образом) из конституции 1918 года, с отметанием предыдущих и последующих конституционных установлений.

Понятие «конституция» появляется в самих истоках зарождения политической науки. Уже Аристотель ясно различает в государстве политический строй (режим, конституцию), называя его «политеей»:

«Если государство (полис) является сообществом, причем сообществом граждан в рамках политического строя («коинонина политон политейас»), то если изменяется и делается иным политический строй («политейа»), по необходимости государство тоже перестанет быть прежним. То же мы говорим про хор, что он является одним, когда комический, и другим, когда он трагический, несмотря на то, что зачастую он состоит из тех же людей... Если говорить про государство, что оно то же самое, то, прежде всего, надо иметь в виду его строй, давая ему то же самое имя или другое, населяют его те же самые люди или совершенно другие». (Аристотель. Политика).

«Политический строй — это организация должностей (буквально: начальств, «архас») в государствах, как они распределяются, каковой является верховная власть («кирион тес политейас») и какая цель («телос») у сообщества в каждом случае». (1289 а, 15-18). «Политический строй — это форма жизни государства (полиса)». (1295 а, 40).

Политический строй является пятым элементом государства, который фиксирует соотношения между остальными элементами: властью, территорией, населением и верованиями населения. (См. Андрушкевич И.Н. Мысли вслух. Пятый элемент государства // Наша Страна. 1990. № 2107).

Очевидно, что образование политического строя, или конституции, зависит от образования самого государства. В связи с этим необходимо иметь в виду, что существуют разные варианты создания государства. А.С. Хомяков обращает внимание на разницу в происхождении русского и западноевропейских государств. Все западноевропейские государства произошли в результате завоеваний, в то время как русское государство развивалось органически. Согласно Хомякову, такой генезис русского государства предопределяет также и иное чувство законности, легитимности: «В России народ не находил законности истинной в формальном признании законности. Это чувство принадлежит собственно России, как общине живой и органической. Оно не принадлежит и не могло принадлежать условным и случайным обществам Запада, лежащим „на незаконной основе завоевания“. Открытие пятьсот лет тому назад Нового Мира, Америки, привело к третьему виду создания государств: создания их не в результате органического роста и не в результате завоевания, а как последствие сознательного учреждения новых государств колонизаторов, в написании специально для этого конституцией». (См.: Андрушкевич И.Н. Доклад на 12-м Кадетском Съезде // Переключка. 1991. № 50).

В то время как политический строй органических государств (то есть их конституция) развивается в согласии с их внутренним общественным ростом, политический строй государств, образованных в результате завоеваний, развивается в зависимости от распространения привилегий завоевателей на всех граждан. Но в обоих случаях конституция может быть писаной или неписаной.

Афинское государство, колыбель демократии, развивалось свободно, и до Александра Македонского никогда никем не завоевывалось. Однако, по крайней мере, начиная с Солона (в 594 г. до Р.Х. ему поручили исправить прежнюю конституцию Дракона) оно имело писаную конституцию: «И установил он конституцию («политейан») и другие законы («номос»)... и написали законы на вращающихся деревянных столбах, и выставили их в царском портике, и все поклялись беречь их». (Аристотель. «Конституция Афин», 7). Конституция Рима, первой в мире республики, создавалась органически, прогрессивно, сперва указами царей (Ромула, учредившего сенат и авгуров, и Сервия Туллия, учредившего всеобщие выборы по центуриям), а затем сената. При этом прежние учреждения никогда не отменялись полностью, а лишь дополнялись новыми. Однако ее никак нельзя назвать «писаной», так как она основывалась на неписаных преданиях и обычаях еще больше, чем на отдельных писаных законах. (Цицерон перевел словом «республика» греческое выражение «политейа», называя «республикой» римский политический строй как консульского, так и царского периодов.) Конституция современной нам демократической (и не менее монархической) Англии тоже является неписаной. Да и Государство Израиль до сих пор не имеет писаной конституции.

Писаные конституции заново создаваемых в процессе колонизации государств пытались восполнить отсутствие у них исторических прецедентов и предыдущего органического развития ссылкой на свое учреждение соборным решением всего народа. Конституция США составлена от имени народа и начинается словами: «Мы, народ Соединенных Штатов... декретируем и учреждаем эту конституцию...». Таким образом, учреждается доктрина, что учредительное право (право учреждать или менять конституцию) принадлежит прямо народу, а не его представителям, которые обладают только лишь правом простого законодательства, в рамках учрежденной конституции. Отзвуки этой доктрины находятся и в текстах советских конституций, как, например, в словах «Советский народ... провозглашает...».

После национальной катастрофы, постигшей Германию в результате захвата власти национал-социалистами, в 1949 году в ней была учрежде-

на новая конституция, на той части ее территории, которая находилась под оккупацией войск США, Англии и Франции. Однако тогдашние руководители Германии под водительством Конрада Аденауэра сумели избежать прелести идеологического волонтаризма. Они учли историческую неписаную конституцию Германии, а также и будущее Германии. Они явно и отчетливо установили принцип, что писаная конституция не может существенно нарушать неписаную: Конституция ФРГ запрещает изменение путем конституционных реформ исторических границ между отдельными землями Германии и, одновременно, открывает двери для автоматического в нее включения в будущем тех немецких территорий, которые были от нее отторгнуты путем расчленения Германии. А Конституционный Суд ФРГ никогда не отказывался от принципа единой и неделимой Германии. Через сорок лет история подтвердила мудрость тогдашних редакторов Конституции ФРГ.

Конечно, катастрофа, в которую была ввергнута Россия, неизмеримо страшнее германской катастрофы. Поэтому и преодоление нашей катастрофы гораздо труднее и потребует гораздо больше времени. В частности, и в области конституционного творчества.

Поэтому мудрее всего было бы назначить созыв Земского Собора через каких-нибудь, скажем, пять (или даже десять) лет, для окончательной разработки современной редакции нашей исторической конституции. В современной конституционной практике имеются прецеденты подобных многолетних процедур. Например, в Бразилии несколько лет тому назад было принято решение поставить на народный референдум в 1993 году выбор между тремя альтернативами: возврат к парламентарной монархии, сохранение президентской республики или переход к парламентарной республике.

Однако катастрофическое положение в стране не терпит отлагательства юридических и нормативных мер, необходимых для управления страной. Для этого можно было бы предложить на утверждение народным референдумом временное государственное положение (или статус), основанный, по крайней мере, на следующих принципах:

1. История нашего государства начинается не с 1918 года, а с 862 года. Изначальный замысел нашего государства состоял в обеспечении геополитического (политического, экономического и культурного) моста между бассейнами Варяжского и Русского морей, а затем и Тихого океана.

2. Очевидно, что в такой громадной и многонациональной стране, как Россия, необходима твердая управительная власть. Лишь при восстановлении монархии можно допустить парламентарный строй, явля-

ющийся по своему происхождению типичной монархической институцией, но без монархического сдерживания ведущий к политической анархии.

3. Все бывшие части Государства Российского имеют возможность свободного возврата в него.

*Интервью с Ф.Ш. Арслановой,
народным депутатом РФ, членом
Конституционной комиссии*

**«Сегодня Съезд является гарантом равновесия
между законодательной и исполнительной властями...»¹**

О некоторых итогах VI съезда народных депутатов рассказывает российский депутат Ф.Ш. Арсланова

— Фануза Шарафиевна, больше двух недель прошло, как завершил свою работу VI Съезд народных депутатов России. Комментариев по поводу того, что сделал и не сделал Съезд, было достаточно и по телерадиовещанию, и в прессе, но до сих пор итоги Съезда воспринимаются неоднозначно.

— Оценка VI Съезда российских депутатов неоднозначна в связи с тем, что очень сложное время мы переживаем. Но мое мнение о судьбе съезда, о судьбе законодательной власти в России сложилось. Мне кажется, что только Съезд сегодня является гарантом равновесия между законодательной и исполнительной властями. Только Съезд смог заставить правительство признать собственные ошибки. Верховному Совету Российской Федерации, несмотря на его старания в течение последних трех месяцев, этого сделать не удалось. Кроме того, только Съезд мог так открыто сказать и Борису Николаевичу, и Правительству о том, что происходит в экономике страны и в жизни людей.

17 марта нам раздали документ о секретном заседании оргкомитета при мэрии Москвы, который поручал каждому должностному лицу вести массивную пропаганду, направленную на роспуск Съезда народных депутатов РФ. Никто еще не знал, что скажет VI Съезд о проведении экономических реформ, как воспримет деятельность Правительства, но уже вопрос был поставлен. Кому мешает Съезд? Думаю тем, кто незаслуженно рвется к власти.

Я тоже против того, чтобы заставлять Правительство отчитываться по каждому его шагу. Но если дело касается общей политики, стратегии,

¹ Газ Уренгоя. 1992. 11 мая.

проводимой в экономике, то здесь, я считаю, народные депутаты больше Правительства осознают ответственность перед своими избирателями.

Заслуга Съезда в том, что он сумел сохранить за собой право контроля за деятельностью Правительства именно в стратегическом плане.

— **Равновесие между законодательной и исполнительными властями, можно сказать, достигнуто. Но вот незадача: сразу после Съезда Правительство объявило, что той индексации вкладов граждан, которую потребовали депутаты, не будет.**

— Да, вот так Правительство принимает к исполнению решения, принятые депутатами Российской Федерации, такое у нас отношение к Закону. Я тоже не за сплошную индексацию доходов граждан. Кто-то за ночь заимел миллион, а кто-то 15 лет зарабатывал свои 10 тысяч...

— **И с какого срока, Вы считаете, надо провести индексацию?**

— Хотя бы с 1 января 1992 года по декларациям о доходах. Я считаю, что Съезд через полгода вернется к анализу принятых им решений по экономической реформе, и Правительству придется держать ответ за свои действия.

Никто не говорит, чтобы в 20 раз повышать вклады, хотя нас в 20 раз обокрали, будем так говорить. Но хотя бы удвоить честно заработанные и отложенные на крупную покупку деньги — от этого вопроса мы не уйдем, он должен быть решен.

— **Рассмотрен вопрос о положении народов Севера. Были ли какие-то неожиданности при его обсуждении на Съезде?**

— Нет. Проблемы накапливались не одно десятилетие. Все они нашли свое отражение в концепции развития народов Севера на ближайшие 20 лет, разработанной учеными и практиками. Об этой концепции мы уже с Вами говорили в первой нашей беседе по телефону. Концепция одобрена Съездом. Но нужны очень большие инвестиции для того, чтобы она была реализована. Если экономика будет идти на спад, как это происходит сейчас, то, конечно, не помогут никакие концепции, никакие указы, никакие документы. Но если будет подъем в экономике, то сразу же получит развитие законодательная и нормативная база, предложенная нами по Северу.

Я очень довольна тем, что Съезд все-таки рассмотрел этот вопрос. Хотя многие депутаты весьма скептически реагировали на его подготовку, говорили: «При чем тут только Север. Давайте отдельно рассмотрим проблемы Краснодарского края, тех или иных районов Сибири и т.п.». То есть было полное непонимание того, что такое Север, как там люди вообще живут до сих пор. Поэтому Съезд проделал большую работу в той части, что довел до депутатов-несеверян информацию об истинном по-

ложении дел на Севере и дал толчок дальнейшему развитию северных регионов.

— В обсуждении вопроса по Северу принимали участие и представители местных властей.

— Да. Я беседовала с главой администрации Ямало-Ненецкого автономного округа Л.С. Баяндиным. Были мы с ним на встрече у министра Минтопэнерго Лопухина. Затем встречались с представителями забастовочного комитета из Надыма, у которого возникли те же самые проблемы с заработной платой учителей, транспортников и строителей, что и у нас. Вместе с председателем нашего концерна «Газпром» В.С. Черномырдиным с этими же вопросами снова были на приеме у Лопухина. И надо сказать, что часть из них удалось решить, правда, за счет средств промышленных предприятий Газпрома. Они будут направлены в бюджет округа, а затем, по мере надобности, на места.

В своем выступлении на Съезде я поставила конкретно вопрос о пополнении бюджета всех северных городов. По городскому телевидению, как мне сказали, выступил председатель Новоуренгойского Совета А.С. Вульфович с тем, что не получилось связи со мной, как с народным депутатом. Но я думаю, всем, кто интересовался, были известны и мое место проживания в Москве, и телефон, и те проблемы, которые передо мной ставились. Если есть вопросы к депутату, надо оперативно выходить на него и совместно решать их. Это неотъемлемое право моих избирателей.

Интервью брал В. Слетов

В.В. Бабкин,
народный депутат РФ

О необходимости двухступенчатой формы власти¹

Сложившаяся в течение столетий российская государственность представляла собой, как правило, двухступенчатую форму власти, что обуславливалось потребностями в управлении столь сложной многонациональной и постоянно нуждавшейся в сохранении территориальной целостности России.

Российские самодержавцы всегда понимали, что приближенная ко двору дума или Госсовет, несмотря на профессионализм их участников,

¹ Архив ФКР.

Данная статья ранее не публиковалась. — *Примеч. ред.*

далеко не в полной мере отражают социальные движения в обществе, не говоря об их узком составе. История показала, что управление гигантской державой в поворотные моменты развития возможно лишь в условиях баланса законодательной власти и широкой представленностью земель, несвязанных постоянно с государственными делами. Хитрый и умный политик, не говоря уже о самодержавии, может при помощи различных приемов сделать послушным своей воле небольшую по составу верхнюю ступень власти. С другой стороны, практически невозможно подчинить воле правителя народное собрание, отражающее интересы государства. Так, группа участников Земского собора 1566 г. во главе с Н.Ф. Карамышевым и Е.Ф. Рыбиным-Пронским открыто выступили против некоторых мер Ивана Грозного.

Проведение Земских соборов отличалось пониманием и уважением участников и власти. Это не мешало, однако, участникам соборов активно воздействовать на направления политики правительства.

Земские соборы сыграли исключительно важную роль в деле создания и укрепления централизованного государства, консолидации всех сил, сословий и земель России. В самые тяжелые периоды истории государства русские правители, выводя страну из кризисов, нуждались и находили поддержку со стороны выборных представителей земель, дворянства, купечества, приказной администрации, торгово-ремесленных слоев, крестьян, служивых людей.

Периоды, когда Россия находилась в смертельной опасности, являются периодами расцвета Земских соборов. При этом верховная власть обеспечивала почти непрерывную деятельность народных собраний. Таковы соборы 1613–1615 гг., 1616–1619 гг., 1619–1622 гг.

На соборах рассматривались и принимались решения по важнейшим вопросам жизни государства:

- избрание или утверждение на престол;
- вопросы войны и мира;
- налоги и льготы;
- новые законы;
- реформы суда и государственного аппарата.

Собор 1654 г. был специально созван для рассмотрения вопроса о воссоединении России и Украины. Отметим, что в условиях демократического правления Съезд народных депутатов до сих пор не рассмотрел вопрос о целесообразности ликвидации СССР.

Мне представляется, что двухступенчатая структура законодательной власти, действующая в настоящее время, является естественным продолжением русской государственности. Вместе с тем, Съезд народ-

ных депутатов отдал политическим интриганам, навязавшим ему регламент, практически все свои механизмы воздействия законодательным порядком на ситуацию в России.

Убежден, что Съезд народных депутатов должен рассматривать, как правило, лишь один вопрос, связанный с единством или разрешением извечных проблем нации. Навязанный же шестому Съезду вопрос о средствах массовой информации — один из 13 в повестке дня — является примером безответственного отношения к народному собранию лиц, обвинивших затем Съезд в неэффективности.

Чем сложнее идет процесс осуществления демократических преобразований общества, тем больше препятствий на пути экономических реформ, тем острее необходимость в работе Съезда, тем выше его эффективность для страны и общества.

Прежде чем депутаты собрались в Кремлевском Дворце, они были свидетелями того, как самоочевидный вопрос о созыве Съезда стал предметом политической игры. В соответствии с Конституцией Съезд народных депутатов должен регулярно собираться и работать вне зависимости от политической конъюнктуры. В противном случае подрывается конституционный порядок, несоблюдение которого является первопричиной всех наших бед.

*А.А. Гольцблат,
руководитель Секретариата
Конституционной комиссии
Российской Федерации*

Чтобы принять новый Основной Закон¹

Референдум 11 апреля — шаг на пути стабилизации общества

На седьмом съезде народных депутатов наконец-то сделан первый шаг от «дальнейшей работы над проектом» к принятию новой Конституции. Этому в той или иной степени послужило и противостояние законодателя, желающего все и вся, и исполнителя, желающего не меньше. Все почувствовали наконец, что нет того устава, который бы четко раздавал каждому свое. Порядок изменения действующей Конституции позволял законодателю практически возродить всевластие Советов. Положение

¹ Независимая газета. 1992. 29 дек.

статьи 104 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России о том, что «съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации», так и осталось в тексте Конституции, несмотря на то, что предлагалось данную формулировку исключить как противоречащую принципу разделения властей, принципам правового государства. Ведь дело вовсе не в том, какие полномочия будут у президента по сравнению с Верховным Советом. Опасность заключается в потенциальной возможности съезда практически не выполнять, изменяя, нарушая, принимая те или иные решения, как Конституцию, так и другие законы. Это путь к разрушению государственности. Обращение президента к народу на седьмом съезде — это, с одной стороны, реакция на желание народных депутатов реализовать положение ст. 104 Конституции в полном объеме, а с другой — сознание собственного правового бессилия.

Одно постановление по вопросу о новой Конституции уже было принято, и название его, как и в прежние века, ничего не обещало: «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» — вот оно. Хотя в проекте данное постановление предлагалось назвать «О принятии новой Конституции Российской Федерации в 1993 году». Депутатам показалось излишним обременять себя какими бы то ни было обязательствами. Тот пункт вышеуказанного постановления, который предусматривает специальный съезд в 1993 году, посвященный вопросу о новой Конституции, во-первых, не обязывает ее принимать, а во-вторых, депутаты могут в очередной раз воспользоваться ст. 104 и вообще его не проводить.

Тем не менее Верховному Совету предписано завершить постатейное рассмотрение доработанного проекта Конституции в феврале-марте 1993 года и затем вместе с Конституционной комиссией представить съезду. Постановлением «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» Верховному Совету поручено утвердить текст выносимого на референдум проекта основных положений новой Конституции, согласованного с президентом и Конституционным Судом. Следовательно, если специальный конституционный съезд состоится, то не раньше лета 1993 года.

Постановление «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», как известно, было принято после постановления «О дальнейшей работе над проектом Конституции Российской Федерации».

Однако, несмотря на это, данные решения не только не противоречат друг другу, а, наоборот, друг друга дополняют и дают более или менее ясную картину возможности принятия новой Конституции.

Порядок, сроки и проблемы принятия новой Конституции

Итак, в принципе, новая Конституция может быть принята в 1993 году съездом. В этом случае съезду будет предшествовать референдум по ее основным положениям, который назначен на 11 апреля 1993 года. Съезд должен исходить из итогов референдума.

В первую очередь можно предположить следующий порядок и сроки ее принятия.

Январь—февраль 1993 г. — разработка на основе проекта Конституции, положения которого составили основу конституционных реформ, проекта основных положений для представления Верховному Совету на утверждение. При этом текст, представленный Верховному Совету в соответствии с постановлением седьмого съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», должен быть уже согласован с президентом и Конституционным Судом.

Февраль—март 1993 г. — завершение постатейного рассмотрения проекта Верховным Советом. Данное поручение дано Верховному Совету седьмым съездом.

Март 1993 г. — официальное согласование и утверждение Верховным Советом проекта основных положений новой Конституции, его публикация.

Если те или иные формулировки не будут утверждены, а президент или Конституционный Суд будут настаивать, то они выносятся на референдум вместе с редакцией Верховного Совета, что прямо вытекает из текста постановления седьмого съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации». Затем вышеуказанный проект публикуется.

Бесспорно, что в этот период появятся альтернативные проекты основных положений проекта новой Конституции. Однако чисто правовых оснований для этого нет. Шестой съезд народных депутатов однозначно высказался в пользу проекта, подготовленного Конституционной комиссией, и принял решение не рассматривать альтернативные. Съезд одобрил общую концепцию конституционных реформ, положенную в основу проекта Конституции. В связи с этим вполне естественно, что и основные положения, выносимые на референдум, должны быть разработаны на основе официального проекта.

11 апреля 1993 г. — референдум

В соответствии с законом «При проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан РСФСР, внесенных в списки для участия в референдуме». На первый взгляд все ясно.

Проблема состоит в том, что если голосование по основным положениям новой Конституции отнести к «вопросам принятия» Конституции, то для того, чтобы решение было принято, необходимо большинство от числа граждан, внесенных в списки, т.е. от числа избирателей. И если в референдуме при этом примет участие 51% граждан РФ, внесенных в списки для участия в референдуме, то для того, чтобы решение было принято, все они должны проголосовать «за».

В связи с вышеизложенным целесообразно в соответствии со ст. 109 Конституции Верховному Совету при утверждении текста основных положений одновременно дать официальное толкование нормы закона о референдуме, касающейся порядка принятия решения, содержание которого должно быть следующим. Голосование по основным положениям новой Конституции не является голосованием по вопросу принятия, изменения или дополнения Конституции, и поэтому решение будет считаться принятым на референдуме, если за него проголосует большинство от принявших участие в голосовании. Другой путь решения этой проблемы — принятие закона Российской Федерации об изменении Закона РСФСР «О референдуме в РСФСР», где соответствующую статью изложить в иной редакции, а именно: «при проведении референдума по принятию и т.д. ...», т.е. не по вопросу принятия, а по принятию, т.е. чтобы было однозначно ясно, что большинство от числа избирателей необходимо лишь при принятии Конституции.

Еще одна проблема, связанная с референдумом, — как будут голосоваться основные положения — в целом или каждое отдельно. Дело в том, что голосование по всем основным положениям в целом может состояться в том случае, если ни по одной из формулировок не будет противоречий. В противном случае по формулировкам, по которым не достигнуто согласие, необходимо отдельное голосование. Таким образом, возможны три варианта голосования.

1. Если ни по одной из формулировок нет противоречий, то все они голосуют в целом.

2. Если по каким-либо формулировкам не достигнуто согласие, то они голосуют отдельно, а все остальные в целом.

3. Независимо от того, достигнуто или нет согласие по каким бы то ни было формулировкам, все они голосуются отдельно.

Предпочтительней всего, конечно, первый вариант. В том случае, если он не удастся, необходимо принять вариант 2. Третий вариант голосования может привести к тому, что часть формулировок не получит большинства. В этом случае вступает в силу обычный порядок принятия Конституции.

Осень 1993 г. — съезд, посвященный вопросу о новой Конституции.

Основные положения новой Конституции Российской Федерации

В большинстве основные положения новой Конституции изложены в ее первом разделе «Основы конституционного строя». Поэтому первоначально предполагалось, что именно положения первого раздела проекта будут вынесены на референдум. Однако депутатам показалось, что первый раздел не отражает все необходимые для всенародного утверждения основные положения, и седьмой съезд принял постановление «О толковании отдельных положений Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

В соответствии с данным документом под основными положениями следует понимать «основы общественного строя, основы организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, основы правового положения личности и другие принципы конституционного строя».

Рабочая группа Конституционной комиссии на основе первого раздела проекта и постановления съезда подготовила проект основных положений новой Конституции. Всего их сформулировано десять.

Проект порывает с тоталитарным прошлым, создает правовую основу для открытого общества и государства, ориентированных на общечеловеческие ценности.

Принцип государственного суверенитета означает, что Российская Федерация обладает верховным и исключительным правом в отношении своей территории и национальных богатств, самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику.

Права человека естественны и неотчуждаемы. Обязанность государства защищать и гарантировать их.

Принцип народовластия выражается в том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ.

Проект основных положений отвергает диктатуру, гарантирует политический и идеологический плюрализм.

Запрещаются партии, иные объединения и движения, восстанавливающие одну часть населения против другой.

Российское государство основано на принципе разделения властей, а также разделения полномочий федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления.

Государство, все его органы и должностные лица связаны правом и конституционным строем. Конституция Российской Федерации является Верховным Законом Республики.

Экономика России основана на равноправии всех форм собственности, юридическом равенстве собственников: частных лиц, их объединений и государства. Право собственности охраняется законом.

Рынок, свободная хозяйственная инициатива, состязательность — главные регуляторы экономики. Государство участвует в регулировании хозяйственной деятельности.

Государство строит свою деятельность на принципах социальной демократии и справедливости в интересах благосостояния человека и общества. Основная обязанность государства в социальной сфере — создание в стране условий для обеспечения достойного уровня жизни всех слоев населения.

В Российской республике объединяются на федеративной основе национально-территориальные и региональные образования. Они входят в Российскую Федерацию на основе равноправия и самоопределения.

Российская Федерация может добровольно объединяться с другими государствами в содружество или иной союз на основе договора. Часть своих прав она делегирует содруеству (союзу) для ведения общих совместных дел, оставляя за собой право контроля и участия в их осуществлении. Суверенитет Российской Федерации остается неизменным. За ней сохраняется право свободного выхода из содруества (союза).

В своей внешней политике Российская Федерация, уважая права и свободы народов, руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права. Она стремится к всеобщему и справедливому миру, основанному на общечеловеческих ценностях, к тесному, деловому и взаимовыгодному сотрудничеству со всеми странами.

Основные положения образуют неизменные основы конституционного строя Российской Федерации. Основные положения могут быть изменены только путем референдума. И Конституция Российской Федерации не может им противостоять.

Решение о проведении референдума по основным положениям новой Конституции дает основание считать, что сделан шаг на пути стабилизации конституционного строя. Появляется реальный механизм, не позволяющий кому бы то ни было произвольно менять его основы.

*Г.М. Даниленко,
руководитель Центра международного права,
Институт государства и права
Российской академии наук*

Международно-правовые аспекты новой Конституции России¹

1. Хотя все представленные проекты новой российской Конституции в той или иной степени затрагивают вопросы международного права, до самого последнего времени международно-правовые аспекты будущей Конституции не привлекли серьезного внимания специалистов. Целью данной статьи является стремление восполнить образовавшийся пробел и привлечь внимание лиц, принимающих конституционные решения, к тем проблемам, которые до настоящего времени подробно не обсуждались. Автор исходит из того, что на завершающем этапе конституционного марафона следует самым тщательнейшим образом проанализировать все положения будущей Конституции и внести соответствующие коррективы.

В статье основное внимание будет уделено официальному проекту Конституции России, поскольку он выгодно отличается от остальных проектов степенью проработки международно-правовых вопросов. Существующие неофициальные проекты анализируются лишь в отношении некоторых проблем, и лишь с целью сравнения с официальным проектом.

2. Наиболее важные положения официального проекта, касающиеся международного права, можно сгруппировать по следующим основным проблемам:

- а) соотношение международного и российского права, включая соотношение международных норм о правах человека и российского права;
- б) заключение международных договоров;

¹ Конституционный вестник. 1992. № 13. С. 132—147.

в) использование вооруженных сил и объявление военного положения;

г) федеративное государство и субъекты федерации во внешних сношениях.

3. Очевидно, что вопрос о соотношении международного и российского права является наиболее важной конституционной проблемой, имеющей принципиальное значение для построения правового государства в России. Официальный проект объявляет «общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные международные договоры Российской Федерации» частью ее «права» (ст. 3). Предусмотрено также, что «если ратифицированным международным договором РФ установлены иные правила, чем законом, то применяются правила этого международного договора».

На аналогичных либеральных традициях основывается и проект А.А. Собчака и С.С. Алексеева: он объявляет «общепризнанные нормы международного права... составной и непосредственно действующей частью права Российской Федерации». Проект С.М. Шахрая содержит по данному вопросу два не совсем согласующихся между собой положения, свидетельствующих об отсутствии продуманной концепции. С одной стороны, проект исходит из того, что «общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека», составляют часть права России (хотя об этом прямо и не говорится), поскольку объявляется, что они «обладают приоритетом над законодательством» (ст. 1). В то же время, ст. 56, касающаяся действующей в России правовой системы, ничего говорит об «общепризнанных международных нормах» и их приоритете. Пункт 4 ст. 56 провозглашает лишь приоритет «международных договоров».

В отличие от названных проектов, проект, представленный фракциями «Аграрный союз», «Отчизна» и «Коммунисты России», занимает в рассматриваемом вопросе значительно более консервативные позиции. Он основывается на традиционной советской доктрине, стремящейся не допустить прямого применения международного права внутри страны. В этом проекте международное право упоминается лишь в контексте «внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности» (ст. 36). Упоминание в ст. 39 этого проекта «обязательство РСФСР по международным договорам и соглашениям» также не предусматривает их непосредственного применения на территории страны.

4. Отмечая прогрессивность официального проекта в решении проблемы соотношения международного и российского права, следует отметить, что с точки зрения юридической техники он нуждается в опреде-

ленной доработке. В этой связи, принципиальное значение имеют следующие моменты:

– Статья 3 не решает вопроса о том, имеют ли «общепризнанные принципы и нормы международного права» прямое действие. Согласно официальному проекту, прямое действие договоров предполагается, поскольку они наделяются приоритетом над законом. В этом же проекте имеется норма, которая прямо провозглашает «прямое действие» Конституции (параграф 2 ст. 3).

(В отличие от официального проекта, проект А.А. Собчака и С.С. Алексеева, а также проект С.М. Шахрая предлагают определенные решения данной проблемы. Так, в проекте Собчака и Алексеева сказано, что общепризнанные нормы международного права являются «непосредственно действующей» частью права РФ. В проекте Шахрая, общепризнанные нормы, относящиеся к правам человека, «непосредственно порождают права и обязанности граждан РФ».)

– Статья не определяет последствия введения «общепризнанных принципов и норм международного права» в российское право. Не ясно, в частности, должны ли законы и иные нормативные акты соответствовать «принципам и нормам международного права», или некоторым из них (в то же время параграф 1 «г» ст. 103, по-видимому исходит из того, что «федеральные законы» должны соответствовать «общепризнанному принципу, общепризнанной норме международного права»).

– Статья 3 ничего не говорит о необходимости официального опубликования договоров, обладающих верховенством над законом (в то же время параграф 3 ст. 3 устанавливает четкое правило о неприменении неопубликованных законов и «иных нормативных правовых актов»).

– Формулировка проекта оперирует понятием «право РФ», статус которого 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 (ст. 1 провозглашает верховенство на всей федеральной территории лишь «федеральных законов», а не «федерального права»; параграф 2 ст. 3 в свою очередь провозглашает «прямое действие и применение на всей территории РФ» лишь Конституции). Это ведет к тому, что договоры, заключенные федеральными властями, будут считаться частью «права» страны, но в то же время могут не рассматриваться как «имеющие верховенство» на всей территории РФ.

Представляется, что все указанные недостатки могут быть устранены довольно простым редакционным изменением параграфа 4 ст. 3. Предлагается следующая формулировка:

«Общепризнанные принципы и нормы международного права, ратифицированные и официально опубликованные международные договоры РФ являются непосредственно действующей частью права РФ, обладающей верховенством на всей территории РФ. Законы и иные нормативные правовые акты не должны противоречить императивным принципам и нормам международного права. Если ратифицированным и официально опубликованным договором РФ установлены иные правила, чем законом, то применяются правила этого международного договора».

5. Независимо от отношения к предлагаемой формулировке, необходимо предусмотреть конституционный механизм 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».

Необходимость подобного механизма вызвана тем, что ст. 3 предполагает возможность ссылаться на «принципы и нормы международного права» в любых судах РФ. Наивно полагать, однако, что обычные суды, особенно суды низшего ранга, смогут определить, какие конкретно принципы и нормы международного права связывают РФ и являются «частью» ее права. Разрешение подобных вопросов, предполагающих определенный уровень знаний о международном праве, практике государств и официальной позиции РФ в различных областях международно-правового регулирования, целесообразно отнести к ведению высших органов судебной системы. Наиболее приемлемым вариантом было бы введение в Конституцию нормы, предусматривающей, что в случае возникновения спора о том, является ли тот или иной принцип или норма международного права «частью» права РФ, такой спор передается на разрешение Конституционного Суда РФ. (Подобная конституционная процедура разрешения споров в отношении «общих норм международного публичного права» предусмотрена ст. 100 Основного закона ФРГ.)

С учетом сказанного, предлагается следующее дополнение к ст. 103: «Конституционный Суд РФ дает заключения:

*bis*¹ О том, являются ли те или иные принципы и нормы международного права и международные договоры непосредственно действующей частью права РФ».

6. Анализ положений официального проекта по вопросам соотношения международных норм о правах человека и российского права также

¹ Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

приводит к выводу о необходимости их определенной «доводки». Статья 2 проекта устанавливает, что РФ обеспечивает права и свободы человека согласно «общеизвестным принципам и нормам международного права». Данная формулировка слишком узка, поскольку не учитывает общеизвестный факт, заключающийся в том, что в современном международном праве права человека, прежде всего, провозглашены и закреплены на уровне договорного права. Таким образом, ст. 2 следует дополнить ссылкой на «международные договоры, ратифицированные РФ».

Необходимо еще раз подумать о формулировке параграфа 3 ст. 13, устанавливающей, что «права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, иначе как Конституцией РФ и законом...». Учитывая наш негативный опыт в этой области, нельзя исключать того, что даже конституционные нормы могут пойти на такие ограничения прав человека, которые неприемлемы с точки зрения современного международного права. Соответственно, ст. 13 необходимо дополнить ссылкой на нормы международного права, относящиеся к правам человека, причем в таком виде, который обеспечил бы их приоритет даже по отношению к Конституции. (В отношении других международно-правовых норм вполне приемлем вариант, согласно которому Конституция обладает приоритетом по отношению к нормам международного права. По-видимому, составители официального проекта исходили именно из этой концепции: параграф 2 ст. 3 устанавливает, что «законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции РФ, не имеют юридической силы»; параграф 4 этой же статьи устанавливает «приоритет международных договоров в отношении лишь «законов»; наконец, ст. 86 (2) предусматривает, что «если международный договор РФ содержит положения, противоречащие Конституции РФ, его ратификация возможна после внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию РФ».)

С учетом сказанного, предлагается следующая формулировка параграфа 3 ст. 13:

«Права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, иначе как соответствующими международному праву положениями Конституции РФ и законом, принятыми исключительно в целях охраны конституционного строя РФ, общественной морали, прав и свобод других людей».

По аналогии с предложенной выше процедурой разрешения споров в отношении общего международного права, ст. 103 можно было бы дополнить также положением примерно следующего содержания:

«Конституционный Суд РФ дает заключения:

bis 2/ о том, соответствуют ли международному праву положения Конституции РФ и законов, ограничивающие права и свободы человека и гражданина».

7. Ряд статей официального проекта, касающихся международных договоров, требуют новой редакции, отражающей соответствующие положения права международных договоров. Прежде всего, следует конкретизировать формулировку параграфа 1 «м» ст. 93, касающуюся полномочий Президента. В ст. 93 сказано, что Президент «подписывает международные договоры РФ». Однако, согласно международному праву, акт подписания договора может иметь весьма различные юридические последствия. Если договор заключается с условием последующей ратификации, акт подписания означает лишь принятие его текста. В иных случаях подписание договора может означать согласие государства на обязательность для него договора. (Официальный проект признает возможность возникновения различных юридических последствий акта подписания договора в параграфе 4 ст. 86, требующего информирования Верховного Совета РФ о заключении и прекращении «международных договоров РФ, не подлежащих ратификации и денонсации».) В связи с этим целесообразно уточнить формулировку параграфа 1 «м» ст. 93 следующим образом: «договоры РФ, подлежащие ратификации; заключает международные договоры РФ, не подлежащие ратификации».

Следующая норма, нуждающаяся в уточнении и конкретизации, содержится в параграфе 1 «о» ст. 85, говорящем о «ратификации и денонсации» международных договоров РФ — Верховным Советом РФ. Согласно международному праву, денонсация является лишь одним из способов прекращения договоров. Возможны, однако, и иные способы прекращения договоров. Кроме того, международное право допускает возможность приостановления действия договоров. Соответственно, в параграфе 2 «о» ст. 85 целесообразно говорить о «ратификации международных договоров, приостановлении их действия, прекращении и денонсации международных договоров».

Ряд проблем возникает в связи с весьма важными положениями параграфа 2 ст. 86, определяющими договоры, требующие последующей ратификации Верховным Советом РФ. Хотя необходимость в конституционной норме, определяющей договоры, подлежащие ратификации, не вызывает сомнений, представляется, что на конституционном уровне следует определить лишь наиболее важные категории таких договоров. Детали же следует урегулировать в специальном федеральном законе (официальный проект уже содержит ссылку к такому закону в пункте «д» параграфа 1). Очевидно также то, что в этой области следует

избегать применения неясных и расплывчатых терминов, которые неизбежно приведут к многочисленным конфликтам в будущем. К сожалению, проект ст. 86 содержит слишком много таких терминов (например, «политические», «общеэкономические» договоры), что делает его неудовлетворительным. С учетом сказанного, предлагается следующая формулировка параграфа 1 ст. 86:

«Верховный Совет РФ ратифицирует, приостанавливает действие, прекращает и денонсирует международные договоры РФ:

а) общие международные договоры, открытые для участия любого государства;

б) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;

в) предусматривающие изменение территории РФ;

г) об участии в системах коллективной безопасности и об учреждении международных органов;

д) исполнение которых требует изменения действующих федеральных законов или принятия новых;

е) иные международные договоры, ратификация или денонсация которых предусмотрена федеральным законом, либо самим международным договором».

Наконец, необходима новая редакция положений официального проекта, определяющих последствия признания международных договоров неконституционными. Параграф 7 ст. 103 предусматривает, что «признание неконституционным международного договора РФ влечет последствия, предусмотренные международным правом и федеральным законом». Данное отсылочное положение представляется крайне неудовлетворительным, так как не учитывает всей сложности проблем с точки зрения международного права.

— Прежде всего, параграф 7 ст. 103 не проводит различий между уже вступившими в силу договорами и договорами, которые еще подлежат ратификации. Если ратификация противоречащего Конституции договора может быть отклонена или осуществлена лишь после внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию (подобный вариант предусмотрен параграфом 2 ст. 86 официального проекта), то последствия установления «неконституционности» уже вступившего в силу договора не столь однозначны. Международное право вообще не знает понятия «неконституционный договор» и, соответственно, не содержит норм, устанавливающих «последствия» признания договора неконституционным в каком-либо из государств международного сообщества. С точки зрения международного права, нарушения внутреннего

права могут служить одним из оснований для признания договора недействительным (речь при этом идет не о «неконституционности» договора, а о явном нарушении особо важных норм «внутреннего права», касающихся компетенции заключать договоры. См. ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров). Однако и в случаях явного нарушения особо важных норм внутреннего права, касающихся компетенции заключать договоры, государство не вправе ссылаться на данное основание недействительности договора, если оно, например, на практике применяло его положения (см. ст. 45 Венской конвенции о праве международных договоров). Соответственно, если Конституционный Суд признает какой-либо из вступивших в силу договоров «неконституционным» в подобной ситуации, его решение не повлечет никаких последствий с точки зрения международного права. Из этого вытекает, что общая отсылка к международному праву в ст. 103 практически ничего не дает.

— Поскольку, с точки зрения международного права, даже при наличии отрицательного решения Конституционного Суда договор может по-прежнему считаться действительным и связывать Россию, для решения возникшей проблемы необходимо прямо предусмотреть либо прекращение договорных обязательств, либо изменение соответствующих положений Конституции. Соответственно, ст. 103 должна предписывать либо принятие мер по прекращению договора или выходу из него, либо приостановление его действия и внесение соответствующих изменений или дополнений в Конституцию РФ. (Если принять сформулированное выше предложение о приоритете некоторых международных норм по вопросам прав человека даже в отношении Конституции, то вопрос о «неконституционности» таких договорных норм вообще вставать не может: конфликт должен быть разрешен в пользу норм международного договора.)

8. Параграф 7 ст. 103 необходимо также дополнить положениями, определяющими последствия установления противоречия между федеральным законом и «общепризнанным принципом, общепризнанной нормой международного права». (Хотя возможность установления такого противоречия Конституционным Судом предусмотрена параграфом 1 «г» ст. 103, проект не содержит каких-либо положений, определяющих последствия установления противоречия между федеральным законом и «общепризнанным принципом, общепризнанной нормой международного права».) Представляется, что в данном случае нецелесообразно установление общего правила о том, что в случае установления противоречия федеральный закон не будет иметь юридической силы. Это связа-

но с тем, что общее международное право является довольно гибкой системой, в основном состоящей не из императивных, а из диспозитивных норм. В рамках этой уникальной правовой системы даже прочно устоявшиеся нормы общего международного права могут быть изменены новой «всеобщей практикой государств, признанной в качестве правовой нормы» (см. ст. 38 Статуса Международного суда ООН). Поскольку к подобной правоизменяющей «практике» традиционно относятся и законодательные акты государств в самых различных сферах, было бы серьезной ошибкой включение в Конституцию абсолютного запрета на отклонение от общепризнанных диспозитивных международных принципов и норм. Подобный запрет был бы нереалистичным, поскольку не учитывал бы особенности международного правотворчества. Кроме того, он не отвечал бы национальным интересам России, которая в определенных ситуациях может быть заинтересована не столько в сохранении тех или иных международных норм, сколько в их изменении. Абсолютный запрет отклонения правомерен лишь в отношении императивных принципов и норм общего международного права, которые могут быть изменены только новой императивной нормой общего международного права, признанной «международным сообществом государств в целом» (см. ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров). (См., в связи с этим, предлагаемую выше формулировку параграфа 4 ст. 3.)

С учетом сказанного, представляется целесообразным установить, что федеральные законы и иные нормативные акты, противоречащие императивным принципам и нормам международного права, не имеют юридической силы. В отношении диспозитивных принципов и норм общего международного права достаточно введения более гибкого правила, требующего толкования спорных нормативных актов «в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права».

Наконец, здесь же следует указать, что любые ограничения прав человека признанные противоречащими международному праву (см. об этом выше), утрачивают силу.

9. Официальный проект содержит три важных положения, регулирующих вопросы, связанные с использованием вооруженных сил, объявлением военного положения или объявлением войны. Согласно параграфу 1 «с» ст. 85 Верховный Совет РФ «решает вопросы войны и мира». Параграф 1 «н» ст. 93 предусматривает, что Президент принимает срочные меры, объявляет военное положение в случае внезапного вооруженного нападения на РФ или неотложной необходимости выполнения международных договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии». Согласно ст. 129.1, военное положение как специальный правовой

режим объявляется на всей территории РФ 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 РФ. 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».

С точки зрения международного права, формулировки ст. 93 и ст. 129.1 крайне неудовлетворительны, поскольку они предполагают принятие «срочных мер» (очевидно, имеется в виду и принятие решения о применении вооруженных сил) или объявление военного положения не только в связи с «вооруженным нападением», но и необходимостью «выполнения международных договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии». Однако в современном международном праве понятия «вооруженное нападение» и «агрессия» далеко не идентичны. Соответственно, различны и допустимые ответные меры государств в ответ на вооруженное нападение или агрессию. Важно иметь в виду то, что согласно общему международному праву и Уставу ООН только «вооруженное нападение» порождает право на индивидуальную и коллективную самооборону и применение вооруженных сил. Понятие «агрессия» значительно шире понятия «вооруженное нападение»: агрессия может иметь различные формы, в том числе и такие, которые не связаны с применением вооруженных сил. Из этого следует, что не всякая «агрессия» порождает право на самооборону и принятие «срочных мер», в частности, мер вооруженного характера, а также введение военного положения «с объявлением состояния войны».

Статья 85 также неудовлетворительна, поскольку, в отличие от ст. 93 и 129.1, определяющих хоть какие-то параметры действий в рассматриваемой сфере регулирования, не содержит каких-либо указаний на то, в каких ситуациях и как Верховный Совет будет решать «вопросы войны и мира».

С учетом сказанного, необходимо:

— Во всех рассматриваемых статьях четко указать на то, что применение вооруженной силы допустимо только в двух ситуациях: в ответ на «вооруженное нападение на РФ» и в целях выполнения международных обязательств «по коллективной самообороне».

— Провести различие между объявлением военного положения, которое не обязательно связано с фактическим применением вооружен-

ной силы, «объявлением состояния войны» и применением вооруженной силы на территории РФ или за ее пределами.

10. Ряд сложных проблем возникает в связи с предложенным в официальном проекте разграничением предметов ведения и полномочий РФ и субъектов Федерации. С одной стороны, ст. 76 указывает, что к ведению РФ относятся, среди прочего, «регулирование прав и свобод человека и гражданина», и «международные договоры РФ». С другой стороны, ст. 77 определяет, что «защита прав и свобод человека и гражданина», а также «выполнение международных договоров РФ» относятся к совместному ведению РФ и субъектов Федерации. Подобное распределение полномочий может привести к серьезным проблемам в процессе выполнения договоров РФ, в том числе договоров по правам человека.

В международном сообществе общепризнанно, что участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (см. ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров). Другое общепризнанное положение международного права предусматривает, что в качестве общего правила договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории (ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров). Иными словами, участники международного общения должны организовать свою внутреннюю структуру таким образом, чтобы обеспечить безусловное выполнение взятых на себя международных обязательств. Федеративная структура государства не может служить основанием для невыполнения договора, в частности, по той причине, что в соответствии с внутренним правом предмет договора находится не только в ведении Федерации, но и в совместном ведении Федерации и ее субъектов. В отношении прав человека данное правило четко закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах: ст. 50 Пакта предусматривает, что его постановления «распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий».

Из сказанного вытекает необходимость более четкого определения предметов ведения Федерации и ее субъектов в рассматриваемых областях, что позволило бы Федерации не только заключать соответствующие международные договоры, но и обеспечивать их выполнение на всей федеральной территории. Необходимо четко придерживаться принципа, что международные договоры РФ обладают верховенством на всей территории РФ. С этой точки зрения, к совместному ведению РФ и субъектов Федерации в принципе может быть отнесено выполнение лишь тех

международных договоров, которые непосредственно затрагивают предметы ведения или территории субъектов Федерации.

11. Согласно официальному проекту, к совместному ведению РФ и субъектов Федерации относится «координация международных и внешнеэкономических связей» субъектов Федерации (параграф 1 «п» ст. 77). Хотя ст. 77 предполагает, что субъекты Федерации будут осуществлять международные и внешнеэкономические связи, проект не содержит каких-либо конкретных положений на этот счет. Возросшая активность субъектов РФ во внешних связях требует, однако, принятия определенных конституционных принципов в этой сфере для того, чтобы избежать серьезных конфликтов в будущем. Представляется, что с учетом опыта других федераций (в качестве примера можно вспомнить ФРГ)¹ на конституционном уровне целесообразно решить по крайней мере два принципиальных вопроса: о зарубежных представительствах субъектов Федерации и их договорах с иностранными государствами. В Конституцию можно было бы включить общее положение о том, что по согласованию с Президентом субъекты Федерации могут открывать зарубежные представительства для развития экономических, культурных и иных связей, относящихся к предмету их ведения. Целесообразно также принять норму о том, что по согласованию с Президентом субъекты Федерации могут заключать с иностранными государствами договоры по вопросам своей исключительной компетенции. Подобные договоры не должны нарушать международные обязательства РФ.

*Интервью с Е.А. Даниловым и В.И. Лафитским,
экспертами Конституционной комиссии,
кандидатами юридических наук*

Благородный политик думает о долге. Низкий — о выгоде²

Еще Конфуций говорил: благородный политик думает о должном, низкий о том, что выгодно. Принятое Постановление «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» сегодня однозначно

¹ См. подробнее: *Пустогаров В.Н.* Международные связи субъектов федерации: конституционный аспект. Конституционный вестник. 1992. № 11. С. 55–63.

² Российская газета. 1992. 15 дек.

высвечивает не только российских политиков, но и всех граждан России, проявляя: кто есть кто.

Баланс властей

Подписанное соглашение сразу же в первом пункте однозначно определяет проведение всероссийского референдума об основных положениях новой Конституции. Жестко обозначен срок референдума — 11 апреля 1993 года. Что стоит за всем этим?

В.Л. Наконец-то выполняется постановление первого Съезда народных депутатов, которое предусматривало проведение референдума по основным принципам будущей российской Конституции. В «течение двух лет Съезд торпедировал собственное же постановление. В результате достигнутого компромисса принято именно то решение, которое давно ждет страна. Решать вопрос о конституционном устройстве государства без волеизъявления народа, согласитесь, безответственно.

Е.Д. Разработка проекта новой Конституции Российской Федерации ведется уже более двух лет. К нынешнему времени текст Конституции достиг той степени готовности, когда может быть рассмотрен Верховным Советом России и -после утверждения в своих основных положениях вынесен на всенародное голосование. Само собой разумеется, предварительно он должен быть опубликован, что жестко обусловлено в постановлении. Граждане России смогут ознакомиться с положениями новой Конституции и 11 апреля высказать к ним свое отношение.

Корр. В постановлении говорится, что основные положения новой Конституций, выносимые на референдум, должны быть согласованы с Президентом и Конституционным Судом. Удастся ли это осуществить?

Е.Д. Безусловно, могут возникнуть какие-то разночтения в позициях Президента, Верховного Совета и Конституционного Суда. В этом случае они должны попытаться достичь между собой согласия, устраивающего всех: и Президента, и Верховный Совет, и Конституционный Суд.

Тем не менее постановление предусматривает и путь выхода из возможной тупиковой ситуации, когда по отдельным формулировкам проекта найти общий язык не удастся. В таком случае все варианты формулировок выносятся на альтернативное голосование и народ сам сделает выбор, определив, что ему нужнее, доступнее, понятнее.

В.Л. Конечно, еще развернется жесткая борьба вокруг тех формулировок, которые будут вынесены на референдум. Но, на мой взгляд, очень важна договоренность о том, что проект выносимых на референдум положений должен быть согласован и с Президентом, и с Конституционным Судом России. Это предполагает консенсус трех ветвей власти. Когда речь идет, о гарантированном разделении властей, отдавать все на

откуп только одной власти слишком опасно, поэтому участвовать в процессе разделения власти должны все ее три ветви.

Е.Д. С тем, чтобы договоренность всех трех ветвей власти по основным положениям Конституции была, подлинной, необходимо согласие всех субъектов Российской Федерации. Во имя этого проект, который выносится на референдум, предварительно будет направлен субъектам Федерации. Их мнения будут учтены при достижении окончательного соглашения.

Корр. Неоднозначную реакцию вызвало положение все того же первого пункта постановления о включении Федеративного договора в новую Конституцию.

Е.Д. Этот пункт отражает важнейший момент достигнутого соглашения о стабилизации конституционного строя. К тому же следует отметить, что он не нарушает системности Конституции.

В.Л. Федеративный договор вошел в Конституцию целиком во всей своей нормативной части. Не включились только те положения, что носили декларативный характер. Все нормативно-правовые положения нашли адекватное отражение в тексте проекта Конституции.

Поправки лишь приостановлены.

Корр. Второй пункт данного постановления вызвал специальное разъяснение Конституционной комиссии, распространенное на Съезде. Чем это вызвано?

Е.Д. Говоря о нашем разъяснении, следует напомнить содержание пункта 2. В нем констатируется, что «пункт 19 статьи 109 Конституции Российской Федерации в части приостановления действий указов и распоряжений Президента Российской Федерации Верховным Советом Российской Федерации; статья 110 в части предоставления права законодательной инициативы Совету Министров Российской Федерации; статья 121⁶ Конституции Российской Федерации в части незамедлительного прекращения полномочий Президента Российской Федерации не вступают в действие до проведения референдума по основным положениям Конституции Российской Федерации».

Мы разъясняем, что данное положение не вносит изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации. Речь в нем идет не о приостановлении действия еще не вступивших в силу конституционных изменений, а только о времени вступления их в силу.

По статье 185 Конституции Российской Федерации для такого решения не требуется большинства в две трети голосов народных депутатов Российской Федерации. Тот факт, что часть Закона об изменениях и дополнениях Конституции, которая регулирует порядок вступления в силу

этих изменений, была принята двумя третями голосов народных депутатов Российской Федерации, вовсе не означает, что в этом случае конституционно требуется именно такое большинство голосов. Для принятия Съездом постановления, части закона или закона, регламентирующих порядок вступления в силу изменений и дополнений Конституции, по Конституции Российской Федерации достаточно простого большинства голосов народных депутатов.

Именно в этом контексте и необходимо трактовать пункт 2 постановления VII Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

Корр. Пункт 3 достигнутого соглашения предписывает не принимать к рассмотрению поправки, которые нарушают сложившийся баланс властей. Значит ли это отмену поправок, внесенных Съездом в Конституцию?

В.Л. Речь идет не об отмене отдельных поправок, внесенных в Конституцию, а о сроках вступления их в силу, о том, чтобы отодвинуть время реализации трех конституционных поправок, которые существенно нарушают достигнутый баланс властей. В период острого общественно-го кризиса такая угроза возникает, что в равной степени опасно, независимо от какой ветви власти исходит. Постановление по сути объявляет мораторий на все изменения, которые могут поколебать баланс властей. Разумеется, такая отсрочка сохраняется до принятия новой Конституции, а набирает силу, с момента вступления в действие нынешнего постановления и объявляет запрет на войну властей.

Е.Д. Третий пункт является очень важным в мерах по стабилизации конституционного строя. Положение по сути запрещает законодательной власти принимать любые, решения, которые нарушают баланс властей. Тем не менее он составлен в точном соответствии со статьей Конституции, которая утверждает, что незыблемой основой конституционного строя России является принцип разделения властей. Этот пункт запрещает нарушать принцип разделения властей и их баланс. Поправки, которые Съездом были внесены в Конституцию, практически нарушали и такой баланс, и принцип разделения властей. Третий пункт практически требует возвращения к тому состоянию, что было.

Трудно сказать, откажутся ли депутаты от тех поправок, которые внесли в Конституцию, но от этого зависит действенность третьего пункта. К сожалению, из фразы «не принимать к рассмотрению поправки... нарушающие сложившийся баланс... власти», неясно, какой баланс подразумевается: «сложившийся» на момент до изменений на VII Съезде,

или «сложившийся» на момент, когда эти изменения уже сделаны, или вообще на будущие изменения?

Корр. Пункт 4, который рекомендует не проводить избрания судей на оставшиеся вакансии в Конституционном Суде, многих удивил. Ведь вокруг этой проблемы не было споров.

В.Л. Принятое решение устраняет дополнительный элемент дестабилизации общества. Согласитесь, дебаты могут вновь разобщить и депутатский корпус, и определенные слои населения. В нынешней конфликтной ситуации Съезда невозможно предложенные кандидатуры обсудить конструктивно. Голосуя за тех или иных кандидатов в члены Конституционного Суда, депутаты могут отдать предпочтение политическим пристрастиям, а не профессиональной компетентности.

Время убирать камни

Корр. Внесенные дополнения в Закон «О референдуме Российской Федерации» стали камнем преткновения на Съезде. И вот они утрачивают силу...

В.Л. Этот пункт практически восстанавливает справедливость в отношении собственного народа. Сами изменения, привнесенные Съездом в Закон «О референдуме...», являлись антиконституционными. Они нарушили такие основополагающие принципы Конституции, как народовластие, право народа на волеизъявление.

Е.Д. Тем самым народу России запрещалось высказывать свое мнение о доверии Съезду народных депутатов, Верховному Совету, Президенту, Конституционному Суду, о досрочном прекращении их полномочий. Народ отстранялся от кардинальных решений, касающихся судьбы государства. Так что пятый пункт очень своевременный и возвращает нас к конституционному принципу народовластия.

Корр. Как я понимаю, пункт 6 предусматривает сохранение глав администраций и их полномочий до выборов.

В.Л. В шестом пункте практически речь идет о краевом и областном уровне государственной власти. Предусматривается сохранение глав администраций и их полномочий до проведения новых выборов в Советы народных депутатов. Таким образом гарантируется одновременная смена персонального состава краевого и областного руководства через единовременное проведение выборов как глав администраций, так и Советов.

Корр. Пункт 7 вновь возвращает нас к посту Председателя Совета Министров Российской Федерации, вокруг которого развернулись основные баталии...

В.Л. Здесь, по моему мнению, Президент пошел на большую уступку, согласившись выдвинуть на альтернативной основе нескольких кан-

дидатов на посту Председателя Совмина России. Данный пункт не исключает и кандидатуру нынешнего исполняющего обязанности главы правительства Егора Гайдара. Естественно, будут выдвинуты другие кандидатуры, что значительно расширит возможности Съезда проявить свою волю, вынести то решение, которое, по его мнению, послужит интересам страны.

Е.Д. Мягкое рейтинговое голосование позволит определить кандидатуру, наиболее удовлетворяющую и Съезд народных депутатов, и Президента. Оно же дает Президенту право выбора одной из трех кандидатур, которые получают наибольшее количество голосов. Мягкое рейтинговое голосование подразумевает предварительное предпочтение нескольким кандидатурам. Если не будет избран премьер-министр, Президент может назначить исполняющего обязанности. Это норма, которая действовала и ныне, но в данном случае ставится жесткое ограничение во времени — до VIII Съезда народных депутатов.

Корр. Противоречиво воспринимается восьмой пункт, по которому утрачивают силу обращения к народу — и Президента, и Съезда. Некоторые расценили это как поражение Президента.

Е.Д. Так могут говорить только те, кто забывает, что существует два обращения, которые отражают сложившуюся ситуацию. Думаю, здесь мы видим разумный, компромисс двух сторон, ни одна из которых не проиграла.

В.Л. Данный пункт — последний итог достигнутого компромисса в обстановке противостояния двух властей. Обращения и Президента, и Съезда к российскому народу утрачивают силу. Следовательно, исчезает повод, основа для открытого конфликта и дальнейшей конфронтации двух властей. По сути это и есть цель, которую преследовали здравомыслящие силы.

Корр. И, наконец, о девятом положении, которое, по мнению специалистов, просится в самое начало постановления...

В.Л. Я тоже так думаю. Этот пункт жестко оговаривает, что ни одно из положений документа не действует самостоятельно. Такая обозначенность не позволяет определенным силам торпедировать условия договоренности сторон, вбить между ними клин.

Е.Д. Я бы его сформулировал так: ни один из предыдущих пунктов не действует в отдельности, все они, в том числе и девятый, действительны в совокупности как Системный блок, из которого нельзя вырвать ни одно зерно. Согласимся, труднее всего расшатать систему.

Беседу вел Павел Анохин

В.Д. Зорькин,
Председатель Конституционного Суда РФ

Конституционный Суд и российская демократия¹

В строительстве российского правового государства сделан, на мой взгляд, один из самых серьезных шагов — создан и начал работать Конституционный Суд Российской Федерации, высший орган конституционного контроля в стране. Как главный «судебный страж» государства, Конституционный Суд должен стать своеобразным рентгеном для всех законов, как вновь принимаемых, так и действующих. Необходимо помочь жителям России, наконец, поверить и осознать, что закон — не «дышло», что можно и нужно жить только по праву, по справедливости.

В условиях командно-административной системы, когда процветало «телефонное право» облеченного властью чиновника, партийного босса, чем иным мог быть наш суд, как не послушным орудием власть имущих? Иногда для приличия устраивали шумные процессы, но в большинстве случаев судьбы людей вершились отнюдь не в суде. Высшая судебная, законодательная и исполнительная власть десятилетиями концентрировалась в одном месте — в партийных структурах, такая инстанция, как Конституционный Суд, была просто не нужна. Привело это к деспотизму, произволу, нарушениям прав человека. Иначе и быть не могло.

Теперь же, если мы действительно хотим построить правовое государство, без такой судебной инстанции никак не обойтись. Есть хорошее изречение: «Никто не может быть судьей в собственном деле». Необходим арбитр, и он наконец-то появился. Если, например, законодатель вышел за пределы дозволенного Конституцией, Конституционный Суд его поправит. Если исполнительная власть издала акт, который противоречит закону, Суд тоже будет на страже. Как Суд будет действовать на практике, зависит целиком от нас. Судьи пришли с добрым намерением — защищать Конституцию. Никто не должен свернуть нас с этого пути.

Конечно, здесь есть известный парадокс: судьи дали клятву защищать конституционный строй, а ныне действующая Конституция несет на себе печать общества и государства, в которых наш суд не был нужен. Правда, в ней появились новые положения о президенте, полномочиях республик, составляющих федерацию, и многое другое. Но вместе с тем в Институты много понятий, идущих от прежней системы. С этой точ-

¹ Парламентский вестник. 1992. № 3. С. 19–20.

ки зрения Конституционный Суд поставлен в довольно сложное положение. Надеюсь, принятие нового Основного закона не за горами. Ведь жить по-старому — значит жить в разбалансированном обществе, раздираемом противоречиями. Новая Конституция Российской Федерации должна стать цельным правовым документом, моделью нашей жизни. Любой строитель, собираясь строить новый дом, прежде всего знакомится с проектом здания. Где чертеж нашего будущего дома? Мы принимаем законы, и все они должны органически согласовываться между собой. Пока это не всегда получается, и порой возникают трудноразрешимые ситуации. Все говорит за то, чтобы максимально ускорить принятие новой Конституции.

Сейчас у Суда достаточно широкий круг полномочий. Их можно разбить на два вида. Первый связан с проверкой конституционности нормативных актов — международных договоров, законов, указов президента и др. Такие дела Суд обязан рассматривать по ходатайствам Съезда народных депутатов, Верховного Совета, Президиума Верховного Совета, народного депутата РФ, Президента РФ, Совета Министров РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, высших органов государственной власти республик в составе РФ, руководящих органов общественных организаций общероссийского уровня.

Второй — проверка конституционности правоприменительной практики, которая проводится по индивидуальным жалобам граждан и юридических лиц. Но принимаем мы дело к рассмотрению только после того, как обратившийся к нам исчерпал обычные возможности по защите своего права, т.е. когда вступило в законную силу окончательное решение, оспариваемое индивидуальным жалобщиком. Это важно подчеркнуть для читателей: к нам ежедневно поступают сотни жалоб, однако далеко не все они соответствуют требованиям Закона о Конституционном Суде РФ.

Суд не исследует фактических обстоятельств дела: рассматривается конституционность самого применения (либо неприменения) той или иной нормы права в виде сложившейся практики судебных или иных государственных органов и должностных лиц. К слову, когда в парламенте обсуждались полномочия Конституционного Суда, было много возражений против того, чтобы наделять его такими полномочиями в сфере правоприменительной практики. Считали, что суд будет завален жалобами. Полагаю, что это не аргумент. Если много жалоб на нарушение конституционных прав (а то, что права людей нарушаются сплошь и рядом, мы знаем и без жалоб), значит тем более важны такие полномо-

чия суда! Лишить человека права обратиться в Конституционный Суд республики — это, на мой взгляд, означало бы фактическое разрушение конституционной законности.

У Суда есть еще один важный круг полномочий. Во-первых, он вправе по запросу высших органов Федерации и республик и по собственной инициативе давать заключения о соответствии действий и решений высших должностных лиц, а также нормативных актов Конституции РФ. Эти заключения должны быть рассмотрены Съездом народных депутатов или Верховным Советом РФ с принятием постановлений по существу, должны учитываться Президентом РФ, народными депутатами при принятии решений. Во-вторых, в соответствии с законом Суд ежегодно направляет послание Верховному Совету РФ о состоянии конституционной законности в стране. Верховный Совет обязан рассмотреть это послание и принять меры.

В-третьих, если Суд обнаружит пробел в законодательстве, он обязан использовать свое право законодательной инициативы, т.е. подготовить и внести в законодательные органы соответствующий законопроект.

Несколько слов о «внутреннем устройстве» высшей судебной власти. Суд, как это зафиксировано в Законе о Конституционном Суде РФ, — хранитель Конституции, высшая судебная инстанция по защите конституционного строя. Именно на это он и должен быть постоянно ориентирован. А не на то, чтобы приспосабливаться к конъюнктуре, отдельному правителю или законодателю. Судьи руководствуются только Конституцией, своим правосознанием и совестью. Качества избранных судей, как мне кажется, позволяют им оставаться на высоте положения. Кроме того, нас связывает и юридическая присяга. Будем свято блюсти ее!

Судья Конституционного Суда должен стоять над политическими страстями.

Человек живет в обществе, у него есть свои симпатии и антипатии, но там, где идет речь конституционной законности, судья должен забыть о своих пристрастиях, отставить практику в сторону и ориентироваться только на закон, на букву и дух Конституции. Думаю, это высшее качество, которым должен обладать каждый из тринадцати избранных членов Конституционного Суда.

Повседневную информационно-аналитическую, организационную и научную работу ведет Секретариат Суда, в котором трудятся высококвалифицированные юристы с большим научным и практическим опытом; мы взаимодействуем с юридическими ведомствами, научно-исследовательскими институтами.

Суд работает уже несколько месяцев. Приняты первые решения. Хотелось бы поговорить и о том, что вызывает озабоченность, на что я думаю направить основные усилия Суда.

Напомню, что наше первое решение было связано с тем, что вразрез с принципами организации правового государства и ранее принятыми Верховным Советом концепциями государственной и общественной безопасности Президент РФ издал Указ № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР». 14 января на своем заседании по делу о проверке конституционности этого указа суд постановил признать его не соответствующим Конституции. С этого момента указ утратил юридическую силу и является недействующим.

Б.Н. Ельцин принял наше постановление к исполнению: ни де-юре, ни де-факто МБВД больше не существует. Это внушает оптимизм: высшая исполнительская власть чтит Конституцию, выполняет решения Суда. Значит, дело построения правового государства не безнадежно. Выступив за отмену указа президента, мы были не против, а за президента. Если бы мы не восстановили законность, это в конечном счете могло бы быть губельно и для него самого.

В связи с этим нельзя не коснуться более общей проблемы. Авторитаризм не очень большой грех, если только он не ведет к деспотизму, к диктатуре. Через авторитарное правление прошли многие страны, это не беда. Но одно дело — авторитаризм Рузвельта, а другое — авторитаризм Гамсахурдиа. Судьба грузинского президента — это «звонок» для России. Если мы не услышим его, то нас ожидает нечто совсем русское и совсем кровавое. Искушение велико: кризис соблазняет решать все проблемы, «попроще» — например, опираясь на верного министра, который сначала приведет в повышенную готовность внутренние войска, а в час Х двинет их... Только куда? Монтескье говорил, что, когда человек, чтобы сорвать вкусный плод, подрубает под корень все дерево, — это и есть деспотизм. Нельзя заблуждаться: если президент избран всенародным голосованием, то ему вручили мандат, а не индульгенцию.

Что еще нас тревожит? Например, принятие ряда поправок к Закону РСФСР «О печати и других средствах массовой информации», ограничивающих конституционную свободу слова и печати российских граждан. Как известно, на своем заседании 27 декабря 1991 года российский парламент внес изменения в свое же постановление. И все равно суду предстоит еще и еще раз внимательно посмотреть закон о печати. Удара по гласности и демократии допустить никак нельзя.

Не может не беспокоить и то, что процесс приватизации идет стихийно или же в «номенклатурном» варианте. Нет четкой правовой ре-

гламентации этого процесса. Ускоренными темпами идет люмпенизация населения, теряющего надежду на свою долю в усердно растаскиваемой общенародной собственности. Благодаря этому создается база для охлократической диктатуры, а она — реальная угроза демократическому конституционному строю.

Если говорить в более общем плане, то полагаю разумным исходить из того, что класс предпринимателей, настоящий деловой мир, который только складывается у нас, — это часть, гражданского общества, его органический элемент, без которого демократическое гражданское общество попросту невозможно. С этой точки зрения Суд будет охранителем Конституции гражданского общества и правового государства, защитником прав всех граждан в ходе экономической реформы. А значит, и охранителем делового мира, гарантом нормального хода реформ, становления рынка. Охранителем не жуликов с большой дороги, не мафиозной партократии, не теневых структур, которые нечестным путем нажили миллионы, а именно делового мира в настоящем, точном смысле этого слова.

Особого внимания в ходе экономической реформы требуют права и интересы наименее социально защищенных слоев населения, в частности пенсионеров. Одно, на мой взгляд, важное решение на этот счет Суд уже принял. Мы не только признали неконституционной практику увольнений пенсионеров, но и обратились к законодателю с предложением отменить неконституционные нормы КЗоТ. Проект закона об этом уже подготовлен.

Теперь на очереди изучение всей панорамы экономической реформы, приватизации госсобственности с точки зрения прав человека. Если говорить шире, то проверка конституционных законов, работа по индивидуальным жалобам, другие действия Суда имеют смысл только тогда, когда все они конечном счете служат человеку, его правам и свободам. В этом я вижу высшее предназначение конституционного контроля.

Попытки в некоторых республиках, входящих в состав РФ, принять свои конституции, не соответствующие российской, аннулировать действие законов РФ на своей территории, вынуждают нас, не откладывая, поднять вопрос о конституционной защите единства правового пространства Российской Федерации. Позиция Конституционного Суда по вопросу о федерализме бескомпромиссна: мы намерены защищать конституционную российскую государственность и российское гражданство.

Противникам сильной, единой Российской Федерации не стоит заблуждаться: развал России, если его допустить, не остановится на быв-

ших автономиях или областях. Процесс этот лавинообразный, и в результате мы можем получить умноженную во сто крат Югославию. Этого ли хотят противники федерации? Недопустима и обратная крайность — возвращение к «имперской дубинке», диктату «центра», нарушению прав республик и краев, областей. Конституционный Суд будет твердо противостоять обеим этим крайностям.

Нельзя не сказать и о взаимоотношениях трех высших властей в государстве, от которых во многом зависят политическая стабильность и законность. Очень важно, чтобы Конституционный Суд не превратился в «ручной», «карманный» для какой-то из двух других властей. Суд — власть независимая и сильная, для Конституционного Суда любая зависимость, кроме зависимости от закона, гибельна.

У Суда и у меня, как председателя, установились прочные деловые контакты с руководителями других властных структур, прежде всего с Президентом России Б.Н. Ельциным и с Председателем Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатовым. Как и во всем цивилизованном мире, мы стараемся не переносить профессиональные разногласия на личные отношения.

Разум должен подсказывать всем трем российским властям, что сегодня, на труднейшем этапе нашей истории, между ними, как никогда, нужен диалог. Что касается Конституционного Суда, то он намерен использовать все свои полномочия как высшего органа судебной власти для защиты конституционного строя России, конституционных прав и свобод граждан, для поддержания законности и гражданского мира.

*Интервью с В.Д. Зорькиным,
Председателем Конституционного Суда
Российской Федерации*

Третья власть предлагает «круглый стол»¹

Признание неконституционными Указа Президента по МВД, референдум в Татарстане, проведение процесса по делу о запрете КПСС — вот неполный перечень действий Конституционного Суда, представляющего сегодня наиболее наглядно третью власть в стране. Какова роль этой власти в обществе? Как ей видятся сегодняшние проблемы нашей жизни? Об этом беседуют Председатель КС Валерий Зорькин и политолог Борис Славин.

¹ Правда. 1992. 11 нояб.

От абсолютизма к разделению властей

— Я хотел бы начать нашу беседу, Валерий Дмитриевич, с вопроса о нынешнем кризисе власти. Я вижу проявление этого кризиса в борьбе исполнительной и законодательной власти, требованиях отставки Президента, Председателя Верховного Совета. Совсем недавно в одной газете был поставлен вопрос и о Вашем «отводе» или «самоотводе». Как Вы ко всему этому относитесь?

— Мы еще не научились жить в обществе, где действует принцип разделения властей. Мы сделали лишь первую попытку создать такие органы, которые должны привести нас к правовому государству. Создание парламентской и судебной власти — первые шаги к такому государству. Мы жили долгое время в обществе, где была абсолютная власть, которая выражалась в формуле «генеральный секретарь тире президент — или президент тире генеральный секретарь».

— Но, согласитесь, что рецидивы абсолютной власти проявляются и сейчас.

— Я с вами согласен. Но если мы не научимся жить в условиях разделения властей, не будем понимать, что это сложная система сдержек и противовесов, предполагающая людей разумных, сознательных, готовых жить в компромиссе, то каждый будет тянуть одеяло на себя и другого рассматривать в качестве врага. В то же время нельзя забывать, что разделенные власти являются ветвями одной и той же государственной власти. Это означает, что мы сидим в одной лодке и должны вместе дружно грести в одном направлении. Иначе из-за действий какого-то одного...

— **Весла?**

— Да, которое вздумает, что оно-то и есть государственная власть, будет все угроблено.

— **В чем Вы видите в этой связи специфику третьей власти, ее роли в обществе?**

— Как всякая судебная власть, судебная власть в нашей стране призвана не творить законы и исполнять решения, а быть судом, т.е. в определенном смысле арбитром спорящих сторон. Никто не может быть судьей в собственном деле. Если какая-то группа будет расправляться с преступником сама по себе, то это называется самосудом. Так же и в спорах между властями суд должен занять положение стороны, решающей споры. Если президент будет решать, прав он или не прав, то мы далеко пойдем. Это конституционный спор, и он должен решаться каким-то специфическим органом. Конституционный Суд к этому и призван. Почему я так резко воспринял заявления Горбачева? Потому что здесь

проявилась модель, когда каждый хочет быть судьей в собственном деле. А это своего рода самосуд.

Правовой нигилизм — путь в никуда

— **Какие проблемы вам представляются наиболее острыми?**

— Это — рост преступности, экономика и федерация.

Правовой нигилизм и связанную с ним преступность преодолеть в одночасье нельзя: это было бы чудом. Но чудеса не бывает. Конечно, чиновничье-бюрократическое правление, которое у нас было десятки лет, сделало нас правовыми нигилистами. Но это только часть проблемы. Правовой нигилизм культивировался в России веками. Это отражено в народных пословицах типа «Закон, что дышло, куда повернул, туда и вышло» и др.

— **Но если пример правового нигилизма дают первые люди страны, то что Вы хотите от остальных? У нас сначала сверху запрещают, а потом те, кого запрещают, вынуждены обращаться в суд, а надо было бы наоборот.**

— Конечно. Если все поймут, что суд нужен и народ будет стоять за него горой, то дела у нас поправятся. И, напротив, если будут говорить, ну чем там Конституционный Суд занимается, то авторитет права и суда у нас не утвердится. Например, сегодня обеспечить суд народными заседателями — это проблема. Люди не хотят идти. Суд присяжных — это великое завоевание цивилизации, но как его реализовать у нас? Если никто не хочет быть присяжными, что же — вести на суд в кандалах?

— **Может быть, это связано с общей нестабильной обстановкой в обществе, нарастающей социальной напряженностью, с неадекватным поведением властей?**

— Тут целый комплекс проблем. Если в обществе существует экономический кризис, огромная масса бедняков и небольшая масса богатей, то такое общество не может быть стабильным, в нем не будет правового порядка. Мы хотим построить правовое государство, но для этого нужна стабильная экономика. Возьмем США, там основная масса общества — это средние слои, имеющие хороший заработок, обеспеченность жильем, питанием, одеждой и т.п. Трудно, крутятся, но они не ходят в нищете. А у нас? Совсем другая картина. Небольшое число нуворишей, которые в условиях проведения реформ использовали все для своего обогащения. Есть небольшая прослойка людей среднего достатка, но огромная масса народа погружена в нищету, и это уже не зависит от человека, его служебной лестницы. Ведь на существующую зарплату не проживешь. Чему служит все это? Снижение жизненного уровня все-

го народа всегда было почвой для роста преступности и как результат — диктатуры.

— **Значит, если экономика не выправится, нам грозит диктатура в ближайшее время?**

— Это весьма вероятно. Если обнищание не будет преодолено, то мы просто не сможем прийти к цивилизованному правовому государству. Право служит цивилизованным регулятором жизни. Вспомните, «право», «правда», «справедливость» — все эти слова одного и того же корня. Что означает право в экономике? Это когда люди могут жить достаточно хорошо. А что это означает? Это означает: трудись и получай за свой произведенный продукт. Чем больше трудишься, тем больше получаешь. Когда тебе дают лицензию только по знакомству — это уже не право, а произвол. Закон должен быть одинаков для всех.

— **Я хотел бы, чтобы Вы сейчас затронули ту область, где у нас назревают, может быть, самые острые конфликты. Я имею в виду межнациональные отношения.**

Самая острая проблема

— Я согласен с вами, что это, может быть, самая острая проблема сегодня. Россия ведь многонациональная страна с разными территориями и т.д. Российское Федеративное государство состоит из сложных частей, и если на эту общую правовую основу не станут все республики вместе, а каждая начнет перетягивать одеяло на себя и будет говорить только: я суверенное государство, причем абсолютно суверенное, — то что получится?

Суверенитет — это объем каких-то полномочий. Если составная часть федеративного государства — республика не жертвует частью своего суверенитета в сторону общедоделальных органов и не исполняет договоренности, то жизнь в таком государстве невозможна. Должны быть два взаимосвязанных условия. С одной стороны, республики должны дать полномочия федеральным органам власти, пожертвовать чем-то, а федеральная власть должна строго соблюдать и защищать те полномочия, которые находятся в республиках. Здесь, как и между властями в центре, не должно быть взаимных претензий на то, чтобы сделаться абсолютными суверенами. И тут тоже судебная власть пригодится. Спор между ними должен решаться цивилизованно, при всем уважении к республикам. Я напому, что в решении Конституционного Суда по Татарстану впервые признавались со стороны федерации его права как суверенного государства, входящего в Россию. Вместе с тем нельзя забывать, что явочным путем идет становление абсолютно суверенных го-

сударств. Происходит что-то странное в конституциях республик, проявляется тенденция провозгласить этот абсолютный суверенитет, но как это совместить с нахождением их в России? Неизбежна тогда ситуация, которую мы получили на уровне СССР.

— **Что Вы имеете в виду конкретно, о каких республиках идет речь?**

— Посмотрите, какой опыт мы имеем в Чечне. Мы говорим суверенность, а как быть с приоритетами, например, когда заходит разговор о правах российских граждан? Вот посмотрите закон Чеченской республики, подписанный председателем парламента, об уголовной ответственности за отдельные виды преступлений. Вводится практически система средневекового шариата: отрубание рук и т.п. Центральная власть, которая заигрывает с теми, кто явочным порядком нарушает взаимные договоренности, заслуживает проклятия потомков.

— **Вы ставите широкую проблему: будем ли мы все независимо от должности признавать верховенство права или снова исходить из культа личности тех или иных глав республик, руководителей центра, которые поощряют сепаратизм под видом абсолютного суверенитета.**

— Происходит недооценка опасности развала России, того, что стихийные адские силы набирают мощь, которая ведет нас к пропасти, уничтожению единого российского государства. Дальше процесс может стать необратимым. И дело не только в том, что развалится государство. Вся мировая цивилизация может быть погружена в пучину хаоса.

— **Это неизбежно породит тоталитаризм?**

— Да, он придет неизбежно, может быть, диктатура будет более страшного типа, чем те, которые мы знаем и видели.

— **Но некоторые считают, что развал империи должен пройти до конца.**

— До какого конца? Наша апрельская Конституция дает основу для создания цивилизованной федерации. Открыто провозглашен принцип разделения властей и т.д. Возникает вопрос: чего еще не хватает? Может быть, что-то скрывается за общими заявлениями политиков о приверженности праву и закону?

Право или политика штыка

— **Но в России всегда было господство политики над правом, а не наоборот. Достаточно сослаться на свежий пример: запрет ФНС еще до того, как он успел зарегистрироваться. Напоминает ли это известные слова французского императора: ты завоеуй территорию, а потом найдутся те законники, которые твою победу оправдают.**

— Да, это важная проблема. Но, не оценивая действия президента ФНС (это проблема будущего), хотел бы отметить следующее. Если под

политикой подразумевать голую политику в отрыве от права, то это политика голого штыка, она к добру никогда не приводила. Со штыком можно сделать все, единственное, что нельзя — это усидеть на штыке. Политика должна быть правовой, а это невозможно без первенства права, правды, справедливости.

— **Не обвиняют ли Вас в излишней социалистичности?**

— По закону мне запрещено выражать интересы какой-то партии, но я думаю, если социалистичность — в торжестве правды и справедливости, то я за такую социалистичность.

— **Вернемся к проблеме власти и политики. Вы сказали: власть не должна валяться на тротуаре. Что вы имели в виду?**

— Если власть печет указы, как блины (как во времена Горбачева), и ни один из указов не исполняется, — это знак беды, катастрофы. Власть на то и есть власть, чтобы обеспечить то, что от нее требуется, — охранять и защищать людей. В то же время она не должна быть тем медведем, который, убивая муху на лбу хозяина, убил самого хозяина. Нужно соединить две черты власти — силу и право. Для защиты конституционного строя России сегодня нужна сильная дееспособная власть. О чем сейчас говорят россияне? Надо же власть употребить. Надо же сокрушить преступность. Мы испытываем сейчас дефицит власти. Не любой власти, а дееспособной и эффективной. Власти, идущей не напролом, а использующей цивилизованную правовую форму. Каковы функции власти? Они просты: заботься о благе людей, не погружай народ в нищету, обеспечь защиту наших детей и жен от преступников, чтобы не было страха, чтобы россияне чувствовали себя в безопасности. Конституционный Суд тоже должен этому способствовать.

Где же выход?

— **Может быть, чтобы обуздать эти адские силы, о которых Вы говорили и которые почему-то в нашем разговоре носят анонимный характер, нужно вести другую политику, политику согласия, а не конфронтации, когда появляются термины «красно-коричневые», где нарочито соединяются совершенно противоположные цвета (известно, что «красные» боролись против «коричневых»). И ведь посмели этот ярлык приклеить фронтовикам! С другой стороны, говорится о «демофашизме» и т.п. Трудно верить в желание политической стабилизации.**

— Нужно всем политикам осознать, что мы, как я уже говорил, сидим в одной лодке, которая находится под влиянием штормовых нагрузок, могущих ее опрокинуть. Сейчас как никогда наступило время на новом витке осознания возродить понятия «национальное согласие»,

«консолидация», «компромисс», «коалиция» и, я бы сказал, даже «круглый стол».

— **Нужен конструктивный диалог между полярными силами, так я Вас понял?**

— Да. Спектр движений и партий очень большой — от правых до левых. И крайние фланги должны понять: нужно сначала спастись. Дальше обратиться к народу цивилизованным путем, и он оценит ваши усилия: на выборах он отдает приоритет тому или другому. Здесь должна быть покорность Конституции, закону, а самое главное народной воле. Сейчас же пытаются вздыбить Россию. Каждый говорит от ее имени. И получается, что экстремизм ползет и справа, и слева. В этом большая опасность. Где выход? Если уж мы создаем президентскую власть, то президент и другие должны осознать, что у нас есть президент не правых и левых, а Президент России. Нам нужен российский де Голль, российский Рузвельт. Нынешнему Президенту России дан великий шанс: он должен сплотить разные политические силы ради общей цели — спасения России. Но это должен осознать не только президент, но и сами движения партии.

— **Но посадить коммунистов и демократов за один стол трудно, не говоря уже о западниках и патриотах.**

— В том-то и дело. Но здесь можно использовать возможности любого органа. Если Конституционный Суд может здесь помочь, я готов, чтобы он этому способствовал. Если они не могут сесть за «круглый стол» в другом месте, пусть приходят в Конституционный Суд. Он готов показать здесь свою надпартийность.

— **В заключение скажите, чем закончился инцидент с Горбачевым?**

— Проблема Горбачева для меня и суда проблема решенная, откровенно говоря, мне жаль этого человека. Это, конечно, не жалость к Горбачеву как таковому, а жалость к подобному типу людей, провозглашающему необходимость господства права и игнорирующему его на деле. На мой взгляд, попытки Горбачева вернуться на политическую арену — попытки безуспешные. Наш народ не так глуп, чтобы это допустить.

— **Вы тему Горбачева закрыли окончательно?**

— Учитывая позицию экс-президента и его отношение к суду, мы приняли решение, что он как свидетель не может дать показаний, которые могли бы помочь выяснению истины. Поэтому мы не настаиваем на его явке в суд.

В. Т. Кабышев,
доктор юридических наук,

Исторический опыт свидетельствует...¹

Те, кто утверждает, что сегодня не время принимать Конституцию (мол, в переходный период достаточно ограничиться дополнениями), должны осознать, к чему привели подобные конституционные конвульсии бывшего Союза. Не повторить бы и России этот путь. Ее действующий ныне Основной Закон уже напоминает лоскутное одеяло — на сегодня принято 203 поправки. Подобной конституционной чехарды, а иначе не назовешь многочисленные изменения и дополнения Основного Закона, мировая история еще не знала. В российском обществе сложилось новое соотношение социальных сил. Демократия нуждается в своем конституционном закреплении. Опубликованный проект воплощает философию демократического и свободного общества. Человек, его права и свободы признаются высшей ценностью. Проект нацелен на утверждение гражданского общества, в основе которого собственность, труд и предпринимательство. Именно поэтому сегодня России, как воздух, необходим конституционный механизм власти, который бы полностью исключал произвол тирании, безграничного всевластия бюрократии, возрождение любого культа.

Цель разработчиков проекта Конституции — создать закон, который бы не подвергался частым изменениям, был стабилен. Вот почему обсуждаемый проект устремлен в будущее — многие его нормы имеют опережающий характер и, естественно, не смогут действовать с момента принятия этого документа в полной мере. Но исторический опыт свидетельствует: многие конституции, особенно в революционные периоды, принимались в условиях становления новой правовой системы. Такие конституции служили правовым ориентиром, своего рода конституционным каркасом для создания и развития новых институтов государственности, правовых основ становления гражданского общества.

В целом проект Конституции Российской Федерации заслуживает высокой оценки. Вместе с тем две проблемы требуют более детального обсуждения, корректировки. Это вопросы национально-государственного устройства Российской Федерации и организации государственной власти.

¹ Российская газета. 1992. 9 апр.

Возникшая на развалинах бывшей царской многонациональной империи, Россия по сути федерацией как таковой не была. В сущности это была унитарная республика с широкой автономией для тех народов, которым было предоставлено право на самоопределение в той или иной государственно-правовой форме. Сегодня демократические процессы коснулись и межнациональных отношений. Повальная суверенизация, охватившая многие бывшие автономные образования России, — результат длительного диктата сверхцентрализации. Авторы проекта предлагают оригинальную идею построения Российской Федерации, предусматривают и учет волеизъявления жителей соответствующих территорий, и право народов на самоопределение. В решении национально-государственного устройства России, по моему глубокому убеждению, следует исходить из таких приоритетов, как целостность территории Российской Федерации, обеспечение приоритета прав и свобод человека.

Нуждается в доработке конституционная система государственной власти. Проект делает громадный шаг по пути превращения России в цивилизованное демократическое государство, провозглашая принцип разделения властей. Но мы должны четко определить: какая модель разделения властей — французская или американская — для нас более приемлема? Ведь совершенно ясно, что принцип разделения властей несовместим с идеей полновластия Совета, а такой уклон заметен.

В преддверии приближающихся выборов на многопартийной основе следует заложить в Конституции и соответствующий порядок формирования правительства. Следовало бы четче разграничить функции палат Верховного Совета.

И еще один момент. Россия по крайней мере на целый год уже задержалась с принятием новой Конституции, которая может стать правовой преградой возможному распаду некогда могучего единого суверенного Российского государства. Но самое главное — только в условиях существования сильной государственной власти ныне возможно обеспечить свободу и права человека. Недоценивать это сегодня могут либо социально слепые политики, либо имеющие тайные умыслы.

*Интервью с В.А. Кикотем,
экспертом Конституционной комиссии,
кандидатом юридических наук*

Новая Конституция для новой России¹

Журнал «Общественные науки и современность»: Виль Алексеевич, вы в качестве эксперта Конституционной комиссии участвовали в разработке «официального» проекта новой Конституции России. После опубликования проекта он подвергся критике: одни его нашли антисоциалистическим и даже буржуазным, другие — содержащим слишком много элементов «реального социализма». Подвергается сомнению сам принцип Конституции, регулирующей «все на свете», при этом напоминают, что мы переживаем переходный период и хотим уйти от чрезмерного вмешательства государства во все сферы жизни. В пример ставят лаконичную американскую конституцию, которая, как известно, исправно служит 200 лет.

В. Кикоть: Я думаю, что частые ссылки на опыт США, наблюдаемая у нас идеализация американской конституции не совсем обоснованы. Конечно, мы сейчас переживаем переходный период, и американская конституция тоже принималась в переходный для той страны период. Она принималась не в один прием: в 1776 г. — Декларация о независимости, в 1781 г. — статьи конфедерации, в 1787 г. — конституция федерации и в 1791 г. — Билль о правах, большая и важная серия поправок об основных правах личности. Были и другие поправки, правда, не так много.

Американскую конституцию мы не можем брать за образец вот по какой причине. Вспомним, что Англия, продолжателем правовых традиций которой во многом являются США, вообще живет без конституции. Там настолько высокое правовое сознание, что англичане обходятся обычными законами, судебными решениями, традициями.

Все конституции XVIII и большей части XIX вв. были политически, т.е. касались почти исключительно государственного строя и политических прав граждан. А конституции конца XIX в. и особенно XX в. являются основными законами всех сторон общественной жизни, включают основные правовые принципы экономики, трудовых, семейных отношений, положения общественных организаций, печати и т.д. — все основные принципы действующего права. Американцы, введя в конце XVIII в. политическую конституцию, в основном следовали английскому пути: они не вводили в нее многих положений, которые оказались

¹ *Общественные науки и современность.* 1992. № 4. С. 5—15.

необходимыми для западноевропейских конституций в конце XIX и в XX вв., «по-английски» закрепляя их в решениях Верховного Суда и др.

У нас такой правовой культуры, таких условий нет! Поэтому, как и по ряду других причин, нам в этом плане ближе опыт западноевропейских государств, особенно наиболее всесторонних конституций середины и конца XX века.

ОНС: Для Вас были неожиданными критика и непонимание?

В. Кикоть: Видите ли, пока Конституционная комиссия работала (а за это время, кстати, любой специалист мог прийти к нам со своими идеями), мы слышали критику другого рода. Нам часто говорили, что наш проект, может быть, и хорош, но он слишком хорош для того массового сознания, которое мы имеем.

Конечно, стереотипы политического и правового поведения формируются не только законом, но и общественной практикой. В нашем случае закон должен стать инструментом изменения практики. Чтобы он опережал практику и способствовал ее развитию, нам нужно закон торжественно сменить на закон благоприятствующий.

Мне кажется, что в нашем проекте есть много очень важных и ценных положений, прогрессивный характер и полезность которых очевидны всем.

ОНС: Например?

В. Кикоть: В качестве примера я бы привел «Основные принципы Конституции» — первые ее 11 статей: государственный суверенитет; человек, его права и свободы как высшая ценность; народовластие, политический плюрализм и идеологическое разнообразие, запрещение устанавливать какую бы то ни было идеологию в качестве государственной; рыночное хозяйство, социальное государство (т.е. такое, целью которого является достижение благосостояния каждого человека и всего общества), разделение властей... Особое значение имеет принцип верховенства права, закрепленный в статье 9.

ОНС: Почему права, а не закона? Это вовсе не так очевидно и требует разъяснения.

В. Кикоть: Поясню на примере. Все международно-правовые акты закрепляют равноправие людей независимо от их цвета кожи. А в Южной Африке еще недавно конституция содержала положение об апартеиде. Так вот, что бы они там ни писали в своей конституции, а люди все равно равноправны! Этого требует право, а закон, в том числе и конституция, должен выражать право, а не противоречить ему.

Непонимание могут вызвать и другие нормы, например положение о том, что конституция имеет прямое действие. Всегда у нас к Основно-

му Закону относились как к пропагандистской декларации, и никакой суд не принял бы к рассмотрению иск, юридическим основанием для которого послужила бы та или иная статья конституции. Но эта практика должна быть изменена. Сюда же относятся и обязательность публикации законов, и признание норм международного права, международных договоров, подписанных Россией, частью ее внутреннего права. (До сих пор нередко бывало, что, скажем, Международная организация труда принимала конвенцию, благоприятную для трудящихся, а СССР ее подписывал, но в действие не вводил.) В этой же части говорится и о федеративном устройстве России, о ее месте в Содружестве и в мировом сообществе.

Все эти принципы составляют в целом тот стержень, вокруг которого строится весь проект.

ОНС: Правда ли, что многие формулировки были взяты из конституции ФРГ?

В. Кикоть: Это преувеличение. Мы изучили и использовали опыт множества конституций: европейских, латиноамериканских, японской — все они принимались в конце 40-х годов и в более позднее время. Может быть, некоторые формулировки и наводят мысль о таком влиянии. Скажем, формула «собственность обязывает», употребленная в одном из прежних вариантов проекта. Она содержится в германской конституции 1949 года. Но ведь эта идея проводится в жизнь законами почти всех современных государств. Собственность рассматривается не только как право собственника делать все что он хочет со своей вещью, но и как его обязанность делать это таким образом, чтобы в результате осуществлялась социальная функция объектов его права собственности, и чтобы использование этих объектов отвечало всеобщим интересам. Мы исключили названную формулу из текста проекта, но ее повторили в альтернативном проекте ДДР А. Собчак и С. Алексеев, истолковав ее содержание только как обязанность собственника платить долги.

ОНС: Стало быть, ваш проект в отношении собственности расставляет все точки над *i*?

В. Кикоть: Проблеме собственности посвящено несколько статей, в которых идет речь и о частной собственности в ее индивидуальной и коллективной формах, и о собственности, которую юристы называют публичной, т.е. государственной (федеральной, республиканской, краевой, областной) или муниципальной (принадлежащей району, городу, поселку и др.). Здесь мы ориентировались на старый и новый опыт нашей страны и учитывали полезные стороны законодательства и практики многих других стран. Это относится как к правам и обязанностям собст-

венника, так и к государственному регулированию этих отношений. Такое регулирование особенно выражено по отношению к недвижимости, а также к земле, водам, недрам, лесам, ресурсы которых ограничены. Собственность объявляется неприкосновенной, но в то же время собственник не имеет права оставить свою недвижимость неиспользованной, землю — невозделанной и т.д.

ОНС: А если все же оставит?

В. Кикоть: Тогда государство применит к нему экономические или иные санкции или, как минимум, обяжет его использовать собственность определенным образом. Например, в той же Германии любая земельная сделка — продажа, дарение, наследование и т.д.— возможна лишь с разрешения государственного органа, который должен подтвердить экономическую целесообразность сделки. По этой причине из числа возможных приобретателей сельскохозяйственных участков исключаются старики или некомпетентные в сельском хозяйстве люди — они не могут быть ни покупателями, ни наследниками (в крайнем случае им выплачивается компенсация).

Либеральная конституция в духе XVIII в. сейчас уже невозможна. Тогда собственник был совершенно свободен и делал, что хочет. Потом появились исключения: так, во Франции Наполеон I заставил всех землевладельцев обрабатывать землю, даже если им это было невыгодно, а Наполеон III заставлял владельцев горных земель сажать там леса. Теперь эти исключения в значительной мере вошли в практику.

Для современных конституций характерно сочетание ограниченно-го, но защищенного права собственности с государственным регулированием. Тем самым обеспечивается выполнение этой собственностью социальных функций, ее служение всеобщим интересам.

ОНС: Раз так, то и какие-то антимонопольные нормы должны быть предусмотрены?

В. Кикоть: Разумеется. В нашей литературе слишком долго и несправедливо высмеивалось западное антимонопольное законодательство. О нем писали, что оно лживое, притворное, что на самом деле государство там служит монополиям и т.д. А государство в этих странах в гораздо большей степени служило общественному благу и обслуживало повышение эффективности производства. Они ведь тоже поняли то, что нам разъяснил еще В. Ленин: что всякая монополия ведет к загниванию. Теперь у них антимонопольное законодательство стало довольно жестким.

ОНС: Понятно, что у нас положение особое: поскольку основным монополистом является государство, оно как бы вынуждено, законода-

тельно ограничивая монополию, ограничивать самое себя. Видимо, в этом одна из причин, почему «разгосударствление» идет так туго?

В. Кикоть: Вероятно, коренная причина у нас та же, что и на Западе... Ведь и там до сих пор проблема исчерпывающим образом не разрешена. Во-первых, в руках монополий большая политическая власть, которую они активно используют. В законодательстве многих стран есть, например, норма, согласно которой производитель какого-либо вида продукции, сосредоточивший в своих руках 30% ее предложения на рынке, уже считается монополистом. А у нас есть объединения и заводы, являющиеся вообще единственными производителями той или иной продукции на весь бывший Советский Союз.

Во-вторых, здесь есть еще психологическая или, может быть, идеологическая причина. На протяжении многих лет нам внушалось примитивное, ошибочное представление, что чем больше предприятие, чем крупнее производство, тем лучше. В действительности при каждом уровне развития производительных сил существуют оптимальные размеры предприятия — и минимальные, и максимальные, — из пределов которых оно не может выйти, не потеряв своей эффективности. Наша гигантомания (а у нас самая большая в мире доля очень крупных предприятий) — это предрассудок, который трудно преодолевается. До сих пор в газетах пишут, что индустриальные гиганты — основа нашей экономики. Это можно сказать лишь о некоторых из них. Остальные — главные ее разрушители!

ОНС: Наверное, это не единственный предрассудок, который затрудняет создание цивилизованных законов...

В. Кикоть: Да, до сих пор сохраняется, например, острое предубеждение против всех форм частной собственности, особенно индивидуальной, и необоснованное предпочтение отдается государственной собственности. Нет твердого, глубокого осознания того, что из всех существовавших когда-либо форм собственности везде, во всем мире государственная является наименее эффективной, наиболее убыточной, наименее справедливой, наиболее эксплуататорской — а в наших условиях даже свирепо эксплуататорской.

В так называемых капиталистических странах Запаदा государственная собственность существует главным образом в двух случаях. Первый — если к власти приходят социалисты или лейбористы и начинают свои полусоциалистические эксперименты. Это неизбежно сказывается через несколько лет: происходит ухудшение экономической ситуации, а вследствие этого — потеря власти и ограничение таких экспериментов.

Второй случай — когда надо развивать какую-то общественно необходимую сферу производства, настолько дорогую и неприбыльную, что частный капитал в нее не идет. Пример — американский ядерный проект во время войны. Или другой пример: огромная (более 2 тыс. кв. км) осушенная территория дна залива Зейдер-Зее в Голландии, где земля является исключительной государственной собственностью. Так много средств потребовалось, чтобы осушить дно залива, построить там дамбы и тому подобные сооружения, создать фермы, да еще постоянно поддерживать все это хозяйство, чтобы море снова его не затопило, что осилить это может только государство.

Мы же абсолютизировали государственную собственность, сделали из нее фетиш. И такого рода предрассудки — пожалуй, одна из главных помех на пути к новой конституции. Причем члены Конституционной комиссии и эксперты встречают их не только среди населения, но и среди депутатов Верховного Совета.

ОНС: Да, уже совершенно очевидно, что состав Верховного Совета не самый квалифицированный...

В. Кикоть: Отчасти. Но, может быть, это как раз и является некоторым признаком демократизма нынешней политической системы. Наш депутатский корпус отражает, хотя, наверное, не очень точно, образ мыслей народа.

ОНС: Но если следовать этой логике, тогда получится, что народ всегда прав? Или все-таки правы наиболее просвещенные и передовые представители?

В. Кикоть: Нет, я не думаю, что народ всегда прав... Гитлер получил свою власть, бесспорно, не без поддержки большинства немецкого народа. Когда он начал Вторую мировую войну, то первые два-три года успехов еще увеличили его популярность, и германский народ за некоторыми исключениями поддерживал гитлеризм в завоевании и угнетении других стран и народов...

ОНС: Аналогии с Германией 30-х годов лежат на поверхности: тяжелое экономическое положение, национальные обиды, стремление увидеть врага в инородце, популярность лжесоциалистической идеологии, даже наличие «бесноватых» лидеров... Что Вы об этом думаете?

В. Кикоть: Это очень важная проблема, в том числе и с точки зрения Конституции. Мы исходим из того, что каждый народ желает сохранить себя как этнос, сохранить свою культуру и иметь собственную государственность, и он имеет на это право. Может быть, далеко не все со мной согласятся, но я думаю, что это относится не только к Литве, Грузии или Молдове, но также и к Чечне, Туве, Карабаху и т.д. Здесь есть вещи, ко-

торые трудно осознаются, потому что люди опять-таки отягощены предрассудками.

Я придерживаюсь того мнения, что Советский Союз никогда не был добровольным союзом государств; это была унитарная империя, державшаяся на лжи и насилии. А Россия была органичной частью этой империи. Сталинская фантазия разделила наши нации на четыре категории, одним отделив один статус, другим — другой, а фактическое их положение было одинаковым.

Мы должны понимать, что силой удержать какой-то народ в составе России невозможно, но можно и нужно придать политической, экономической, социальной и культурной жизни в России демократический, справедливый характер, придать межнациональным отношениям, статусу государств — субъектов Российской Федерации такой характер, при котором никому бы и не захотелось выходить из ее состава, даже при наличии права на это.

Применение насилия кое-кому сейчас рисуется как возможность спасти распадающееся государство и даже вернуть к жизни Советский Союз. Все это мне представляется очень опасной игрой на патриотизме народа. И эта игра иногда приобретает исключительно циничный и грубый характер. Под предлогом священной защиты якобы исконно русских земель нас призывают не возвращать Японии четыре бесспорно японских острова. Но за предлогом стоит истинная — совсем иная! — цель. Люди, которые ее добиваются, очень хорошо понимают, что из всех имеющихся в мире капиталов, которые могли бы быть обращены на помощь нашей стране, более 60% принадлежат Японии. Испортить отношения с Японией, не позволить ей оказать помощь, ухудшить положение в стране — вот их истинная цель.

ОНС: Вы считаете, что при всем их показном патриотизме для них «чем хуже, тем лучше», поскольку это открывает им дорогу к власти?

В. Кикоть: Совершенно верно. Другой пример этого рода мы наблюдаем по отношению к Германии. «Не допустить восстановления немецкой автономии!» — для этого сознательно формируется общественное мнение, целенаправленно подогреваются в народе антинемецкие настроения.

Полезно было бы вспомнить, что в годы Второй мировой войны несколько десятков миллионов граждан немецкого происхождения имели [гражданство] Соединенных Штатов. Немцы составляли заметную часть американской армии! Они воевали за Америку — да и за Германию — против фашизма, и сторонников Гитлера среди них не было. Практически не было таких и среди немецких граждан СССР — этих честнейших

и трудолюбивейших граждан, которым из-за ложных обвинений пришлось несправедливо пострадать (депортация, лишения, ликвидация автономии на Волге и пр.). Сейчас, вопреки закону, их автономия все еще не восстановлена, и именно в то время, когда Германия уже проявила готовность нам помогать.

Испортить отношения с Германией, с Японией, сравнить Украину и Россию из-за Крыма, посорить Россию с Казахстаном из-за некоторых казахстанских территорий (а это значит и со всеми мусульманскими республиками), сорвать демократизацию страны, экономические реформы — вот смысл такой политики.

Игра эта идет по всем линиям с одним расчетом: чтобы положение в стране стало как можно тяжелее, а в результате народное недовольство возросло бы как можно сильнее, и вину за это можно было бы возложить на нынешнее политическое руководство России и, воспользовавшись ситуацией, опираясь на люмпенские массы, вернуться к власти.

ОНС: Каким же Вам видится выход из положения?

В. Кикоть: Мне кажется довольно поучительной современная ситуация в Западной Европе. Сближение стран ЕЭС, их взаимное доверие дошли до такой степени, что территориальные споры между Германией и Францией, Францией и Италией и т.д. ушли в прошлое, по-видимому, навсегда. Германоязычная часть граждан Франции в Эльзасе и Лотарингии, италоязычные французы на Корсике пользуются реальным и всесторонним равноправием и вовсе не стремятся к пересмотру границ, поддерживая современный принцип их нерушимости.

Признание этого принципа бывшими республиками бывшего СССР, взаимное гарантирование не только социально-экономических и политических, но и национально-культурных прав граждан, допущение двойного гражданства на фоне укрепления взаимоотношений между этими республиками при отказе от любого насилия — все это необходимо для России, как и для других государств «ближнего зарубежья».

Кроме того, я думаю, что самое бесполезное и опасное, что можно делать, — это продолжать поиски врагов в других республиках, предъявлять к ним претензии и осыпать обвинениями. Хотя я не солидаризируюсь со всеми действиями лидеров этих государств и не все их заявления поддерживаю.

ОНС: Вы говорите о Л. Кравчуке?

В. Кикоть: Например, о Кравчуке, Когда украинский президент заявил, что Черноморский флот должен принадлежать только Украине, то и ответ получил на том же уровне: нет, только России! Но поскольку как весь советский флот, так и этот создавался силами и средствами всех

бывших союзных республик, он и должен быть между ними справедливо поделен — если, конечно, до этого дойдет дело. Кажется, к тому оно и идет.

Нельзя забывать о том, что суверенные государства имеют право на собственные вооруженные силы; СНГ государством не является и поэтому в виде исключений может и должно сохранить в общем ведении лишь ядерные вооружения — по понятным соображениям, которые разделяет весь мир.

ОНС: Почему же НАТО и ООН имеют свои объединенные вооруженные силы, не являясь государствами?

В. Кикоть: Извините, речь идет о единых вооруженных силах СНГ, а не об объединенных вооруженных силах НАТО или миротворческих силах ООН, которые формируются из частей, продолжающих принадлежать армиям отдельных государств — членов этих организаций. В нашем случае наиболее вероятен вариант, когда одновременно будут существовать единые вооруженные силы — ядерные, объединенные вооруженные силы СНГ и армии суверенных государств. Хотя пока не все государства СНГ согласны участвовать в объединенных силах.

ОНС: Нет согласия по вопросу об армии, нет его и в международных отношениях... Реально ли вообще принятие новой конституции? Ведь неизвестно даже, каковы границы того государства, которые она закрепляет; а вдруг завтра захочет отделиться не какой-то этнос, а, скажем, Дальний Восток или Тюмень?

В. Кикоть: Это вполне реальная проблема. Если тяжелое экономическое положение будет тянуться долго, то не исключено усиление регионального русского сепаратизма. И тогда за отделение от России будет бороться какая-то область с русским населением, которая решит, что она при своих природных богатствах лучше проживет одна, тратя эти богатства по своему разумению, а не отдавая их неизвестно на какие цели российскому центру.

Главная причина такого сепаратизма — неэффективное управление экономикой, неповоротливость всей народнохозяйственной системы. И только реальное оздоровление экономики и повышение уровня жизни убедит всех, что вместе все-таки лучше.

Я уже говорил об оптимальных размерах производства. Здесь та же проблема. В громадном государстве, имеющем такую территорию, экономику, население, как Россия, решение всех задач из одного центра невозможно. Разговоры о едином народнохозяйственном комплексе и т.п. — большое преувеличение.

Когда существовавшие в Западной Европе суверенные государства, я бы сказал, пресытились своей самостоятельностью, до конца использовали все возможности внутреннего рынка и до предела развили простую международную торговлю, возникла почва для их интеграции, открывающей новые перспективы развития. Этим и объясняется их нынешнее постепенное тщательно выверяемое сближение, введение единых правовых норм, единой валюты и т.д.

У нас же обоснованы не только стремление к самостоятельности республик, но и имеющие отчасти ту же природу зарождающиеся настроения русского регионального сепаратизма. Они в большой степени выражают недовольство неэффективностью управления и косностью центра, а не только эгоистическое стремление местных чиновников взять себе побольше власти.

ОНС: То есть Вы считаете, такое разделение было бы благом?

В. Кикоть: Нет! Я считаю благом совсем другое решение вопроса. Благом для нас — конечно, с оговорками — была бы система, в чем-то похожая на ту, к которой движется Западная Европа. Нам нужно сохранить центр. Но он не должен заниматься решением текущих локальных и региональных вопросов. В его компетенцию входили бы внешнеполитические дела, оборона страны, финансовая политика и эмиссия денег, федеральные налоги, координация, согласование развития республик и регионов. Но решение огромного числа неключевых, нестратегических вопросов, которыми сейчас занимается центр, должно переместиться вниз.

Именно это имелось в виду, когда в первоначальные проекты Конституции мы закладывали превращение всей России в Федерацию, субъектами которой были бы не только этнические, но и российские региональные республики (земли). Они должны перестать быть только административно-территориальными единицами, только областями и краями; им должны быть переданы права (конечно, лишь в определенной, точно отмеренной степени) самим издавать законы по местным вопросам — в соответствии с конституцией и федеральным законодательством. Многие «оперативные» функции всех российских властей также должны быть переданы вниз — республикам, областям, краям или их объединениям, которые мы условно называем «землями».

Только на этой основе в такой громадной стране, как наша, с ее огромным разнообразием местных условий может быть создано эффективное разделение труда между центром и регионами. Нельзя иметь такие федеральные законы о землепользовании, о местном самоуправлении и др., которые бы одинаково подошли, скажем, и для Кубани, и для

Таймыра. Такой закон был бы чистой абстракцией, мог бы содержать лишь самые общие принципы. Мы же хотим, чтобы практические отношения в обществе регулировались, главным образом, законом, а не свободным усмотрением чиновников и не подзаконными актами. Для этого закон должен быть конкретен и достаточно детален, а такого закона для всей России, с ее великим многообразием условий, в Москве не выработать.

Вместе с тем представляется нецелесообразным предлагаемое некоторыми политическими группами создание в составе Российской Федерации наряду с существующими ныне республиками еще одной — Русской, которая объединила бы все края и области России. Прежде всего потому, что это была бы громоздкая республика, внутри которой возникла бы та же проблема децентрализации власти и регионализации. Ее создание придало бы всей Федерации очень несимметричную структуру, крайне неудобную для управления страной. Кроме того, в условиях равенства субъектов Российской Федерации население «Русской республики» — более 80% всего населения России — имело бы в верхней палате парламента несоразмерное представительство: всего 4–5% состава. Русскоязычные граждане других республик, составляющие более половины населения в Якутии, Бурятии и т.д., могли бы почувствовать себя как бы «отделенными» от России.

Мы же предлагали создание не одной, а нескольких региональных русских республик в составе Российской Федерации. Жаль, что это не получило поддержки. В Канаде наряду с франкоязычным субъектом федерации есть еще девять англоязычных. В Швейцарии три основных этноса составляют 23 субъекта федерации...

ОНС: Получается, что те же претензии, которые предъявлялись бывшими союзными республиками бывшему союзному центру, теперь адресуются российскими автономиями и регионами российскому демократическому руководству, которое когда-то так сочувствовало отделившимся Прибалтийским государствам...

В. Кикоть: Действительно, некоторое сходство существует. Но я склонен, как уже было сказано, отчасти его оправдать. Переход к разумным мероприятиям по децентрализации был бы очень удобен и легок в благополучных политических и экономических условиях. Однако в нашей ситуации политической нестабильности возникает объективная потребность в сохранении централизации.

Известны случаи, когда назначавшиеся Президентом руководители местной администрации проводили политику, не соответствующую его указаниям. Поскольку Россия пока еще не имеет своей армии и некото-

рых других атрибутов государственности, то сейчас передача власти на места объективно усилила бы сепаратистские тенденции. А задача все-таки состоит в том, чтобы сохранить Россию, ее единство; если же распад окажется неизбежен, то свести его к минимуму. Решив эту задачу, можно будет строить систему отношений между центром и местами.

Есть еще одно соображение, которое кажется — но только на первый взгляд! — не связанным непосредственно с нашей темой. Мне оно представляется чрезвычайно важным. Речь идет о демографической ситуации, в которой находится Россия, и в первую очередь русский народ.

Чрезвычайное перенапряжение, которому наш народ подвергается почти без перерыва с 1914 г., сильно изменило его традиционный, исторически сложившийся образ жизни. Прежде всего, принципиально изменилось демографическое поведение. Еще лет 20–25 назад в Центральной России было всего 2–3 области, в которых смертности превышала рождаемость. Сейчас только в этом регионе их около 30. По России в целом смертность превышает рождаемость, и надо еще учесть, что сюда входят и некоторые мусульманские народы России — татары, башкиры, — у которых демографическая ситуация пока благополучная. Если же взять только русское население, то окажется, что количественное его сокращение не только нарастает, но и сопровождается, как сейчас пишут некоторые медики, качественным ухудшением.

ОНС: Вы имеете в виду пьянство, «утечку мозгов»?

В. Кикоть: И не только это. По наблюдениям педагогов, год от года увеличивается число умственно неполноценных детей в школах. Причин много: и потеря генофонда, и «утечка мозгов», и обширное пьянство, и плохие экологические условия...

ОНС: Но ведь плохие экологические условия, как и все другое, воздействует не разбирая, русский ты или татарин...

В. Кикоть: В качественном отношении — вероятно, но количественный результат неодинаков. Историческое значение этого почти векового перенапряжения для будущего России крайне неблагоприятно. Россия занимает громадную территорию, причем районы к востоку от Урала слабо заселены. А рядом находятся страны, переполненные населением, где происходит его стремительный рост, — это и Средняя Азия, и Китай, и Япония, и др. Перспективы в связи с этим могут быть довольно мрачными, ведь уже сейчас мы иногда вынуждены ввозить рабочих из других стран.

Если всерьез думать об этом, то, мне кажется, нужно создать условия для того, чтобы русский народ мог постепенно перейти к более эффективному демографическому поведению, изменив сложившиеся стерео-

типы, чего в нашей ситуации добиться чрезвычайно трудно. Демографы считают: чтобы народ был жизнеспособным и развивался, нужно иметь не так, как сейчас, одного, редко двух детей на семью, а в среднем по 2,5–3 ребенка на каждую женщину. В нынешних тяжелых экономических условиях это представляется невозможным.

Из этого я делаю вывод, с которым, возможно, многие не согласятся. Россия нуждается в изменении сложившейся демографической ситуации — может быть, для выживания нации это не менее важно, чем преодоление экономического кризиса. Но для этого России необходимо прежде всего полностью отказаться от великодержавных, милитаристских амбиций. Она не в состоянии больше играть роль сверхдержавы, претендующей на то, чтобы все в мире решалось с ее согласия. Такую армию, которой требует эта роль, Россия больше содержать не может. Ей нужны вооруженные силы только в пределах оборонной достаточности.

Всекие споры с Украиной нужно прекратить, договориться о том, что; мы здесь не обижаем украинцев, а они у себя не обижают россиян. Нам следует отказаться и от претензий к Казахстану. Представьте себе, что идея, с которой носятся определенные круги — отобрать у Казахстана несколько областей с преобладающим русским населением, — стала бы официальной российской политикой.

Что последует? Казахстан напомним о том, что он еще во время гражданской войны был вновь завоеван, что советская власть была ему навязана силой, что в процессе коллективизации, которая пришла из Москвы, вымерла половина — 50%! — казахского народа, что освоение целины, по мнению тогдашнего советского казахского правительства, было просто-напросто новой колонизацией Казахстана, в результате чего доля казахского населения в республике упала с 60 до 28% (теперь, правда, она повысилась до 42%). Справедливо ли после этого требовать передачи России тех частей территории Казахстана, где русскоязычное население составляет большинство?

Если бы мы стали настаивать, то Казахстан поддержала бы вся Средняя Азия, за ней — зарубежный исламский мир, от Индонезии до Марокко. Там и сейчас есть сильные антирусские движения, которые заявляют, что надо наконец «освободить всех советских мусульман от русского завоевания».

Некоторые деятели этого рода, например в Азербайджане, еще два года назад выступали с призывами «отобрать у русских» все «мусульманско-тюркские земли» — Сибирь, Поволжье, Северный Кавказ, Крым.

А если еще при этом Россия ввязалась бы в большую войну, то демографические последствия для нее обернулись бы катастрофой. России нужны прочные мирные границы с дружественными соседями. На протяжении длительного времени ей надо работать не на армию, не на бюрократию, не на безвозмездную поддержку Кубы, Вьетнама, Анголы и т.д., а заняться внутренней российской ситуацией.

ОНС: Но ведь это, кажется, уже осознано? Во всяком случае, помощь «революционным» режимам прекращена.

В. Кикоть: По-моему, еще далеко не полностью осознано. Хотя, конечно, шаги к этому делаются, даже намечается сокращение армии. Но этого мало; нужен сознательный, организованный, планомерный переход к такой политике. Нужно заняться наконец поднятием русской глубинки, где уже вымерли десятки тысяч деревень и продолжают вымирать новые десятки тысяч; этот процесс захватывает уже и небольшие города.

ОНС: Помимо тяжелой экономической и демографической ситуации мы имеем и сильную поляризацию взглядов в обществе, граничащую с расколом. Многие открыто тоскуют по застою, по административно-командным методам. Можно ли вообще надеяться, что в таких условиях новая конституция будет выполняться?

В. Кикоть: Конечно, с принятием новой Конституции не изменилось бы тотчас правовое сознание, а отчасти и поведение нашего народа. В нем выражаются и исторические факторы (никогда на Руси законы особенно не соблюдались) и недовольство населения, и многое другое. Но прежде чем требовать от людей соблюдения законов, надо иметь, что соблюдать. Сейчас законодательство в нашей стране таково, что самый законопослушный гражданин оказывается порой в сложном положении, не зная, какой из противоречащих друг другу законов ему выполнять.

В действующей ныне Конституции закреплена целый ряд устаревших догм. Например, она содержит лозунг «вся власть — Советам», а между тем мы уже приняли принцип разделения властей. Исходя из этого принципа, Президент и Верховный Совет имеют одинаковый источник власти (и тот, и другой избраны всем народом), поэтому их власть равноценна. Многим депутатам это не нравится, они хотят считать Верховный Совет высшей властью, памятуя старый лозунг.

Можно назвать целый ряд подобных догм, и никакие поправки, внесенные в старую Конституцию, даже взятые из проекта новой Конституции в большом количестве, не изменят ее сути полностью. Они лишь сделают ее еще более противоречивой, подобной лоскутному одеялу.

Если же мы примем новую конституцию, логически построенную, согласованную во всех своих частях, утверждающую новые принципы, представляющие для нашей страны большой шаг вперед, то те, кто хочет знать и исполнять закон, будут иметь, что знать и исполнять.

Кроме того, некоторые идеи нашего проекта Конституции уже по-немножку вводятся и в текущее законодательство (в чем-то противореча старой конституции). Могу привести в пример Закон о гражданстве РФ, в подготовке проекта которого я участвовал. В нем предусмотрено запрещенное прежде двойное гражданство. Мы перестали рассматривать гражданство как принадлежность человека определенному государству; мы его толкуем как двустороннюю связь между человеком и государством, которые имеют друг перед другом взаимные права и обязанности.

И это влияет на практику: так, теперь лишить российского гражданина гражданства Российской Федерации нельзя. Сам гражданин, если он того желает, имеет право выйти из гражданства, но государство лишить его гражданства не может. Почему? Да потому, что государство принадлежит гражданам, а не наоборот. Преимущество государства перед гражданами, их первостепенная обязанность подчиниться ему существует только в определенных, исключительных случаях (например охрана государством прав и свобод других граждан, военная служба, война, стихийное бедствие и т.п.).

ОНС: «Государство принадлежит народу» — это может восприниматься как коммунистическая фразеология, если отсутствуют реальные механизмы, позволяющие этой формуле действовать.

В. Кикоть: Вот для того-то и нужна новая конституция, закладывающая фундамент новой политической и правовой системы. В соответствии с принципом разделения властей недавно был создан один из таких механизмов — Конституционный Суд РФ, который начинает играть важную роль, вводя в конституционное русло высшие структуры власти, если они отклоняются от нерушимых требований Основного Закона.

Кстати, спор о характере этой новой Конституции неожиданно активизировался в марте-апреле 1992 г., когда к официальному проекту вдруг прибавились еще три, опубликованные вне сроков и установленной процедуры. Их цель, по-видимому, одна — дезорганизация обсуждения новой конституции и срыв ее принятия. Эти проекты не содержат разделов об экономике, общественных объединениях и других проблемах гражданского общества, что делает их явно несовременными.

Еще более спорен вопрос о характере власти в стране. Проект «Коммунистов России» предусматривает создание парламентской республики с ограниченными функциями президента и правительством, всецело подчиненным парламенту. Проект Движения демократических реформ (А. Собчак, С. Алексеев и др.), а также проект группы С. Шахрая — президентскую республику с мощной исполнительной властью. Официальный проект занимает промежуточное положение. На мой взгляд, вполне обосновано решение уточнить его в соответствии с предложениями Б. Ельцина, усилив власть президента. Ведь без сильной власти президента и предлагаемого им правительства невозможно осуществить ту огромную работу, которая необходима для преодоления кризиса, проведения глубоких реформ, подъема уровня благосостояния народа.

Интервью взяла Т. Ильина

*Интервью с А.Ф. Ковлягиным,
народным депутатом РФ,
членом Конституционной комиссии*

«Мы имеем не альтернативные варианты, а политическую интригу»¹

Так оценивает ситуацию вокруг принятия новой Конституции народный депутат России, член Конституционной комиссии, ученый-экономист Анатолий Ковлягин.

— **Анатолий Федорович, с каким настроением Вы встречаете обсуждение проекта Конституции?**

— Откровенно говоря, не ожидал такого накала страстей вокруг официального проекта. Я участвовал в работе Конституционной комиссии с первых дней и знаю, какая огромная работа проделана. Достаточно сказать, что было подготовлено более 30 редакций проекта. Верховный Совет России, Конституционная комиссия, народные депутаты на заседаниях фракций, комиссий, комитетов настолько согласовали документ, что не возникало никаких сомнений в его завершенности. И вдруг, буквально за неделю до форума — такие альтернативные страсти.

Юридически сегодня только Конституционная комиссия имеет право выйти на Съезд со своим документом. Никто никому не мешал уча-

¹ Российская газета. 1992. 7 апреля.

ствовать в разработке Основного Закона страны — ни Собчаку, ни Попову... Более того, мы призывали всех к сотрудничеству.

Думаю, корни этого следует искать не в желании помочь разработать самую «демократическую конституцию в мире», а в очередных политических играх, интригах.

— **Может, наличие стольких вариантов Конституции не стоит воспринимать столь трагично? Ведь советское общество всегда отличалось дефицитом выбора.**

— Возможность выбора — это всегда прекрасно. Но в данном случае выбора как такового нет, а есть лишь попытка сорвать принятие Конституции. Некие силы хотят взорвать результаты двухлетней работы, пустить по ветру средства, затраченные на выработку проекта. Но самое главное — деятельность «альтернативщиков» осложняет политическую обстановку в стране. Ибо старая Конституция практически не действует. Да и как можно жить по Основному Закону страны, принятому в общественной системе, от которой мы отказались.

— **Много недоумений вызывает позиция Президента России в отношении официального проекта. Ведь он — председатель Конституционной комиссии.**

— Мало того, под руководством Бориса Ельцина проходили заседания Комиссии. Мы постоянно информировали его о проделанной работе. Послали ему и последнюю редакцию документа. Думаю, он детально знаком с новым проектом. Как председатель Конституционной комиссии Борис Ельцин имеет полное юридическое право внести дополнительные коррективы. Однако это не значит, что Президент имеет право предлагать какой-то альтернативный проект.

— **Существует мнение, что нынешний проект Конституции после всех корректив и доработок стал в какой-то мере социалистическим.**

— Это очень серьезное недопонимание выступающих с подобными мнениями. Если посмотреть на конституционный процесс в Европе, скандинавских странах, там много социального или социалистического. И все Конституции претерпели изменения в этом направлении. Говорить о новом проекте как о социалистическом — заниматься демагогией.

— **В какой-то мере недовольны проектом и определенные националы, находя его шовинистическим. Насколько это верно?**

— У нас в этом направлении исключительный прогресс. Подписание Федеративного договора о разделении полномочий подтверждает это. Договор станет составной частью Конституции и является первым шагом к российской консолидации.

Подготовил Павел Анохин

К.Д. Лубенченко,
генеральный директор
Парламентского центра РФ,
В.Ю. Вьюницкий,
член редколлегии журнала «Диалог»,
А.В. Иванченко,
руководитель политико-правового
отдела Парламентского центра

О разделении властей и проблемах российской государственности¹

На протяжении всего 1992 г., то обостряясь, то затухая, не уходили с первых полос газет публикации о непростых отношениях, а то и явных конфликтах между российскими законодательными и исполнительными органами. Что в основе их — преходящее соперничество политических сил? Или нечто большее? На этот вопрос отвечают генеральный директор Парламентского центра РФ, шеф-редактор журнала «Диалог» Константин ЛУБЕНЧЕНКО, член редколлегии журнала Владимир ВЬЮНИЦКИЙ и руководитель политико-правового отдела Парламентского центра Александр ИВАНЧЕНКО.

Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации, их неурегулированность являются пока одним из серьезнейших источников политической нестабильности. А поэтому с ними связывают как перспективы демократического развития, так и возможность поворота к антидемократическим формам политического устройства.

Эту двойную перспективу видят не только российские, но и зарубежные специалисты. Неслучайно она оказалась, например, в поле зрения сразу двух конференций, состоявшихся летом 1992 года в Москве. Одна на них с солидным представительством гостей из Исследовательской службы Конгресса США, народных депутатов Российской Федерации, проходила в Парламентском центре, другая (тоже с участием народных депутатов, представителей различных политических партий и общественных движений, видных юристов и политологов) в Институте социально-политических исследований РАН.

¹ Материалы Парламентского центра: АМ 92 00071: Август 1992: Перепечатка статьи из журнала «Диалог», 1992. № 15—18. С. 62—68. (Фонд Парламентской библиотеки).

Большинство участников дискуссий, развернувшихся в Парламентском центре и ИСПИ, сошлись на том, что именно от решения проблемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей во многом зависят судьбы российской государственности. И многое здесь зависит от того, как объясняются и, следовательно, как, какими методами будут разрешаться трудности, возникшие в этой сфере.

Парадоксы парламентаризма

Парламентаризм как политико-правовая концепция исходит из принципа верховенства закона в обществе и представительных органов — в его политическом устройстве. Соединение этих двух принципиальных подходов закономерно, ибо высшие представительные органы — парламенты, национальные собрания, учредительные собрания, верховные советы, конгрессы, думы — законодательствуют и в то же время легитимизируют исполнительную власть. В большинстве политических систем исполнительные институты (кабинеты министров, правительства) формируются с учетом абсолютного или относительного парламентского большинства и силами, которые завоевали его. Но даже там, где этого механизма нет, действует другой — утверждение высших органов исполнительной власти высшими представительными органами. Наконец, приоритет представительных органов проявляется и в том, что исполнительная власть в большинстве стран отчитывается перед законодательной, а не наоборот.

Однако представительные органы подобны королю Лиру: они словно созданы для того, чтобы, получив от своих избирателей всю полноту власти, передоверить ее исполнительным органам, обладающим, в отличие от представительных, реальными рычагами власти — системой институтов управления, органами контроля, финансовыми средствами, даже службами безопасности и репрессивным аппаратом... Законодатели же не располагают фактически никакими рычагами власти, кроме права конституционного контроля, которое к тому же делят с органами конституционного суда и прокурорского надзора.

Это первый из парадоксов парламентаризма, суть которого в том, что представительная власть, включая ее высшие органы, будучи по происхождению и полномочиям властью первичной, на деле является достаточно слабой, уступает по оснащенности реальными властными рычагами конкурирующим ветвям и поэтому даже при нормальном течении политического процесса нуждается в защите.

Это ахиллесова пята всех властных структур, созданных по принципу представительства, — избранных населением, обладающим правом голоса, по той или иной представительной квоте путем свободных демо-

кратически организованных выборов. Принцип формирования коренным образом отличает представительные структуры любого уровня — от местных, муниципальных или коммунальных, до высших, законодательных, с которыми часто и отождествляется весь парламентаризм, — от структур исполнительной власти, которые комплекуются с помощью механизмов назначения. Избрание происходит при участии и под контролем народа; назначение же может быть аппаратным и кулуарным. Именно поэтому, а не из-за каких-то амбиций, представительные органы так ревностно защищают свое право контроля должностных назначений в исполнительной власти. Ведь, осуществляя его, они выступают в качестве представителей народа, доверившего им представлять его интересы во всех государственных делах.

Правда, может возникнуть и та самая проблема, которая встала сегодня у нас, — когда глава государства и исполнительной власти соединяется в одном лице и избирается народом так же, как и представительные органы. В этом случае может возникнуть конкуренция делегированных полномочий — у кого их больше? Ответ на этот вопрос зависит не от массы голосов, поданных за представительные органы или главу государства. В конечном счете может оказаться, что суммарное число голосов, поданных за всех депутатов представительных органов или даже депутатский корпус законодательных институтов, может оказаться большим. Но в любом случае отношения между двумя законно избранными политическими силами регламентируются Основным Законом государства. Особенно если речь идет о полномочиях, компетенции и ответственности возглавляемых главой государства исполнительных органов. Ибо в данном случае избран только он, а кадровый состав этих органов назначен. Отдавать приоритет ему перед избранными парламентскими структурами — значит нарушать принцип суверенитета народного волеизъявления.

В этом состоит второй парадокс парламентаризма — будучи законно избранными органами, парламентские и представительские структуры должны регулярно подтверждать свою законность с помощью конституционной экспертизы политического устройства и соответствующих корректив Основного Закона. Этим они проявляют свою сущность в качестве самоконституирующихся органов, тогда как все остальные органы власти, включая президентские, конституируются на основе законодательных актов, принятых парламентами.

Этим объясняется и следующий парадокс парламентаризма — будучи базисными политико-правовыми органами, парламентские структуры испытывают на себе серьезный прессинг со стороны формально под-

контрольных им органов исполнительной и судебной власти. Ибо те, заинтересованные в расширении своих полномочий и прерогатив, стремятся де-факто расширять сферы своего влияния, чтобы потом, добившись формирования новой политической реальности, ставить вопрос об ее легитимизации, закреплении в корпусе законодательства. В борьбе законодательной и исполнительной власти это, пожалуй, одна из наиболее сложных, но вместе с тем и закономерных проблем. Ибо реальный объем полномочий каждой из ветвей власти зависит от состояния общественных проблем, от потребностей в тех или иных действиях государственных институтов, а исходя из них, может перераспределяться. Однако это происходит не в стихийной борьбе разных властных ветвей, не методами «самозахвата» полномочий. Нет, всякое их перераспределение между законодательной, исполнительной и судебной властями должно производиться на основе закона путем соответствующих решений законодательных органов, которые констатируют достигнутые соглашения о разумном перераспределении полномочий и прерогатив и закрепляют его в Основном Законе (Конституции) государства.

В этом проявляется еще один парадокс парламентаризма — как политико-правовая концепция он предполагает постоянное самоотчуждение по мере необходимости полномочий представительных органов, но исключительно законным путем.

Основная функция представительных органов — создание нормативных актов, от законов, которые разрабатываются и принимаются высшими законодательными органами, до муниципальных решений и норм. Функции всех этих актов сходны — ими определяются общие рамки жизнедеятельности общества, его граждан, его организаций и институтов, включая органы исполнительной власти. И этим тоже предопределены приоритеты: не исполнительная власть решает судьбу законодательной, а наоборот. Конечно, возможны ситуации, когда представительные органы, их состав не отражают уже реальное соотношение политических и общественных сил в стране. Однако это вопрос политический, и он решается политическими методами. Всякие же попытки дезавуировать или деформировать конституционные нормы отношения властей в этой ситуации не правомерны, ибо действует тоже парламентарный принцип «Сначала измени конституционную норму, и только после этого — политическую реальность».

Наконец, нужно отметить отличительную черту парламентаризма от других систем представительства. Органы парламентского типа основаны на профессионализации политической деятельности, костяк их депутатского корпуса составляют профессиональные или профессионали-

зировавшиеся политики. В этом наиболее серьезное отличие парламентаризма от существовавшей у нас советской системы, предполагавшей полупрофессионализацию депутатского корпуса. При этом, конечно, главную роль играли профессионалы, а остальные были, по сути, «демократической массовкой», играли роль внешнего представительства. Это отличие, пожалуй, более важное, чем подчеркивавшееся ранее обстоятельство, что Советы соединяют законодательную и исполнительную власть. На деле полнотой власти обладала вмонтированная в этот симбиоз исполнительная ветвь, вторая же, законодательная, была лишь ее декоративным украшением.

Суть сегодняшней борьбы между законодательной и исполнительной ветвями власти в том и состоит, что исполнительные органы пытаются, говоря о консерватизме большинства депутатского корпуса, восстановить свое былое полномочие. Именно поэтому парламентаризм как политико-правовой принцип нуждается сегодня в поддержке и защите.

Защитить его могут и должны, прежде всего, сами парламентские силы. Однако свой вклад могут внести и политические, общественные, гражданские движения. Одним из них является недавно созданное Движение в поддержку парламентаризма, объединившее в своих рядах представителей депутатского корпуса разных уровней, общественных, политических деятелей, представителей научной общественности, правоведа. Движение это задумано не в пику кому-либо, будь то Президент или исполнительная власть. Существование этих институтов с точки зрения парламентского устройства закономерно и необходимо. Однако парламентаризм — это и действенная система противовесов и сдержек, обеспечивающая баланс властей. И если одно из звеньев этой системы будет изъято, то она может выйти из равновесия и деформироваться, как произошло, в сторону авторитаризма.

Главную беду взаимоотношений законодательной и исполнительной власти в нынешней России надо видеть не в самом факте отсутствия мира и согласия между Президентом, Правительством, с одной стороны, и Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации с другой, а в том, что соперничество между ними и по сути, и по форме могло бы проходить более сдержанно. И прежде всего не во взаимных упреках, а в стремлении к взаимному реформированию и властных институтов, и отношений между ними.

Это реформирование, совершенствование деятельности законодательной и исполнительной властей должно идти в русле четкого разделения их функций. По существу, обе сейчас претендуют в силу неза-

вершенности процесса государственного обустройства на выполнение одних и тех же ролей, полномочий. Президент РФ совмещает в своей деятельности функции главы государства, руководителя исполнительной власти (возглавляя Правительство), осуществляет законодательные полномочия (издает указы, и даже осуществляет судебные функции, как было в случае с запретом КПСС или роспуском оргкомитета ФИС). Верховный же Совет, со своей стороны, кроме законотворческой деятельности, является еще распорядительным и контрольным органом государственной власти Российской Федерации (ст. 107 Конституции РФ). Тем самым на уровне Конституции изначально предполагается весьма существенное вмешательство законодательного органа в исполнительскую деятельность и наоборот.

Поэтому первое и неперемное условие нормализации отношений законодательной и исполнительной власти — это разделение, размежевание властей. А поскольку это процесс длительный, требующий значительного числа правовых решений по широкому кругу вопросов, видимо, на первых порах приемлемые отношения между президентскими и законодательными институтами могут быть обеспечены за счет выделения третейских функций судебной власти. Наиболее принципиальные конфликты законодательной и исполнительной власти могли бы стать предметом рассмотрения в судебных инстанциях, прежде всего в Конституционном Суде Российской Федерации.

Каким быть конституционным нормам?

Кульминационной точкой в развитии событий вокруг содержания проекта новой Конституции стала осень 1992 года, когда проект дорабатывался с учетом президентских поправок и обсуждался в комиссиях палат и комитетах Верховного Совета.

Что же касается сути предложенных Президентом РФ поправок к проекту Конституции Российской Федерации, то они сводятся опять-таки к проблеме взаимоотношений законодательной и исполнительной власти.

В частности, Президент предложил установить, что положения раздела «Основы конституционного строя» могут изменяться только референдумом Российской Федерации. Такой подход уже предусматривался в предыдущих вариантах проекта, а затем от него отказались. Ибо реализация этого предложения значительно ограничит полномочия законодательной власти, основной прерогативой которой и является принятие Конституции, законов. Зарубежный и отечественный опыт показывает, что референдум далеко не лучший и далеко не самый надежный способ решения важнейших государственных вопросов. Стабильность Консти-

туции эффективно обеспечивается усложненным порядком ее принятия и изменения законодательными институтами при обязательном наличии квалифицированного большинства (в две трети голосов депутатов). Возможность пересмотра Конституции с помощью референдума будет постоянно довлеть в условиях переходного периода — а Россия переживает именно такой период в своей истории — над структурами власти. Да и апелляция к всенародному голосованию наиболее выгодна не слишком крупным политическим партиям, не имеющим должного представительства в парламенте. Поэтому в условиях политически неструктурированного общества постоянные референдумы вряд ли послужат стабильности.

Другое кардинальное предложение Президента РФ состояло в том, чтобы предоставить ему право согласовывать с Верховным Советом РФ назначение только ключевых фигур Правительства: Председателя Правительства, министров, ведающих вопросами экономики, финансов, внутренних дел, иностранных дел, обороны, безопасности. Оно выглядит скорее компромиссным, нежели конструктивным. Из этой поправки видно, что Президент по-прежнему стремился сохранить посты и главы государства, и руководителя исполнительной власти, к тому же разделяя министров на первосортных и второсортных. Думается, Правительство — это единый орган, и порядок его назначения должен быть единым. В равной степени это касается и ответственности членов Правительства перед Верховным Советом. Поэтому в качестве возможного варианта можно было бы обсудить возможность назначения Президентом единолично министров без портфеля.

Что же касается предложения Президента РФ, согласно которому при повторном голосовании по вопросу об отставке члена Правительства нужно собрать две трети голосов депутатов, то оно выглядит не вполне корректно. Процедурный вопрос, по существу, предлагалось возвести в ранг конституционного.

Еще одно предложение Президента РФ состояло в том, чтобы в случае разногласий между палатами Государственной Думе предоставлялось право самостоятельно принимать закон двумя третями голосов. С этим можно было бы согласиться при более четком определении статуса каждой из палат Верховного Совета. Федеральное собрание при таком подходе должно отражать интересы преимущественно субъектов Федераций, а Государственная Дума — интересы Федерации в целом. Однако в проекте такая тенденция четко не прослеживается. Поэтому в предлагаемом Президентом порядке, с учетом заключения федеративных договоров, могли бы быть приняты законы лишь по вопросам, составляю-

щим исключительную компетенцию Федерации. А вот законопроекты по вопросам совместной компетенции, очевидно, должны приниматься с обязательным учетом мнения субъектов Федерации, в том числе Федерального собрания.

Президент в очередной раз предложил поддержать поправку о том, что его отлагательное вето может быть преодолено не простым большинством, а квалифицированным — двумя третями голосов избранных депутатов в каждой палате. По существу, это самый серьезный аргумент в пользу «сильного президента». Сегодня правом вето фактически без особого закрепления, но на вполне конституционной основе владеет законодательная власть. Идея сильной президентской власти предполагает лишение законодательных институтов права вторгаться в сферу компетенции исполнительной власти и, напротив, наделение Президента правом налагать вето на решения законодателей, препятствующие действиям Правительства. Неслучайно сторонники такого перераспределения права вето находятся или в российских правительственных кругах, или тяготеют к президентским структурам.

Если оценивать это предложение с точки зрения международных образцов, то с подобным перераспределением вето нельзя согласиться. В мировой практике принято предоставлять законодательным институтам, парламентам право оценивать действия исполнительной власти, прежде всего, в части формирования государственного бюджета, принципиальных направлений государственной политики, а не наоборот, правительствам — действия парламентов.

Поправка Президента о назначении референдума по его требованию также может существенно повлиять на соотношение законодательной и исполнительной власти. И в одном, и в другом вариантах, предлагаемых Президентом, он получает сильное средство давления на парламент. Вариант же, при котором Президент может назначить референдум, заключив «союз» с одной из палат, вообще чреват расколом двухпалатной законодательной власти. Пользуясь этим правом, глава государства и правительства может полностью парализовать работу парламента. Представляется, что возможность назначения референдума по требованию не менее одной трети общего числа избранных депутатов, а также одного миллиона граждан в петиционном порядке является достаточным стимулом активной работы парламента по принятию законов.

Еще одно предложение Президента состоит в том, чтобы Верховный Совет лишь санкционировал структуру высшей исполнительной власти, определяемую самостоятельно Президентом РФ. Думается, что оно может рассматриваться только в рамках раздела о переходных положениях

и на период проведения экономической реформы. Предлагаемая Президентом редакция, безусловно, ограничивает право Верховного Совета РФ контролировать деятельность исполнительной власти и содержит потенциальную угрозу конфликтов не на стадии согласования вопроса, а уже после того, как решение исполнительной властью принято.

Президент выступил с предложением о конституционном закреплении возможностей назначения им федеральных должностных лиц в субъекты Федерации. Данное предложение есть не что иное, как попытка конституирования в несколько измененном виде института представителей Президента РФ, за упразднение которого высказался шестой Съезд народных депутатов. Если учреждение института представителей Президента обосновывается необходимостью обеспечения эффективных действий исполнительной власти на период реформ, то оно должно обсуждаться в рамках переходных положений и дополнительных полномочий, данных Президенту до 1 декабря 1992 года.

Возможность принятия поправки о предоставлении Президенту права учреждать и формировать при себе совещательные и вспомогательные органы также может иметь далеко идущие последствия. Ее принятию должен предшествовать анализ уже имеющейся практики создания и деятельности различных совещательных и вспомогательных органов, действовавших при Президенте (Консультативный совет, Политический консультативный совет и другие), а также учета их влияния на уровень подготовки и эффективность принимаемых Президентом указов. Подобные органы могут иметь более значительное влияние на Президента, чем органы, обладающие конституционным статусом. Представляется, что создаваться они могут лишь по взаимному согласию властей (как, например, Совет безопасности), так как составляют своеобразную систему сдержек и противовесов, существующих между властями.

Совет глав республик по стопам Горбачева?

Один из органов, замышлявшийся как консультативный, — это Совет глав республик, образованный 15 октября 1992 года на встрече руководителей республик, входящих в состав Российской Федерации, в Москве. Совет возглавил Президент Российской Федерации Б. Ельцин, рабочим органом Совета стал Аппарат Совета безопасности России, а секретарем — Секретарь Совета безопасности Ю. Скоков.

Россия является федеративным государством, и для ее нормального существования, безусловно, требуется согласование позиций федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации. Особенно это необходимо в процессе принятия решений по вопросам, составляющим совместную компетенцию. Однако поиск взаимоприемлемых ре-

шений все же должен осуществляться в формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Республики могут высказывать по законопроектам, принимаемым Верховным Советом Российской Федерации, свое мнение, которое подлежит обязательному рассмотрению. Руководители Советов Министров республик по должности входят в состав Правительства Российской Федерации. Таким образом, позиции республик, их представительства гарантированы как в федеральном представительном органе власти, так и в исполнительных структурах власти. При этом согласование позиций Федерации и республик в вертикали исполнительных органов власти должно осуществляться путем совершенствования имеющихся процедур, а не создания новых органов управления.

Если оценить с этой точки зрения решение, принятое 15 октября 1992 года, то прежде всего надо признать: создание Совета глав республик не предусмотрено действующей Конституцией РФ и, следовательно, сам орган не имеет конституционного статуса. Президент Российской Федерации даже не определил компетенцию нового органа управления, его права и правовую природу принимаемых им решений.

Вместе с тем не менее очевидно, что создание Совета глав республик ведет к нарушению конституционного принципа разделения законодательной и исполнительной власти. Заявление, что этот орган будет иметь только совещательные функции и действовать при Совете безопасности Российской Федерации, не снимает эту проблему. Ведь Совет безопасности конституирован, его структура, полномочия и порядок формирования определены соответствующим законом. К тому же сформирован он на паритетных началах — в него вошли представители и законодательной, и исполнительной власти. Совет же глав республик по своей природе тяготеет к исполнительной ветви власти.

Надо иметь в виду и то обстоятельство, что субъектами Российской Федерации помимо республик являются также края, области, автономные области и автономные округа. А опыт показывает, что расширение полномочий одних субъектов Федерации влечет за собой постановку вопроса другими субъектами о расширении и их полномочий. Поскольку же главы местных администраций назначены Президентом Российской Федерации и находятся в прямом ему подчинении, они будут ставить вопросы перед представительными органами власти, оказывать на них дестабилизирующее давление.

Однако наиболее серьезными могут оказаться политические последствия создания Совета глав республик. Во-первых, тем самым достраивается новая вертикаль исполнительной власти, добавляется недостающее промежуточное звено между исполнительным президентским цен-

тром России и местными администрациями. А значит, с помощью этого органа если не исключаются, то существенно ограничиваются в своих возможностях и полномочиях не только российские органы законодательной власти, но и соответствующие органы российских автономий. В итоге создание Совета глав республик неизбежно обострит противоречия между сторонниками президентской и парламентской версий политического устройства. Учитывая же, что эти страсти быстро выносятся за стены парламента — на массовые митинги и манифестации, — все это может привести только к новому витку конфронтации и напряженности.

Второе политическое следствие — это прогнозируемое усиление центробежных тенденций. Неслучайно многие аналитики отмечают опасное сходство между шагом президента Б. Ельцина и экс-президента СССР М. Горбачева, создавшего в свое время — в ходе ново-огаревского процесса — аналогичный орган в СССР. Горбачевский Совет глав государств своим существованием и деятельностью легитимизировал идею роспуска Союза и подготовил почву для последующих беловежских и алма-атинских решений. Не исключено, что подобный же механизм фактически запущен в России (особенно учитывая нарастающие и набирающие силу центробежные тенденции в Федерации). В частности, если из обсуждения вопросов о будущем федеративного устройства будут исключены законодатели, то сама по себе исполнительная власть, а особенно конфликты и противоречия между ее высшими представителями, могут привести к расколу государственного единства РФ. Третье очевидное последствие — передача основных рычагов власти в своего рода «клуб» первых лиц Федерации и республик — неизбежно усилит авторитетные тенденции в политическом пространстве РФ. О неизбежности перехода от тоталитарного устройства через временное демократическое к авторитарному уже долгое время говорят, пугая российскую общественность, такие политические аналитики, как И. Клямкин и А. Мигранян. Сегодня становится возможной одна из предсказанных ими «мягких» версий реализации тенденции к усилению авторитарных начал политического управления. Хотя «мягкой» эту версию можно назвать лишь в отличие от еще более пугающего «жесткого» варианта, предполагающего роспуск парламента, свертывание деятельности партий, ограничения свобод.

Наконец, нельзя не отдавать себе отчета в возможных кадровых, тоже по сути политических, последствиях. Создание надпарламентских органов и усиление президентской вертикали власти фактически означает усиление позиций и властных возможностей политиков, входящих в личное окружение Президента, за счет политических фигур, связанных

с законодательной властью и отстаивающих ее позиции и прерогативы. Наиболее, конечно, заметно усиление такой фигуры, как секретарь Совета безопасности Ю. Скоков, принадлежащей к умеренным реформаторам. Однако большая уверенность членов Правительства имеет те же корни. Учитывая, что среди них преобладают сторонники либеральной версии реформ, которая уже утратила авторитет и признание в обществе, усиление их позиций может означать, что курс реформ будет все более круто расходиться с общественными настроениями.

В итоге создание органа, призванного играть стабилизирующую роль, может привести к новому витку дестабилизации. Предотвратить подобное развитие событий можно было бы только при одном условии — дальнейшее конституирование Совета глав республик должно происходить с одобрения и при участии законодательных институтов.

В чем же выход?

Президентская редакция переходных положений Конституции РФ и создание Совета глав республик представляют собой попытку продления дополнительных полномочий, предоставленных Президенту пятым Съездом народных депутатов. Само по себе такое делегирование полномочий в принципе возможно, при одном условии — если подобная процедура будет предусмотрена Конституцией с указанием конкретных органов, которым могут делегироваться полномочия, круга вопросов, по которым осуществляется делегирование, и конкретного срока, на который оно допускается.

И все же, несмотря на определенную категоричность отдельных поправок Президента Российской Федерации, они дают хорошие шансы для налаживания взаимоотношений между ним и законодателями.

Для снятия напряженности в отношениях законодательной и исполнительной власти пора бы оставить и беспредметные споры о взаимном досрочном прекращении полномочий. Пока в этом преуспевали Президент и отдельные депутаты. То Президент обмолвится на людях, что не грех бы распустить до истечения срока полномочий Съезд народных депутатов (или Верховный Совет), то депутаты ставят вопрос об отзыве или отставке Президента или предании его импичменту (незвизрая на то, что процедура и правовые нормы последнего в российском законодательстве никак не проработаны). Без правового решения, без выработки норм и конституционных механизмов досрочного прекращения полномочий законодательных органов, прекращения полномочий Президентом отношения высших эшелонов российской законодательной и исполнительной власти строиться не могут.

Вместе с тем нельзя, видимо, переоценивать возможности правовых решений. Солидарные, совместные, нацеленные на достижение ком-

промиссов действия законодательной и исполнительной властей за рубежом — это, бесспорно, свидетельство достаточной близости политических позиций правящих политических партий и партий оппозиционных. Между ними есть и достаточно серьезные различия, но есть и общее политическое русло, в котором осуществляется их деятельность. Обычно это достаточно сходные версии центризма. У нас же политические силы пока преуспевают за счет и на основе радикализма, становясь на непримиримо конфронтующие позиции.

Объединяющим мотивом для разнородных политических сил, структур власти могла бы послужить более реальная оценка ими современной ситуации в российском обществе, которая с известной долей условности может быть охарактеризована как преддемократическая и по уровню развития институтов власти и управления, и по уровню политической культуры, и по преобладающему в обществе авторитарному типу личности.

Преимущество государственного устройства России предопределяет необходимость сочетания принципа федерализма с «принципом державности», т.е. концентрации внимания на преимущественно внутренних проблемах формирования единого для всех россиян государства. Сегодня вряд ли возможен возврат к надэтническому государству. Однако образ единой державы для представителей всех республик и территорий, образующих Российскую Федерацию, остается все еще привлекательным для большинства населения.

Исходя из этого, особое значение в современных условиях приобретает разработка новой российской государственной идеологии. Однако объединение на основе традиций российской государственности в настоящее время происходит преимущественно в российской провинции, и не исключена ситуация, когда центр может оказаться выключенным из этого процесса или отстать от него. Сформулированная центром на волне борьбы с доминировавшей в обществе коммунистической идеологией концепция полностью деидеологизированного государства, основанного преимущественно на приоритете общечеловеческих ценностей, оказалась явно нежизненной в условиях сегодняшней действительности, российской и международной. Она не обеспечивает обществу консолидирующих начал, столь необходимых в условиях переходного периода, острого экономического и политического кризиса, не позволяет реально противодействовать четко проявившимся тенденциям к распаду государства. Она не обеспечивает и необходимые национальные начала внешней политики.

Вместе с тем, разрабатывая государственную идеологию, было бы опрометчиво в условиях острого социального, экономического и поли-

тического кризиса абсолютизировать преимущества президентской или парламентской формы правления.

*Л.С. Мамут, В.М. Савицкий,
эксперты Конституционной
комиссии Российской Федерации,
доктора юридических наук*

Многословие или необходимая детализация?¹

Подготовка проекта новой Конституции Российской Федерации вступила в новую, теперь уже, надо надеяться, завершающую фазу. Его предстоит рассмотреть и принять на очередном Съезде народных депутатов. По-прежнему проект вызывает живой интерес нашей общественности. Небезучастны к нему и зарубежные исследователи, старающиеся серьезно изучить и объективно оценить грядущую конституционную реформу. Один из примеров тому — статья американского политолога, профессора Питера К. Ордешука, напечатанная в «Известиях» 13 января с.г. под заголовком «Проект Конституции России многословен и обещает... слишком много»².

Скажем сразу: такой заголовок позитивным по отношению к тексту документа не назовешь. Тем не менее мы признательны американскому коллеге за внимание, проявленное к новой Конституции, за большой труд по анализу проекта. Интересны рассуждения автора относительно различных типов конституций, его характеристика желательной модели Основного Закона, некоторые конструктивно-критические замечания. Однако бросается в глаза основная особенность публикации: в ней преобладает не столько разбор конкретных положений подготавливаемой Конституции, сколько рефлексия по поводу «внутренней философии (логики) проекта». По этой причине статья оказалась состоящей, главным образом, из абстрактно-теоретических рассуждений, слабо, по нашему мнению, связанных с текстом соответствующих разделов и глав проекта.

Три уязвимых места видит американский политолог в проекте новой Конституции России. Ему кажется, во-первых, что составители проекта уклонились от единственно верного представления о Конституции

¹ Конституционный вестник. 1992. № 11. С. 121—125.

² См. с. 1064—1069 Т. 2 настоящего издания.

как о таком законе, который призван закрепить политико-юридические принципы и механизмы, регулирующие жизнедеятельность общества. Разрабатывая Конституцию, они будто бы создавали ее по образцу некоего «контракта между гражданином и государством», что ни к чему хорошему привести не может. Наверное, П. Ордешук прав в своей оценке такого образца. Но откуда он взял, что именно старомодная идея «общественного договора» вдохновляла авторов проекта и что как раз она воплощена ими в этом документе? Где факты, где цитаты из него, которые бы подтверждали подобный вывод? Увы, ни одного доказательства наш коллега на сей счет не приводит. Оттого его наблюдения над конституциями «контрактного» типа, сами по себе любопытные и острые, повисают в воздухе, лишаются непосредственной практической значимости.

Второе уязвимое, с точки зрения П. Ордешука, место в проекте новой Конституции — наличие перечня «обещаний лучшей жизни», которые правительство может оказаться не в состоянии выполнить». К такого рода обещаниям американский политолог относит: жильё, пенсионное обеспечение, гарантии личной безопасности и т.п. Он полагает, что «обещания» подобного плана нельзя фиксировать и гарантировать конституционно, ибо их невыполнение (по тем или иным причинам) ставит под вопрос законность как правительства, так и конституции.

Известинская статья нашего уважаемого коллеги почему-то называет обещаниями тот набор основных прав и свобод человека, который сегодня признан всеми цивилизованными государствами, закреплён в актах, получивших одобрение мирового сообщества. Нет абсолютно никаких оснований не включать в проект Конституции этот современный свод прав и свобод человека. Отождествляя «обещания» и «общие цели» государства, американский ученый утверждает: «Конституция... может лишь очерчивать общие цели». Мы же полагаем, что она должна ясно и четко делать это. Известный германский государствовед, председатель Конституционного Суда ФРГ профессор Р. Херцог считает, например, недостатком Основного Закона ФРГ то обстоятельство, что в нем «не записаны государственные цели или государственные стремления». Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением, что государству надо воздерживаться от принятия на себя чрезмерных социальных обязательств.

Наконец, о третьем замечании Питера К. Ордешука. Сводится оно к тому, что в проекте Конституции чересчур подробно описываются различные институты, нормы, процедуры, неэкономно расходуются слова и т.д. Этим создаются неудобства в восприятии Конституции, возникают трудности в пользовании ею. Коллега настаивает на необходимости при доработке проекта уменьшить его объем «как минимум вдвое».

Принять эту рекомендацию, мягко говоря, сложно и едва ли целесообразно. Американский профессор, безусловно, руководствуется добрыми намерениями. Он искренне старается помочь нам подготовить Конституцию компактную, общедоступную по смыслу и форме, практически действенную. Но складывается впечатление, что при этом он априорно исходит из возможности создания лишь одной-единственной идеальной модели Конституции, одинаково пригодной для всех демократических (или стремящихся стать такими) государств. Однако подобная универсальная модель, по-видимому, не имеет шансов быть претворенной в жизнь в какой-либо из реально существующих сейчас стран. Кстати, проект российской Конституции отнюдь не столь уж велик по объему. Питер К. Ордешук наверняка не хуже нас знает размеры конституций Индии, Бразилии и некоторых других стран. Да, он примерно в три раза больше по размерам, чем Конституция США, но вполне сопоставим с конституциями Австрии, Испании, Греции и иных демократических государств.

Спора нет, отдельные части Конституции изложены в проекте весьма детально. Но такая детализация абсолютно необходима, если реально учитывать как историческое прошлое нашей страны, специфику ее государственно-правового развития, так и сегодняшний уровень политико-юридического сознания народа, правовую культуру людей, работающих в государственном аппарате, молодость российского парламентаризма и ряд других, не менее важных факторов.

Только один пример. В первой поправке к Конституции США сказано: «Конгресс не должен издавать законов,...ограничивающих свободу слова или печати». Этими десятью словами исчерпывается вся конституционная регламентация свободы слова и печати. Но их оказалось достаточно, чтобы эта свобода была в высшей степени надежно защищена многочисленными решениями Верховного суда США, толкующими Конституцию. Такое органическое взаимодействие конституционного предписания и судебной власти сделало ненужным и издание каких-либо специальных законов, обеспечивающих свободу слова и печати. Наивно было бы полагать, что при нашей только-только зарождающейся судебной власти можно в аналогичном случае ограничиться столь же лаконичной конституционной нормой...

Отмечая это, мы вовсе не изображаем дело так, будто проект российской Конституции совершенен, лишен недостатков. Они в нем есть, и их, к сожалению, немало. Встречаются длинноты и повторы, чисто декларативные положения, неуместные в законе, предназначенном для прямого действия. Не всегда точны формулировки отдельных норм. Нуждаются в

более углубленной проработке вопросы федеративного устройства, взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. Тщательнее следует отшлифовать язык проекта, унифицировать терминологию. Поэтому любое замечание, касающееся содержания или формы Конституции, ценно, и его непременно следует обсудить и, в той или иной форме, учесть. Лишь совместными усилиями тех, кто действительно заинтересован в построении демократического правового государства, Россия сможет обрести Основной Закон, который даст возможность нашему многонациональному народу жить цивилизованно и достойно.

*Интервью с М.А. Митюковым,
Председателем Комитета по законодательству
Верховного Совета Российской Федерации*

«Это была разведка боем!..»¹

Во время работы шестого Съезда народных депутатов России голос абаканца Михаила Митюкова звучал с трибуны высокого форума в течение нескольких дней. Обсуждался проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации...».

С вопроса о том, как он чувствовал себя в роли одного из главных разработчиков новой российской Конституции, и начался наш разговор.

— Проект подвергся атакам со всех сторон. С. Бабурину в нем не нравились положения, связанные с взаимоотношениями России и СНГ. Радикальным демократам — то, что был поставлен вопрос о контроле парламента над назначением министров и определением структуры правительства. Но замолчать этот вопрос было нельзя: правительственные структуры до того разрослись, что политические тезисы Бориса Ельцина о сокращении управленческого аппарата оказались пустым звуком. Кроме того, я сторонник четкого разделения представительной и исполнительной властей. И убежден, что депутатский мандат не может быть одновременно мандатом министерским.

— **Вопрос об обсуждении новой российской Конституции задумывался как центральный. Но оставлен напоследок...**

— Многим членам ВС было заранее ясно: принять Основной Закон на этом Съезде невозможно. Поэтому была определена программа-минимум: принять Конституцию хотя бы в первом чтении, обсудить ее

¹ Южно-Сибирский Вестник. 1992. № 10—11.

на «низах», после чего обобщить замечания и предложения и либо дать ход второму чтению на Съезде народных депутатов, либо решить вопрос о принятии Конституции путем референдума. Но в то же время всем было очевидно, что за последние годы в нашей жизни накопились такие политические изменения фундаментального характера, которые требуют закрепления в действующей Конституции. Уже это — большой шаг вперед, к новой Конституции. И вообще, на мой взгляд, Основной Закон необходимо реформировать постепенно, внося поправки в прежний Основной Закон.

Каким путем пошел наш Комитет по законодательству? Мы внесли в действующую Конституцию новый раздел «О правах и обязанностях граждан». Кстати, он текстуально воспроизводит и проект раздела нового Основного Закона. Мы решили отказаться от всего, что говорится о Союзе ССР: надо исходить из новых политических реалий, закрепить конституционно новое название государства. Впрочем, речь идет не столько о названии, сколько о суверенитете России, о новом субъекте международных отношений.

Следующий шаг — дать толчок развитию земельной реформы. И, наконец, попытаться решить вопрос, каким будет наше государство — парламентской или какой-то иной республикой?

Таким образом к новой Конституции мы идем двумя путями — обновляя старую, действующую, и, в то же время, «двигая» текст новой. К сожалению, последнее вызывает большое сопротивление. Благодаря Закону «Об изменениях и дополнениях...» опробовались институты и новой Конституции России. Это была как бы разведка боем. Теперь мы имеем представление о том, что очень сложно пойдет обсуждение Конституции по проблемам земли. Сложно придется и по проблемам соотношений Президент — парламент страны. Мы поняли, что сильны шовинистические, урапатриотические позиции определенной части депутатского корпуса. И что есть необходимость в том, чтобы закрепить такие нормы в новой Конституции, которые бы давали надежду на воссоздание в будущем какого-либо Союза — конфедеративного либо какого иного.

— **Проект новой Конституции готовился Конституционной комиссией России много месяцев. А за 10 дней до открытия Съезда журналистам был представлен альтернативный проект, подготовленный Сергеем Алексеевым и Анатолием Собчаком...**

— Проект Конституционной комиссии, который иногда называют проектом Олега Румянцева, «дает крен» в сторону парламентской республики. Но многие бывшие радикальные демократы полагают: сегодня

все беды оттого, что у нас слабая власть. И что ее можно усилить лишь за счет усиления «президентской ветви» власти. Именно эта мысль и находит отражение в альтернативных проектах Собчака, Попова и Сергея Алексеева. В какой-то мере аналогичен и проект Сергея Шахрая.

Есть и другие проекты. Но самый предпочтительный, на мой взгляд, вариант Конституционной комиссии. Он исходит из идеи создания демократического устройства государства, в котором были бы оптимально соотнесены все ветви власти. Это проект цивилизованного общества.

— Шестой Съезд вызвал в обществе однозначную реакцию: раздражение и опустошение. Какую политическую оценку дадите ему Вы?

— На мой взгляд, этот Съезд был преждевременным. В такие периоды социально-экономической обостренности решать ключевые вопросы на митинговом форуме бесперспективно. Бесперспективно было рассматривать и итоги экономической реформы: Правительство действовало всего три месяца и сделать за это время что-либо существенное нельзя.

Съезд состоялся в сложное время, когда плюсы экономической реформы еще не видны, а минусы очевидны. Правительством допущена масса ошибок, особенно в сфере социальной политики. Естественно, на Съезде и выплеснулось то недовольство, которое испытывает сейчас огромное число обездоленных людей.

Да, на Съезде была попытка реванша старых политических сил. Причем они выступают сплоченно. Кроме того, на Съезде более-менее оформился блок центристских сил, который корректирующей критикой все-таки пытается проводить экономическую реформу, поддерживать правительство, хотя и не во всем.

Положительное. Несмотря на ожесточенную политическую борьбу, Съезд подтвердил курс на экономическую реформу. Во-вторых, он закрепил некоторые реалии политической жизни, которые произошли в нашем обществе за два года.

Плохо то, что Съезд еще находится под сильным влиянием профессионального лобби. Именно поэтому не удалось повести политику на ликвидацию всех препонов в земельной реформе. Не удалось закрепить и то, что вытекает из ратификации Договора о Содружестве Независимых Государств, а также провести линию на парламентско-президентскую республику, где в одинаковой мере сильны парламент и Президент. Сейчас у нас больше крен в сторону президентской республики, что хорошо для Соединенных Штатов и других высокоразвитых государств, но создает угрозу демократии у нас.

Съезд в очередной раз показал, что такой громоздкий митинговый орган малоэффективен для продуктивной работы. И это создает почву для реформирования всей системы представительных органов власти. Но решать вопрос надо конституционным путем, не призывая к разгону съезда, роспуску его депутатского корпуса.

— **Нетрудно было заметить, что Президент предпочитал не ввязываться в затянувшийся бой Съезда с Правительством. Он как бы балансировал между разными силами...**

— Президент оказался в ситуации сложной и двусмысленной. С одной стороны, он — глава Правительства, с другой — должен выступать верховным арбитром в споре правительства и Съезда. Ельцин поступил достаточно трезво, выбрав вторую роль — арбитра. Это позволило ему выяснить все болевые точки в деятельности правительства, определить, в какой мере оно подлежит обновлению. Кроме того, он теперь знает, какие политические силы находятся в непримиримой оппозиции к правительству, какие критикуют его с целью корректировки политики. И кто, наконец, поддерживает правительство бездумно.

Думаю, что именно трезвая политика Президента заставила разгневанного Съезда сдержаться и, в конечном счете, понять, что за три месяца коренных преобразований в такой огромной стране не проведешь. А менять команду — только усугублять ситуацию.

— **Считаете ли вы нормальной повышенную конфронтативность во взаимоотношениях первых российских политиков?**

— Нормальным такое назвать нельзя. Обусловлено это как амбициозностью отдельных политиков, так и разными подходами к решению экономических задач.

Идеальный, на мой взгляд, политик — Егор Гайдар. При всех его недостатках! Да, его критикуют, но личной неприязни к нему не испытывает никто. Есть у него и чувство такта, и достаточно интеллигентного юмора. А главное — убежденность в правоте того, что он делает. И что примечательно: Гайдар пытается избегать той фальши, которая свойственна многим политикам.

Что касается взаимоотношений других деятелей на российском политическом Олимпе, то, к сожалению, они обусловлены разными подходами к решению проблем. Р. Хасбулатов — экономист. Естественно, есть у него свои профессиональные воззрения, об экономических преобразованиях он судит с позиции своей школы. Вице-президент А. Руцкой — личность другого толка. Его воинское звание — генерал, и это говорит о многом. Сложная фигура — Г. Бурбулис. Его положение «второго человека» за спиной Президента вызывает определенные нарекания в

некоторых кругах. Думаю, в наше сложное время без «накладок» удастся держаться лишь Б.Н. Ельцину. Впрочем, до тех пор, пока его весомые политические заявления не смазываются походя какими-либо непродуманными высказываниями во время поездок по стране. Наиболее удачным, на мой взгляд, было заключительное слово Президента России на шестом Съезде — с глубоким анализом политической ситуации и ориентацией на демократические преобразования в стране.

— Самая сложная работа предстоит в области национально-государственного устройства России. Существуют ли такие принципиальные решения, которые бы устраивали и входящие в Федерацию народы, и Россию в целом?

— Думаю, что в национально-государственном строительстве нужно идти не по одному какому-то шаблону, а подойти к вопросу дифференцированно. Видимо те республики и округа, которых устраивает нынешний Федеративный Договор, должны развиваться в его русле. А с отдельными субъектами Федерации (Татарстан, Чечено-Ингушетия) необходимо идти по пути индивидуальных Договоров, корпорировав их в Конституцию России в качестве приложений или составной части.

Со временем же, когда устроится экономическая ситуация и исчезнут причины межнациональных трений, видимо, государственное устройство России будет развиваться по пути, близкому к нынешнему устройству Соединенных Штатов. Там каждый штат имеет свое законодательство, учитывающее особенности местного региона, но в то же время соблюдается и общенациональное законодательство.

В то же время России можно обеспечивать единый правовой порядок уже сейчас. Как? За счет тех политических институтов, которые созданы в стране. Один из таких институтов — Конституционный Суд. Наша задача сейчас — создать возможность для безусловного исполнения его решений.

И, наконец, необходимо проводить более жесткую линию борьбы с должностными лицами и соответствующими органами, которые нарушают Конституцию и не исполняют конституционных решений на местах.

Беседовала Т. Кириченко

*Интервью с Ф.М. Мухаметшиным,
М.Г. Рахимовым, Э.А. Кубаревым*

Казань и Уфа — против референдума в апреле, Чебоксары — за¹

Ф.М. Мухаметшин, *Председатель Верховного Совета Республики Татарстан*:

Удовлетворенным итогами прошедшего года быть трудно — хотелось бы большего. Хотя он был насыщенный для Татарстана, который избрал свой путь реформирования отношений с Российской Федерацией: принята новая Конституция республики, проведен референдум по повышению государственного статуса РТ, успешно прошли первый Съезд народов Татарстана и Всемирный конгресс татар. Поэтому этот год займет достойное место в истории республики. Но мы многое не смогли сделать для облегчения жизни нашего многонационального народа.

Я надеюсь, что те реформы, которые начаты в этом году в Республике Татарстан, будут продолжены в 1993 году. Мне хотелось бы, чтобы в будущем году мы уже бы начали ощущать плоды стабилизации экономики. Несмотря на огромное желание Татарстана подписать в этом году договор о взаимном делегировании полномочий с Российской Федерацией, нам это не удалось. И это не наша вина, а российской стороны. Хотя в январе намечается ряд консультаций с российским руководством по продолжению переговорного процесса. Думаю, что перевод заместителя руководителя российской делегации Юрия Ярова на пост вице-премьера РФ может ускорить подписание договора (руководителем был Геннадий Бурбулис. — «НГ»). И намерения Виктора Черномырдина не менять курс на реформы дают нам определенные надежды. Мы не будем вступать в экономический союз экс-автономий, идея которого появилась недавно, до подписания договора с Россией. После урегулирования отношений с ней для стабилизации экономического положения в нашем регионе можно будет подумать и об идее ассоциации республик. Хотя и сейчас мы тесно сотрудничаем на двусторонней основе с Башкортостаном, Марий Эл, Мордовией, Республикой Саха, Чувашией и другими.

Но, если договор России и Татарстана не будет подписан, я боюсь, что наша республика не примет участия в апрельском общероссийском референдуме. Бесконечное оттягивание российской стороной подписания договора заставит нас это сделать.

¹ Независимая газета. 1992. 31 дек.

В будущем году мы предполагаем увеличить продажу нефти за рубеж в два раза. И не надо думать, что Россия от этого станет беднее. Потому что увеличение поступлений в наш бюджет поможет снизить инвестиции России в предприятия ВПК Татарстана.

Я хотел бы поздравить с Новым годом всех сотрудников и читателей внимательно читаемой в Татарстане «Независимой газеты», хочу пожелать всем доброго здоровья, смелости и объективности во благо мира и благополучия многонациональной России.

М.Г. Рахимов, Председатель Верховного Совета Республики Башкортостан:

Мне кажется, что итогами прошедшего года никто не может быть доволен, — как можно быть довольным, когда экономика развалена. Единственное утешение в том, что мы смогли сохранить политическую и экономическую стабильность в республике. Нам удалось подписать Федеративный договор и приложение к нему от Республики Татарстан. Хотя механизм его реализации так и не разработан. Нестабильность ситуации в России и старое мышление типа «не пушать» не позволили нам подписать договор между Россией и Башкортостаном в этом году. Хотя Егор Гайдар в конце своей деятельности пришел к выводу, что нужно дать больше прав регионам, не только республикам. Я думаю, что к этому придет и новый кабинет министров России. Нужно скорее подписать соглашение, и тогда не будет споров и претензий. Но проблема в том, что даже когда у нас существовала договоренность на уровне Бориса Ельцина и Егора Гайдара, она саботировалась исполнителями. Часто было так, что какой-то чиновник посылает в Уфу телеграмму, которая противоречит решению Президента. Немыслимый правовой беспредел!

К общероссийскому референдуму 1993 года я отношусь отрицательно, потому что Конституция референдумом не принимается. Другое дело — всенародное обсуждение. Нам говорят, что новую Конституцию Башкортостана мы должны строить в рамках российской. Почему народу должны диктовать, как ему жить? Где свобода? Поэтому мы будем думать, проводить ли референдум на территории Башкортостана.

Кроме того, Правительство Егора Гайдара предоставило нам право самостоятельно определять объем нефтепродуктов, продаваемых за рубеж. Думаю, что новое Правительство будет преемником старого. А если нет, то вынуждены будем принять ответные санкции по отношению к Центру. Поэтому мы должны сесть за стол и обо всем договориться.

В новом году мы предполагаем среди глав республик обсудить идею экономического союза бывших автономий России, кроме кавказских.

Нам просто необходимо стабилизировать связи по горизонтали. В целом за прошедший год Башкортостан подписал около 80 соглашений с большинством регионов России и СНГ, например с Беларусью, Казахстаном, Украиной. В будущем году мы предполагаем заключить договор с Казахстаном, чтобы через него прорубить «окно» в Азию. Пропускная способность железной дороги, связывающей Россию и Китай, очень невелика. Через Казахстан Башкортостан может расширить связи с Китаем. У меня особые симпатии к казахскому народу, который близок к башкирам даже в разрезе глаз и любви к кумысу. В наших планах — подписание договоров с Киргизией и Узбекистаном.

Я жду, что 1993 год принесет стабилизацию экономике страны. И желаю вашей газете, чтобы сохранила свое качество — независимость.

Э.А. Кубарев, Председатель Президиума Верховного Совета Чувашии:

Я удовлетворен итогами уходящего года, потому что мы не дали развалиться нашей экономике. Хотя спад производства составил в республике 21 процент, это лучше, чем в целом по России. К концу этого года Чувашии удалось остановить спад производства, по товарам народного потребления наблюдается даже рост. Так что 1992 год нельзя считать потерянным. Но и результаты его переоценивать не следует. Нужно научиться жить в условиях противоборства различных политических сил. Мы сумели уйти от опрометчивых решений, которые навязывали нам различные радикальные течения в Чувашии. Отношения с Центром после подписания Федеративного договора у нас сложились хорошие, деловые и уважительные. Принят Указ Президента РФ «О поддержке социально-экономического развития Чувашской Республики». Правда, в российских ведомствах не отказались от привычки командовать территориями как своей вотчиной. Это активно используют в своих целях те силы республики, которые хотят отгородиться от России. Мы — за проведение самостоятельной экономической линии в рамках политического союза субъекта Федеративного договора. Хотя через Совет глав республик мы получили хорошую возможность координировать свои действия, да и Президенту небесполезно знать мнение республик о стратегии и тактике реформ. Сейчас Чувашия находится в составе ассоциации «Большая Волга», которая объединяет 12 республик и областей региона от Нижнего Новгорода до Астрахани. Что касается идеи союза бывших автономий, экономика Чувашии зависит от республик гораздо меньше, чем от остальных территорий России.

*А.М. Оболенский,
народный депутат СССР,
член Правления Социал-демократической
партии России*

Шестой Съезд народных депутатов СССР (взгляд очевидца)¹

1. Предистория

Еще накануне 17 марта 1992 года, дня открытия шестого Съезда народных депутатов СССР, политическая атмосфера в России была буквально наэлектризована страхом стоящих у власти политических сил. По человечески понять их можно, — ведь каждый из стоящих ныне у власти политиков прекрасно понимает противозаконность своих действий при разрушении бывшего единого государства — СССР. Можно сколько угодно спорить о политических аспектах произошедших изменений, но противоправный характер произведенных действий виден, как говорится, невооруженным глазом любому логически мыслящему человеку. Понимая шаткость своей позиции, высшие должностные лица Республики наперебой стремились обосновать якобы имевшую место противозаконность сбора народных депутатов СССР. При этом они сами не замечали, как попадают в логические ловушки собственных доводов. В самом деле, если решения Верховного Совета РСФСР о упразднении депутатского корпуса СССР законны, то какие основания у стоящих у власти грозить страшными карами рядовым гражданам России пожелавшим собраться вместе только потому, что они в свое время были избраны народными депутатами СССР? Съезжаются же, реализуя свое конституционное право на свои слеты и съезды бывшие фронтовики, политзаключенные и другие категории граждан. И какие основания у генерального прокурора Российской Федерации, пренебрегая таким основополагающим принципом юриспруденции, как презумпция невиновности, объявлять на всю страну потенциальными государственными преступниками не просто рядовых граждан, что само по себе тоже недопустимо, но и людей, избранных сотнями тысяч своих избирателей народными депутатами и, следовательно, пользующихся их доверием. Мало этого мобилизовать еще и весь мощный аппарат прокуратуры для оказания на них

¹ Архив ФКР.
Публикуется впервые.

психологического давления. С официальными должностными лицами органов республиканской власти в попытках дезинформировать население и создать вокруг Съезда народных депутатов СССР неблагоприятную моральную атмосферу наперебой соревновались средства массовой информации. Каких только уничижительных эпитетов в свой адрес не наслушались за эти дни народные депутаты СССР; каких только черных замыслов, вплоть до свержения законной власти России, не пытались приписать им. Люди, наконец дорвавшиеся до власти, настолько, видимо, привыкли говорить одно, думать другое а делать третье, что и в мыслях своих не могут допустить чтобы, кто-либо стремился приехать на Съезд из добрых побуждений, влекомый озабоченностью за судьбу страны, чувством ответственности перед своими избирателями или отличным от стоящих ныне у власти видением путей выхода из бесспорно-го кризиса нашего общества.

Одним из главных доводов противников созыва Съезда являлась ссылка на якобы имевшее место решение пятого Съезда о самороспуске. При этом, поскольку такого решения Съезд не принимал, опираются на ст. 1 Закона СССР «Об органах государственной власти и управления Союза СССР в переходный период», провозглашавший высшим представительным органом власти СССР на переходный период Верховный Совет СССР. Поскольку временные рамки переходного периода в нормативных документах не были определены, о его завершении можно было бы судить лишь по выполнении задач, ради которых он и был назначен. Цели эти лицемерно, как теперь стало ясно, декларировались в известном заявлении пятому Съезду народных депутатов СССР руководителями десяти Союзных Республик и Президентом СССР: «В целях недопущения дальнейшего распада структур власти...»; «Подготовить и подписать всеми желающими республиками Договор о Союзе суверенных государств, в котором каждая из них сможет самостоятельно определить форму своего участия в Союзе»; «Проект Конституции после его подготовки должен быть рассмотрен и утвержден парламентами Союзных Республик, а окончательное принятие осуществлено на съезде полномочных представителей союзных республик». Все эти задачи нашли свое отражение в соответствующих решениях пятого Съезда НД СССР. Зафиксированный в Беловежских и последующих соглашениях прямой отказ руководителей Республик от поставленных ими же задач, обозначил одновременно и окончание так называемого переходного периода. В этих условиях должен был быть вновь созван Съезд народных депутатов СССР для решения дальнейшей судьбы страны. На это, в частности, обращал внимание и Президент СССР М.С. Горбачев в своем заявлении

9 декабря, на следующий день после подписания Беловежских соглашений. В дальнейшем, однако, Президент СССР вместе с руководителями Республик по непонятным причинам решили отойти от правового пути и заняли позицию блокирования созыва Съезда НД СССР и работы Верховного Совета СССР. Последний был буквально разгромлен в последнюю декаду 1991 года. В сложившейся ситуации группа народных депутатов СССР начала сбор подписей с требованием созвать внеочередной Съезд. В двадцатых числах декабря необходимое в соответствии с Конституцией для обязательного созыва Съезда число подписей (более 450) было собрано, и соответствующее обращение вручено Президенту Горбачеву. Игнорирование законных, конституционных норм дало право группе народных депутатов СССР самостоятельно образовать оргкомитет по подготовке чрезвычайного Съезда народных депутатов СССР. Кстати, ни в своем заявлении от 6 февраля 1992 года, ни в последующих публичных выступлениях члены оргкомитета не выказывали никаких посягательств на власть народных депутатов республик. Ожесточенная кампания по дискредитации всеми имеющимися в распоряжении Власти средствами и самих членов оргкомитета и их дела, на мой взгляд, является лучшим свидетельством признания ею неправоты своей позиции. И все же, несмотря на все препоны, Съезд состоялся.

2. Как это было

В 8 часов утра 17 марта 1992 года холл гостиницы «Москва» гудел, как растревоженный улей. В нем и на прилегающей ко входу в гостиницу территории собралось несколько сот депутатов и более шестисот представителей прессы. В связи с противодействием официальных органов власти место проведения Съезда держалось оргкомитетом в тайне. В ожидании колонны автобусов многочисленные репортеры не теряли времени даром и старались запасть как можно большим количеством интервью. Газетная истерия последних дней и угрожающие заявления официальных представителей власти привели к тому, что сам воздух казался наполненным предожиданием сенсации или скандала.

В 8 час. 30 мин. представитель оргкомитета объявил, что заказанные и оплаченные автобусы не выпускают из автоколонны; ведутся переговоры непосредственно с водителями.

В 9 час. объявлено, что автобусы выехали, но к гостинице «Москва» их пропустить отказываются. Предложено всем участникам Съезда пройти в район гостиницы «Россия» и принесены извинения корреспондентам в связи с переносом места проведения Съезда в подмосковный город

Подольск. В связи с нехваткой автотранспорта им предложено добираться туда своими силами.

В 10 час. колонна автобусов наконец отправляется в путь. На ходу идет регистрация депутатов, и нам раздаются проекты документов. Вчитываюсь в заголовки:

- «О всесоюзном референдуме 17 марта 1991 года»;
- «О социально-экономической ситуации и необходимости совместных действий по спасению страны и народа»;
- «О сохранении территориальной целостности страны»;
- «О защите конституционного строя Отечества»;
- «О социально-экономическом положении в стране и экстренных мерах»;
- «В защиту независимости средств массовой информации»;
- «Международные вопросы и связанные с ними проблемы разоружения»;
- «О недопустимости вмешательства иностранных государств во внутренние дела нашей страны»;
- «О вооруженных силах СССР» и другие.

Бегло просматриваю содержание. Многие из того, что сформулировано в лежащих в портфеле тезисах, предполагаемого выступления на Съезде уже учтено. Однако в отличие от констатирующей части более слабо выглядит постановка задач на ближайшее будущее, и в этом плане есть шанс внести свою лепту в работу Съезда. Не теряя времени, привычно на ходу с карандашом в руках начинаю более детальную проработку документов. Понимаю, что начало не предвещает дальнейшей спокойной работы, и стараюсь максимально использовать время.

По пути два или три раза колонну останавливают посты ГАИ. Проверка документов водителей и соответствующий доклад по рации начальству. Возможно, от больших неприятностей водителей и нас оберегают многочисленные теле- радиоператоры, которые на личных машинах дополняют наш живописный кортеж. При каждой остановке они гурьбой окружают милиционеров, и смущающимся от непривычного внимания старшим лейтенантам приходится давать объяснения перед телекамерами о причинах задержки.

В 12 час. въезжаем в Подольск. Около здания городского Совета нас уже поджидает большая группа журналистов, однако автобусы не задерживаясь следуют дальше. На ходу объявлено, что место проведения Съезда оргкомитет вынужден вновь перенести.

В 12 час. 30 мин. въезжаем в поселок Вороново, жители которого, возможно, сроду не видели такого нашествия гостей. Один из сидящих

рядом депутатов горько шутит по поводу названия поселка, которое «дружественная» пресса не преминет обыграть со всех сторон.

В холле сталкиваюсь с народным депутатом СССР Н.Н. Энгвером. Он сильно похудел, но держится молодцом. Созыв Съезда позволил ему с достоинством выйти из 60-дневной политической голодовки, которую он объявил в знак протеста против противоправных действий республиканских властей при разгроме единого государства (из 15 бывших Союзных Республик одна только Армения реализовывала свое Конституционное право на выход из СССР строго в соответствии с Законом). Верховный Совет России даже не обратил внимания на мою голодовку, — горько сетует Николай Николаевич.

В 13 час. 15 мин. в зале совхозного дома культуры наконец разместились депутаты и представители прессы. На сцену поднимаются члены оргкомитета, чтобы открыть Съезд. Внезапно зал, как в хорошем детективе, погружается в кромешную тьму — выключено электричество. В темноте со сцены звучит голос председателя оргкомитета Сажи Умалатовой: «Товарищи телеоператоры, помогите нам. Кто-то из операторов включает свой софит, и становится видным происходящее на сцене. Открывают двери запасного выхода, и в передних рядах партера в полумраке становится видно сидящих рядом. Ни о какой нормальной работе с документами в таких условиях не может быть и речи. Кто-то из членов оргкомитета сообщает, что здание в Подольске, в котором предполагалось проведение Съезда, по имеющейся информации, заблокировано то ли вооруженной милицией, то ли ОМОНОм. Становятся понятными наши внезапные передислокации во время переезда.

В 13 час. 20 мин. при свете портативного телевизионного софита Сажи Умалатова с трудом зачитывает свое как всегда эмоциональное вступительное слово и объявляет шестой чрезвычайный Съезд народных депутатов СССР открытым. Все встают и аплодируют. Через некоторое время на столе президиума появляется снятый с автомашины аккумулятор, и телевизионный софит, ресурсы автономного питания, которого, все же, ограничены, заменяет автомобильная переноска. Еще через десяток минут стол президиума уже украшают пожертвованные кем-то из окрестных жителей горящие свечи. Так и войдет, вероятно, в историю этот Съезд с крылатым названием как «Съезд при свечах».

Представителем оргкомитета объявлено, что в зале присутствуют около 220 депутатов. Всего при предварительных переговорах оргкомитет информировали о своем намерении принять участие в Съезде свыше 1400 депутатов, однако уже имеются сведения об активном противодействии этому со стороны органов власти: не продают билеты; вызывают в

прокуратуру и берут подписку и т.п. Член оргкомитета, народный депутат СССР Ю.В. Голик дает юридическую справку о том, что в мировой практике известны случаи, когда органы представительной власти, собираясь в чрезвычайных условиях, принимали важнейшие решения при формальном отсутствии кворума. Кстати, по его словам, исторически наиболее близкий нам прецедент находится не в столь уж отдаленном прошлом — 23 августа прошлого года Верховный Совет РСФСР при отсутствии кворума принял ряд важнейших для судьбы России решений.

Вносится предложение в силу чрезвычайных условий, в которых проходит заседание Съезда, проголосовать представленные проекты решений пакетом и затем рассмотреть и проголосовать лишь те предложения депутатов, которые носят принципиальный характер. Редакционные же поправки предложено сдать в письменном виде в президиум, с тем чтобы в последующем они были рассмотрены и по возможности учтены. Предложение принято, и пакет документов Съезда принимается при четырех голосах против и нескольких воздержавшихся.

Прошу слова для внесения принципиальной поправки по решению Съезда о принятии отставки Президента СССР М.С. Горбачева. Предлагаю вопрос об отставке М.С. Горбачева решать лишь после заслушивания его отчета Съезду, а в принимаемом постановлении ограничиться записью в постановляющей части: «Съезд заявляет, что прекращение М.С. Горбачевым явочным порядком исполнения обязанностей Президента СССР до рассмотрения Съездом народных депутатов СССР в установленном Конституцией порядке заявления об отставке не освобождает его от ответственности за все происходящие в стране события». Предложение принимается единогласно. Других принципиальных поправок не вносится.

Проводить при свечах прения по положению в стране, естественно, не представляется возможным. Поэтому молча приходится смириться с тем, что лежащие в портфеле тезисы несостоявшегося выступления останутся невостребованными, так как опубликовать их в печати почти наверняка не удастся.

Полковник Петрушенко зачитывает письмо — обращение к Съезду А.И. Лукьянова, переданное им из следственного изолятора. Зачитывается также письмо народного депутата СССР А. Рубикса, арестованного в Латвии без получения соответствующей санкции. Съезд принимает наивное по своей сути решение об отмене решений Президиума и Верховного Совета СССР по даче согласия на привлечение к уголовной ответственности народных депутатов СССР Лукьянова, Шенина и других. Решение наивно, поскольку в обстановке установившегося в стране

правового беспредела генеральный прокурор просто проигнорирует его. И тем не менее имеет оно смысл некоей высшей справедливости, ибо нельзя, преследуя одних за противозаконные деяния, превозносить как героев других за аналогичные проступки перед Законом.

Съезд приступает к выборам своего постоянно действующего органа — Президиума Съезда. Фактически это по своим полномочиям все тот же оргкомитет по подготовке созыва следующего Съезда, только теперь никто не вправе будет объявлять его членов самозванцами. Вполне естественно костяком его состава выдвинуты члены прежнего оргкомитета. В трех или четырех местах зала выдвигают и меня. Начинается персональное голосование. Поднимаю свой мандат против генерала Макашова, Голика, Роя Медведева, Денисова; воздерживаюсь при голосовании кандидатуры Крайко. Заминка возникает, когда очередь доходит до моей фамилии. Встаю и заявляю самоотвод поскольку не смогу работать в Москве на постоянной основе. Зал настроен доброжелательно, но выскакивает депутат Крайко и начинает усиленно настаивать на включение меня в Президиум, несмотря даже на то, как он сказал, что я не поддержал его кандидатуру. Мотивы его выступления понятны. К сожалению, Съезд проигнорировали многие трезвомыслящие работоспособные депутаты, и состав Президиума выглядит в политическом плане однобоко, несбалансированно. Моя фамилия хотя бы внешне должна придать ему уравновешенность. Без долгих разговоров проводится голосование. Голосую против, резервируя таким образом за собой право отказать от работы в Президиуме.

Единогласно председателем Президиума избирается Сажи Умалатова. Она же закрывает этот необычный, длившийся всего 1,5 часа, «Съезд при свечах». История со временем даст ему строгую непредвзятую оценку рассудив нынешних хулителей его и хвалителей. Можно ли уже сейчас попытаться подвести некоторые его итоги?

3. Значение шестого Съезда народных депутатов СССР

На мой взгляд, ретивые и услужливые «писак» напрасно поспешили заклеить состоявшийся Съезд как «фарс при свечах», «сборище бывших» и тому подобными нелестными эпитетами. Вопреки их прогнозам, на нем не прозвучало никаких истерик, а принятые документы констатируют наступление хаоса в стране и вопиющее пренебрежение нуждами простых людей и интересами государства. Попытки растащить единое государство по национальным вотчинам все более демонстрируют свою несостоятельность. Несмотря на массивную обработку общества с помощью средств массовой информации, ему никак не уда-

ется навязать массовое восприятие идеи проживания в изолированных национальных квартирах с вынужденным новым великим переселением народов. Об этом, в частности, свидетельствуют итоги только что проведенного институтом изучения общественного мнения опроса граждан. Практически то же количество их, что и год назад, — 70,5% против 71,3%, — ответили, что желают жить в едином многонациональном государстве. Это означает, что политика, проводимая руководителями республик и поддерживающими их политическими силами, все более расходится с желаниями их избирателей. В условиях нашего общества, привыкшего все противоречия решать подавлением, а то и физическим устранением противной стороны, а не поиском приемлемых для всех вариантов, это чревато серьезными осложнениями внутривластной ситуации. Важно, чтобы на политической арене появился некий ориентир, занимающий центристскую позицию, т.е. то место, которое оказалось свободным после разгрома центральных органов власти и отставки Президента СССР. Центристской их позиция при всех допущенных промахах и ошибках является уже потому, что они не пошли на применение силы против республиканских органов власти для утверждения верховенства союзного права, а пытались решить конфликтные ситуации в рамках переговорного процесса.

Основное значение шестого Съезда народных депутатов СССР в том, что он прямо заявил на уровне высшей легитимной законодательной власти Союза о ее несогласии с дезинтеграционными, направленными на развал единой страны действиями республиканских органов власти.

Сформированный Съездом постоянно действующий координирующий орган, Президиум Съезда, потенциально может стать центром объединения сил общества, стоящих за возрождение единой государственности, в том числе и соответствующих депутатских фракций в республиканских Верховных Советах. Сможет ли он выполнить эту миссию — покажет время. Кстати, решением Съезда предусмотрена возможность увеличения персонального состава Президиума за счет делегирования представителей от групп депутатов числом не менее 50 человек. Воспользуются ли НАСТОЯЩИЕ демократы этим жестом доброй воли или по-прежнему будут игнорировать своих коллег, имеющих смелость иметь собственное мнение? Будет жалко, если мы не сможем использовать еще один этот шанс.

«Ломать не строить!» — гласит народная мудрость. «Взорвать» единое государство оказалось не так уж трудно. Хочется верить, что люди, сделавшие это, руководствовались все же своими искренними

заблуждениями, а не личным интересом или стремлением сделать страну легкой добычей иностранных хищников, якобы могущих привнести нам цивилизацию. В их искренность хочется верить, так как это оставляет шанс найти с ними общий язык и вместе начать долгий, кропотливый и трудный процесс возрождения нашего общего государственного дома. Конечно, это уже будет некое новое здание, но то что его нужно строить, и чем скорее — тем лучше, ни у меня, ни у остальных участников Съезда не вызывало сомнений.

г. Апатиты, 26 марта 1992 г.

*С.Б. Пархоменко,
политический обозреватель*

Предсъездовская борьба на конституционном фронте

«Московская группа» в окружении Ельцина ищет реванша¹

Поразительные события конца минувшей недели — со стремительным охлаждением президента Ельцина к «румянцевскому» проекту Конституции и мощным перехватом инициативы группой Попова — Собчака, которая вдруг загнала сторонников Румянцева в глухую оборону, — эти события полностью вписываются в логику политической борьбы в российских верхах. Причем логика эта множественна. Мне кажется, мы имеем здесь дело с проявлением по меньшей мере тройной связи причин и следствий.

Попытки разобраться в работе этих трех логических механизмов вернут нас к временам, теперь уже почти легендарным, — к июню 1990 года и I Съезду народных депутатов РСФСР. За мучительно трудной победой Бориса Ельцина на выборах Председателя Верховного Совета последовало тогда принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Этот акт, лишенный, вроде бы, всякой «прикладной» ценности, поскольку он не повлек никаких прямых юридических последствий и, уж тем более, не привел к немедленному изменению государственно-правового статуса России в системе Союза, имел на самом деле колоссальное стратегическое значение.

Прежде всего, Декларация играла роль политического манифеста нового главы российского государства. Она открывала достаточно далекую политическую перспективу перед той частью общества, к поддержке

¹ Независимая газета. 1992. 31 марта.

которой апеллировал Ельцин. Потому утверждение, будто Ельцин выиграл выборы на Съезде благодаря Декларации (текст ее был обнародован заранее, и заранее же было известно намерение претендента добиваться принятия документа), так же верно, как и противоположное — что принятие Декларации было обеспечено личным авторитетом и влиянием Ельцина, поставившего ее текст на голосование.

Но само по себе принятие Декларации имело еще и второй смысл, менее заметный на взгляд из-за стен Большого Кремлевского дворца, где проходил Съезд, и Белого дома. Документ оказался чем-то вроде символической конвенции о долговременном сотрудничестве и взаимной поддержке между лидером реформаторского движения России и «командой», что поддержала и организовала его избрание председателем ВС.

В тот момент группа «перводемократов» — позже аналитики нарекли ее «московской группой» (не путать с московской группой народных депутатов СССР), хотя немало было в ее составе и провинциалов, переживала период политического расцвета. Ставка была сделана на Ельцина и оказалась верной. Будущее грезилось как трудное, долгое и все равно победоносное восхождение к вершинам демократической власти над страной. (Над страной — то есть СССР, разумеется. Окончательную победу на республиканском уровне расценивали тогда лишь как промежуточный этап в борьбе за союзный престол.) Но так или иначе, одним из важнейших ориентиров на этом подъеме, конечно, виделась российская конституционная реформа.

Тогда и была выработана не лишняя изящества система взаимных обязательств между демократическим вождем и исполненной амбиций элитой демократических активистов: скрепив упорным многотуровым голосованием за Ельцина «хартию верности», стороны оформляют ее в виде Декларации о государственном суверенитете и одновременно делают первый шаг на пути к выработке новой Конституции — поскольку Декларация мыслилась как текст, которому предстоит целиком войти в будущей Основной Закон в виде его преамбулы (либо первой главы).

Уже на этом, начальном этапе, случился досадный сбой. Российский Съезд изрядно пообдергал проект документа поправками, о дословном включении его в новую Конституцию речи быть не могло. Но положение о том, что основные постулаты Декларации должны быть реализованы в будущем проекте, все же удалось отстоять. К тому же удар значительно смягчило успешно прошедшее формирование Конституционной комиссии. В нее, вполне естественно, вошли наиболее активные участники группы, разработавшей текст Декларации. А ее координатор Олег

Румянцев с достоинством занял пост ответственного секретаря комиссии и получил все полномочия практического руководства разработкой проекта.

Уже пять месяцев спустя первый вариант проекта — само собой, тут же названного «румянцевским», — был готов к официальной публикации. Его «социальное происхождение» читалось в тексте ясно — присутствие в комиссии и среди экспертов консультантов Сергея Ковалева, Бориса Золотухина, Леонида Волкова, Галины Старовойтовой, Виктора Шейниса и других даром не прошло. Олег Румянцев в одном из своих интервью того периода высказался вполне откровенно: «Наш проект — это вершина жанра „правозащитного текста“. Диссиденты многие годы писали и отправляли „наверх“ бесчисленные протесты, петиции, проекты реорганизации и обустройства страны. В Конституции эти идеи нашли концентрированное и законченное выражение».

Тем временем «московская группа» планомерно захватывала одну за другой командные высоты в Белом доме, все надежнее, казалось, закрепляясь в новом руководстве республики, формируя даже некое новое поколение российской номенклатуры. Решающим успехом выглядело создание Высшего консультативно-координационного совета при Председателе ВС. Первая пресс-конференция ВККС убеждала даже самим составом участников: гвардия антигорбачевской демократической оппозиции, усиленная перебежавшими через линию фронта наиболее «прогрессивными» соратниками генерального секретаря ЦК КПСС (Арбатов, Петраков), прочно берет Россию в руки. Одна только оставалась неясность: почему это командовать гвардией поставлен не заслуженный «генерал» — Юрий Афанасьев, например, — а скромный малоизвестный «полковник». Какой-то Бурбулис...

Да, да. Геннадий Эдуардович Бурбулис — как бы ни было в это трудно поверить сейчас — ворвался в высший эшелон российской власти, можно сказать, вчера. Всего-навсего зимой 1990–1991 года. До того мы знали его, конечно, но фигура эта упорно держалась в тени, лишь изредка показываясь то у микрофона в зале ВС СССР, то на заднем плане очередного «демсейшена». Теперь он, не шурясь, шагнул под яркий свет. И сегодня можно предположить, что в Белом доме он появился, уже предложив Борису Ельцину вполне конкретную программу действий: программу его избрания на пост Президента России.

Бурбулис был вскоре назначен руководителем избирательной кампании, а мы ныне считаем это назначение исходной точкой наступления на Белый дом новой — «свердловской» (хотя, как известно, в ней тоже не одни только уральцы) — группы властителей России. Триумфально-

го наступления: команда Бурбулиса блестяще провела избирательную кампанию, и назначение ее представителей на большинство ключевых постов в президентском аппарате выглядело естественным расчетом победителя за добросовестно сделанную работу. К августу 1991-го серьезных конкурентов на республиканском политическом рынке группа уже не имела. Далее — мятеж: тут «пожар служил ей много к украшенью». А 8 декабря в Беловежской Пуще был нанесен последний, поистине виртуозный удар, после которого «свердловская группа» могла считать проблему власти окончательно решенной. На все про все Геннадию Бурбулису потребовался ровно год.

От «москвичей» уцелело всего несколько супертяжеловесов. Двое самых влиятельных деятелей проигравшей партии вынуждены были благоразумно присоединиться к триумфаторам. Но и такой ценой они сохранили за собой лишь кажущиеся надежными позиции — кресла мэров двух крупнейших городов, — не приносящие, на поверку, ничего, кроме безудержной «уличной» критики, ежедневно вызывающей мигрени и тошноту. От сферы принятия стратегических решений на общегосударственном уровне обоих аккуратно и надежно изолировали. Оставался, правда, фактор чисто личных взаимоотношений с Ельциным, временами даже похожих на дружбу (благо Президент — человек достаточно эмоциональный), но его действие всегда удавалось как-то компенсировать, медленно, но неуклонно сводя на нет.

Впрочем, при чем здесь конституционная реформа? А вот при чем: эволюции, что мы здесь припомним, оказались отнюдь не просто фоном, на котором подготовка реформы все это время продолжалась, шаг за шагом приближаясь к развязке. Может почудиться, что приливы и отливы, так разительно менявшие ландшафт российской власти, не докатывались до скромных келий тружеников конституционной нивы. Однако стоило им, завершив свой кропотливый труд, выйти наконец на политический просцениум, стала совершенно ясна вся странность и неуютность их положения. Они оказались чужими на этом празднике жизни. Конституционная комиссия в ее восходящем к июню 1990 года составе оказалась реликтом бесконечно далекой эпохи, реликтом давно расторгнутых отношений, давно опрокинутой расстановки сил.

Сориентироваться в совершенно изменившейся диспозиции Румянцев и его коллеги не смогли. Все планы своей обороны они построили на политически устаревшем предположении, что атаки следует ждать со стороны правого (в терминах того же 1990 года) лагеря — упорствующих ортодоксальных коммунистов, великодержавных националистов-

консерваторов, мимикрировавших большевиков из автономий. Недооценивать их силу (в одних случаях удвоенную отчаянием, в других — удесятеренную неожиданно открывшейся перспективой самовластья), конечно, тоже не следовало. Но, как выяснилось, нельзя было оставлять неприкрытым и другой фланг. Впрочем, «румянцеvцы» ошибочно считали его тылом.

А в тылу оказались дождавшиеся своего часа лидеры «московской группы». Когда-то они сами вручили Олегу Румянцеву право претендовать на прозвище «русского Мэдисона». Теперь они его за своего не признали. Посчитали перебежчиком, пригретым «свердловцами». Да так оно, наверное, и есть: Румянцев готов был блокироваться хоть с чертом, лишь бы увеличить шансы на благополучный исход своего конституционного предприятия. Но разве можно его упрекнуть за это?

Меж тем намерения у «градона начальников», как в сердцах назвал их Румянцев, самые серьезные. Гавриил Попов и Анатолий Собчак безошибочно почувствовали, что конституционная интрига предоставляет им уникальный шанс для очень сильной контратаки, а может быть, и молниеносного реванша. И потому у нас есть все основания утверждать: инициатива двух мэров направлена прежде всего вовсе не против Конституционной комиссии и поддерживающих ее парламентских кругов — в этом деле они оказываются едва ли не случайными жертвами. Цель выбрана куда более крупная: Бурбулис. И возглавляемая им политическая группировка, конечно.

Кроме того, нельзя забывать и о стратегическом значении боев за проект Основного Закона. Вполне очевидно: «своя» конституция в политическом багаже способна оказаться бесценным капиталом, которому предстоит сыграть должную роль в грядущих баталиях и кампаниях. В том числе и кампаниях избирательных — не такого уж отдаленного будущего, как это может показаться. Накрепко связав свое имя с новой российской Конституцией, Олег Румянцев грозил перейти в качественно иной ранг — из запальчивого энтузиаста превратиться в деятеля с весьма серьезной и устойчивой репутацией. Партийная жизнь в республике тоже когда-нибудь перестанет походить на забаву с игрушечными паровозиками, приобретет натуральный масштаб, и рано или поздно вспомнится, что страна живет по законам, основы которых выработаны под руководством одного из лидеров Социал-демократической партии. Мог ли допустить это, скажем, Анатолий Собчак, чьи амбиции — не лишние, заметим, оснований — вне всякого сомнения, простираются до президентского кабинета в Кремле?

Сама собой сложилась и команда юристов, готовая осуществить замысел двух мэров. Конституционная комиссия допустила грубую ошибку, когда в свое время пренебрегла содействием целой группы профессионалов экстра-класса — тут достаточно назвать хотя бы Сергея Алексеева и Юрия Калмыкова — обладающих к тому же редчайшим опытом законодательной работы на высшем союзном уровне. Предрассудки тут неуместны. Заносчивость не прощается. Раны, нанесенные цеховому престижу, кровоточат очень долго. Дело стало за малым — найти помещение для работы. Его без труда подыскал Гавриил Попов. Уберечь информацию от утечек было невозможно: «НГ», к примеру, еще 13 марта сообщала о «нарушении конституционного перемирия».

Сегодня в кабинетах и курилках Белого дома пересказывают целую новеллу: как Румянцев, узнав о появлении альтернативного проекта, помчался, не совладав с собой, в московский кабинет Собчака (он до сих пор существует). Говорят, диалог состоялся такой:

« — Анатолий Александрович: Вы присылали поправки к проекту, мы их очень внимательно рассмотрели...

- Видите ли, Олег Германович, дело в том, что на Съезде Ваш проект все равно будет провален.

- Это констатация?

- Нет, почему же, это наша задача.

- Ну а дальше что?

- А дальше — Вы можете, если хотите, присоединиться к нашей работе.

- Нет уж. Мы — государственный орган, Конституционная комиссия. Как раз наоборот: Вы — можете, если хотите, присоединиться...»

Скорее всего, это апокриф. Но как бы то ни было, война действительно была Собчаком объявлена. План реванша в рекордные сроки воплотился в физически существующий проект. Оставалось самое сложное: вручить текст Ельцину и убедить его вынести на Съезд не проект Конституционной комиссии, которую он официально возглавляет, а — вопреки всякой логике — альтернативный документ.

Задача почти безнадежная. Не может же всемогущий Бурбулис не понимать, что такой поворот событий резко усиливает его противников?.. Не может же сам Ельцин не отдавать себе отчет, что, собственными руками превращая Собчака в «отца российского конституционализма», он воспитывает себе, в перспективе, могучего конкурента?..

С другой стороны, сам по себе альтернативный проект должен показаться нынешнему главе государства весьма привлекательным: объем

полномочий, коим предлагается нацелить президента, огромен. И второе его достоинство, значимость которого становится понятна, если вспомнить о приверженности Ельцина взрывным, резко конфликтным методам борьбы — коль скоро противостояние с парламентом и уж, конечно, со Съездом неизбежно, не стоит и мечтать о лучшем предлоге для наступления на нынешний состав депутатского корпуса, чем его отказ принять президентский проект Конституции. Проходит проект на Съезде — отлично. Не проходит — еще лучше: вполне обоснованным будет вынесение текста на референдум. В результате — парламентский кризис. Следующий шаг — реформа законодательной власти.

Фантастично? На первый взгляд, немислимо. А по сравнению, например, с Беловежской Пущей — сущий примитив.

Но, судя по всему, вовсе не подобные выкладки оказались решающими. Румянцев назвал этот политический феномен неуклюже, но выразительно и по сути точно: «вхожесть». Как и где состоялось само представление проекта президенту? На сочинском пляже? На теннисном корте? В парке подмосковной дачи? За дружеским ужином? Какая разница. Состоялось. И Румянцеву был преподан жестокий урок: в этой стране большая политика от века делалась — и продолжает делаться — только так. И ни на каких межфракционных согласованиях, ни на каких публичных слушаниях, пленарных дебатах и прочих европейских штучках этот обычай не объедешь.

Итак, три логики привели конституционную реформу к нынешнему скандалу: логика соперничества между разными группировками за влияние на президента; логика борьбы за авторство Конституции как критерий личной политической репутации; логика методов этого соперничества и этой борьбы, мало изменившихся с боярских времен.

Все вместе они в очередной раз заставляют нас употребить слово, уже истрепанное, затертое, как старая ассигнация, почти до прозрачности на сгибах. Мы опять начинаем говорить о перевороте. Котором по счету за последний год? Теперь — перевороте конституционном: перевороте в рамках конституционной реформы. Именно так придется квалифицировать ситуацию, которая возникнет, если результаты работы государственной комиссии будут отвергнуты Борисом Ельциным.

Олег Румянцев продолжает надеяться, что президент посчитает создание нового узла долговременной политической конфронтации слишком дорогой платой за тактические приобретения. Он верит, что «президентский проект» окажется всего лишь слегка модернизированным вариантом официального. Верующему — благодать.

Какая Конституция нужна России¹

Проект Основного Закона, разработанный Конституционной комиссией Российской Федерации, выносится на очередной Съезд народных депутатов России. Не исключено, что Съезду будут предложены и другие конституционные проекты. Однако автору как эксперту Конституционной комиссии наиболее близок и знаком именно официальный «румянцевский» проект. О нем и пойдет речь в настоящей статье.

Мне приходилось ранее отмечать в печати достоинства проекта. Это действительно принципиально новый проект Основного Закона нашей страны, впервые в ее истории закрепляющий конституционные устои подлинно демократического и свободного развития российского государства, гарантирующий на деле права и свободы его граждан. Проект Конституции занимает достойное место в ряду действующих конституций демократических государств. Более того, как более поздний документ конституционного права, он интегрально соединяет в себе многие достижения как отечественной, так и зарубежной правовой мысли. В известном плане как образчик «демократического устройства» современного государства этот проект уникален. Но работающим Основным Законом нынешней России рассматриваемый проект без серьезной доработки стать не может.

Почему?

Во-первых, проект Конституции, как и положено такого рода документу, разрабатывался в классической атмосфере академической учености. Для его разработки были привлечены лучшие отечественные ученые-конституционалисты, видные международные эксперты. Однако ход политического времени в стране обогнал ход академического времени работы над проектом.

За время, ушедшее на написание проекта, разрушился Советский Союз, сама Россия оказалась перед угрозой распада и крупномасштабных социальных столкновений. Всего этого, естественно, разработчики проекта предусмотреть не могли. Вместе с тем очевидно, что угроза распада России как федеративного государства прежде всего должна приниматься сегодня во внимание при разработке Конституции страны.

Российская Газета. 1992. 2 апр.

Во-вторых, проект Конституции Российской Федерации составлялся в условиях постоянных уступок и компромиссов с различными политическими группами и течениями. На первом этапе это была коммунистическая фракция в парламенте. Уступки требованиям представителей этой фракции частично «идеологизировали» документ и ухудшили его. На заключительном этапе разработчики проекта испытали исключительно сильное давление со стороны представителей республик, автономий, областных и краевых регионов. Результатом явился отход от симметричной концентрации государственного устройства России на основе республик и земель. Отход от концепции российских земель был закреплен в Федеративном договоре и перенесен в текст легализованной ныне последней версии проекта Конституции. Однако нарушение федеративной «симметрии» между республиками, землями, федерацией в целом обнажило неприемлемость в данном виде проекта Конституции в целом.

В проекте Основного Закона оказалось разрушенным единство государства, единство власти и единство закона. А это как раз и составляет суть Конституции России как федеративного государства.

Проект Основного Закона не содержит конституционных гарантий единства и целостности территории России как федеративного государства. Ни первый раздел конституционного проекта (в частности, ст. 1, 7), ни раздел четвертый (ст. 77, 78) не затрагивают вопроса о неделимости государственного суверенитета Российской Федерации как гарантии территориальной целостности и федеративного единства государства. Этот принцип только обозначен в ст. 78 Конституции, но не закреплен другими нормами конституционного права. Более того, остается двусмысленно открытым вопрос о возможном выходе из Федерации отдельных республик либо региональных образований. Статья 77, п. 4, говорит о вступлении в Российскую Федерацию новых государств. Вопрос же о выходе из Федерации проект прямо не затрагивает. Однако ст. 78 п. 2 может трактоваться республиками и регионами как открывающая право выхода из России в случае провозглашения ими себя иностранными государствами. Сегодня с учетом политической ситуации в Чеченской Республике и Татарстане такой поворот событий является далеко не гипотетическим. На мой взгляд, любой проект Конституции России, если он претендует на роль работающего документа, обходить ключевой вопрос о конституционных гарантиях единства и целостности федеративного государства не может. В проект Конституции необходимо ввести статьи, рассматривающие любую деятельность (любых должностных лиц любых государственных и негосударственных органов), ведущую к нарушению единства и целостности территории России, как федератив-

ного государства в качестве тягчайшего преступления (как это сделано в ст. 4 в случае узурпации государственной власти). С этих позиций рассматриваемый проект является не только юридически уклончивым, но и конституционно бессильным, поскольку не обеспечивает правовую регламентацию в исходном пункте устройства государства — в вопросе его целостности и единства.

Равным образом в проекте Конституции оказалось нарушенным и единство государственной власти. Сама идея разделения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, закреплённая в разделе четвертом, бесспорна. Но и здесь вопрос о единстве власти отодвинут на задний план и не закреплён сколь-либо четко конституционным образом. Причём единство власти нарушено и в «горизонтальном», и в «вертикальном» разрезах. Теория разделения властей — исходный постулат проекта Конституции. Но к каждой «власти» этот постулат прилагается избирательно, что четко просматривается на процедуре досрочного прекращения полномочий законодательной, исполнительной и судебной властей. Так, ст. 98 предусматривает основания прекращения полномочий Президента, в том числе и в случае отрешения его от должности (ст. 99). Статья 88, п. 1 («н»), предусматривает возможность отрешения от должности и высших должностных лиц органов судебной власти. Однако вопрос о досрочном роспуске парламента вообще обойден в проекте. В самый последний из него было изъято положение о «самороспуске». А как быть, если сам парламент оказывается не способным исполнить требования Основного Закона либо регулярно нарушает Конституцию, права республик, автономий и регионов? Возможности постановки в таком случае вопроса о роспуске парламента лишены и Президент Российской Федерации, и Конституционный Суд Российской Федерации, и представительные ассамблеи республик, автономий, регионов (даже если за это будет большинство из них). Здесь мы видим прямое нарушение принципа разделения властей (а стало быть, и единства власти) в пользу власти представительной. А это может повести только к изменению судебной и исполнительной властей.

Нарушено единство власти и по «вертикали». Так, Президент Российской Федерации ни в каком случае не может смещать с должности главу администрации (губернатора) (ст. 116 п. 2). Не определен и порядок действия в отношении представительной власти в республиках, краях, областях, автономных областях и автономных округах в случае злостного нарушения ими Конституции Российской Федерации и неподчинения решениям Конституционного Суда Российской Федерации.

Механизм непосредственного действия высшего органа власти на территории субъектов Федерации регламентирован только главой о чрезвычайном положении, что не решает в принципиальном плане проблемы. Однако это важнейшая норма конституционного права. Такой «пробел» в проекте Основного Закона Российской Федерации делает всю систему власти конституционно неопределенной и лишенной внутреннего федерального единства. Ясно, что в Конституции как Основном Законе такое недопустимо.

И наконец, в проекте Конституции Российской Федерации нарушено единство действия конституционного закона, поскольку авторы abordуют вопрос о механизме реализации его требований. Статья 84, п. 2, предусматривает, что в случае издания органами государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, а также при противоречии их правовых актов основам законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов применяются федеральные законы. Причем споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур. Ну а если представительные органы субъектов федерации действуют целенаправленно в противоречие с федеральным законом, как это и было при проведении референдума в Татарстане? В такой ситуации предусмотрен судебный порядок разрешения спора через Конституционный Суд Российской Федерации [ст. 106, п. 2 («в»)]. В случае референдума в Татарстане Конституционный Суд Российской Федерации вынес свой вердикт. А дальше? Дальше — полное конституционное бессилие, что и произошло с татарским референдумом. Разрыв единства действия закона на стадии его конституционного исполнения делает сам проект Конституции декларативным документом.

Единство государства, единство власти и единство закона — неперенные условия любой из действующих ныне конституций «цивилизованных» стран. Обязательность таких требований для норм конституционного права прекрасно осознают и сами разработчики проекта Конституции. Заложив в основу проекта применительно к Российскому государству как федерации принципы разделения властей и разделения предметов ведения и полномочий между высшими органами власти федерации и высшими органами власти ее субъектов, разработчики пытаются частично реализовать краеугольный принцип государственного единства, однако в силу необходимости учета постоянных политических колебаний в структурах власти, заключаемых здесь компромиссов они

остановились на полдороге. Незавершенность конституционной логики ведет к конституционному паллиативу, что делает, в конце концов, сам проект лишенным государствоустанавливающего стержня. А стало быть, обречает и саму Конституцию на бездействие.

Безусловно, все вышеприведенные требования о единстве государства, власти и закона должны быть закреплены в Основном Законе России как многонациональном федеративном государстве. Без этого нет собственно Конституции.

Очевидно и то, что со столь существенным изъяном проект Конституции не сможет стать основополагающим документов для регулирования жизнедеятельности Российской Федерации. Конституция не может быть результатом политического компромисса. Конституция страны — это результат принципиального согласия. В противном случае закон страны обречен на бессилие, а сама страна — на развал. Эту истину лучше осознать сегодня, тем более что у всех перед глазами стоит печальный опыт политической судьбы М. Горбачева и, что несравненно важнее, судьбы Советского Союза.

Автору нелегко писать обо всем этом, поскольку он как эксперт Конституционной комиссии вложил и свои силы в подготовку проекта и, несмотря на то, что на завершающей стадии лишился возможности влиять на его разработку, был и остается самым горячим сторонником именно данного варианта Основного Закона. Рассматриваемый проект — лучший из всех имеющихся сегодня. Его авторами проделана циклопическая работа. Любые попытки на скорую руку написать альтернативный проект Конституции несерьезны, и знакомство с «собчаковским» проектом убеждает любого непредвзятого читателя в этом лишней раз.

Однако возможность самого документа, да и судьбы государственности в России не позволяют занять компромиссную, комплиментарную позицию. Проект нуждается в серьезной доработке. Он должен и будет доработан (все другие проекты, на мой взгляд, сегодня не могут быть предложены вниманию Съезда народных депутатов в силу их неподготовленности для рассмотрения на высшем законодательном собрании). Но для этого мы должны дать ему честную оценку и непредвзятую оценку. И давайте помнить, что Конституция, которая не решает ключевых проблем государственности, сегодня просто не нужна. Ключевые же проблемы Конституции современной России как федеративного государства — это обеспечение единства государства, единства власти, единства закона, ибо без этого не могут быть обеспечены и права, и свободы всех граждан Российской Республики, а стало быть, и достигнут гражданский мир в нашей многострадальной стране.

*Интервью с
О.Г. Румянцевым,
народным депутатом РФ,
ответственным секретарем
Конституционной комиссии*

Конституция новой России¹

Народный депутат: Знаменитая щедринская характеристика русского интеллигента, который никак не может решить, чего ему больше хочется — конституции или севрюжины с хреном, на мой взгляд, весьма актуально звучит применительно к нынешнему состоянию российского общества. Время мы переживаем бурное, сложное, нестабильное да к тому же еще и голодное. И вот среди многих забот, которые нас волнуют озадачивают и тревожат, возникает проблема новой Конституции Российской Федерации. Естественен вопрос: не торопимся ли мы с принятием Основного Закона? Быть может, рациональнее сделать это в более стабильной обстановке, когда ситуация в стране будет не столь острой и противоречивой. Во всяком случае, обыденное сознание, обремененное заботами о хлебе насущном, склоняется именно к такой мысли. Помимо этого, вроде бы житейского, мотива мне приходилось встречать и другие, сугубо политические соображения, ставящие под сомнение необходимость принятия новой российской Конституции именно в это время и в том виде, как она подготовлена.

Полагаю, будет правильно, если вы, Олег Германович, как ответственный секретарь Конституционной комиссии, где была сосредоточена работа над проектом Основного Закона, дадите свою оценку расстановке сил и столкновению мнений вокруг необходимости принятия новой Конституции Российской Федерации и ее предназначения.

О. Румянцев: Думаю, на доказательстве своевременности и настоятельной необходимости принятия новой Конституции долго задерживаться не стоит. Мы действуем, если хотите, в соответствии с объективной исторической потребностью и закономерностью: все известные миру конституции появлялись на свет как раз в переломные моменты развития своих стран. Нельзя идти по пути преобразования, не имея представлений о том, какое общество, на каких основах хотите создать.

Иное дело, что подходы к содержанию Конституции, к той роли, которую она должна сыграть в развитии общества, к ее, как вы говорите,

¹ Народный депутат. 1992. № 5 (568). С. 66-71.

предназначению, многообразны. Что тоже естественно. Здесь сказываются расхождения интересов различных политических и социальных сил.

Я бы выделил три основные позиции, которые за время работы над проектом новой Конституции проявились наиболее отчетливо.

Начну с наиболее жесткой. Она состоит в том, что конституционный процесс целесообразнее всего вообще приостановить, ввести в стране с целью скорейшего наведения порядка президентское правление со всеми присущими ему атрибутами. На первый взгляд, рациональное зерно в таком подходе есть. Но это всего лишь видимость. Во-первых, чтобы навести порядок с помощью предлагаемых мер, необходимо, чтобы страна располагала стройной, надежной и эффективно действующей системой исполнительной власти. А у нас ее, к сожалению, пока нет. Во-вторых, вообще силовой подход, навязывание политической воли в такой дезорганизованной сегодня стране, как наша, заведомо не даст желаемого результата, не обеспечит ни порядка, ни стабильности. Наглядный пример — Чечено-Ингушетия.

Теперь вторая позиция, я бы назвал ее охранительской. Условно, конечно. Суть ее состоит в том, что конституционный процесс может развиваться, но его не следует форсировать, особенно если изменения касаются тех принципов, на основе которых создавалось прежнее федеративное устройство России. Ход рассуждений тут прост: существовавшие до сих пор основы федеральных отношений новая Конституция разрушит, а вот создаст ли им надежную замену — еще неизвестно. Короче, принятие новой Конституции воспринимается сторонниками этой позиции чуть ли не как шаг к распаду Российской Федерации.

Если иметь в виду федерацию, в которой мы жили в годы коммунистического правления, то такую федерацию новая Конституция, конечно же, отстаивать не будет. Хотя бы по той простой причине, что сохранить прежний характер отношений, прежнюю структуру федерации все равно не удастся. Иная сегодня ситуация в стране, иное время, иные политические силы у власти, иные требования. Короче, к старому возврата нет.

Вот почему я считаю наиболее конструктивным третий — реформаторский подход к выработке положений, которые мы закладывали в новую Конституцию. Не надо бояться, что в результате принятия нового Основного Закона Российская Федерация в прежних своих границах может понести, хотя и не обязательно, некоторые потери, что в отдельных ее регионах или республиках добьются успеха националистические или сепаратистские силы. Я убежден, что победа изоляционистских сил не может быть долгой и прочной, посмотрите, что произошло в Грузии.

Гораздо больше вероятность того, что Конституция, установив новый характер отношений между субъектами Федерации, в конечном итоге послужит их сплочению, а не размежеванию. Главное, что новая Конституция устанавливает ясный и четкий характер государственных и правовых отношений между субъектами Федерации, открывает перспективу выхода из политического и экономического кризиса, в котором оказалась Россия. Она закладывает основы новой федеративной государственности. В этой связи особенно подчеркнут содержащийся в Конституции принцип открытости. Он означает, что новое государство или территория, признающие содержащиеся в Конституции принципы и берущие на себя обязательство по их соблюдению, могут стать полноправными субъектами новой Российской Федерации. Как вы понимаете, это создает совершенно новую политическую ситуацию для тех регионов, где остро стоят вопросы определения государственно-территориальной принадлежности и самоопределения.

Народный депутат: Выказанная Вами мысль о Конституции как документе, закладывающем основы новой российской государственности, представляется чрезвычайно важной. Я бы хотел, чтобы вы подробнее коснулись этого аспекта Основного Закона.

О. Румянцев: Охотно, поскольку считаю проблему упрочения российской государственности действительно ключевой. Ошибаются те, кто думает, что существующие в России экономические, политические, социальные, межнациональные, культурные и любые иные проблемы можно решить порознь, независимо друг от друга. Достижение позитивных результатов возможно только при сочетании стратегического политического планирования и глубокой и всесторонней экономической реформы, подкрепленных развитием конституционных процессов. До тех пор пока мы не почувствуем, что живем и действуем в едином государстве, трудно ожидать, что успех придет хотя бы на одном из перечисленных направлений. Поэтому работа над Конституцией, где должны быть закреплены принципы этой государственности, не помеха, а, наоборот, подспорье тем усилиям, которые предпринимаются законодательной и исполнительной властью во главе с Президентом для стабилизации положения в России.

С моей точки зрения, одно из важнейших предназначений Конституции состоит именно в том, что она воплощает собой символ единого государства. Именно в ней закрепляется принцип государственной общности, в ней находит свое конкретное выражение осознание каждым из нас своего гражданства, своей принадлежности к сообществу народов, выраженному понятием «мы, россияне». Вот это осознание: «мы — много-

национальный народ Российской Федерации», так начинается преамбула новой Конституции и служит, с моей точки зрения, тем основанием, на котором будет прочно стоять российская государственность.

Народный депутат: Осознание государственной общности народами Российской Федерации действительно трудно переоценить. Замечательно, что Конституция впервые открывает перед ними историческую возможность по собственной воле решать свою судьбу: с кем жить и как жить. Но ведь у государства, помимо народов, которые его составляют, есть еще и власть, которая управляет. Теперь уже вряд ли кому надо доказывать, что наиболее продуктивный принцип управления государством — кстати, он зафиксирован и в новой Конституции России, — разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную. Однако жизнь демонстрирует, что осуществление этого принципа на практике — дело весьма сложное. Порой создается впечатление, что в России сегодня речь идет не столько о разделении властей, сколько о дележе власти. А это, согласитесь, не одно и то же.

О. Румянцев: Да, вопрос Вы затронули больной. Разделения властей в истинном политико-правовом смысле — этого понятия у нас пока действительно не получается. Когда речь идет об отношении к самому принципу разделения властей, то здесь вроде бы все согласны, власть действительно должна быть разделена, уравновешена и одновременно взаимозавязана. Ни одна из властных структур не должна действовать так, как если бы она абсолютно не зависела от других сфер власти. У нас же каждая из властей стремится действовать так, как если бы все основные властные полномочия принадлежали только ей.

А ведь в принципе разделение властей, по крайней мере так его трактует новая Конституция, предусматривает, что ни одна из властных структур, исполнительные, законодательные и судебные органы власти не должны выходить за рамки своей компетенции и уж тем более не посягать на полномочия друг друга. У нас же это происходит сплошь и рядом.

Правительство, к примеру, считает, что разделение властей открывает для него возможность действовать бесконтрольно, по своему усмотрению, а то и прихоти распоряжаться государственным имуществом, финансами. Мы знаем, что и Президент России порой принимает решения, явно превышающие его полномочия, что приводит к возникновению коллизий в отношениях между ним и законодателями, с Конституционным Судом. Подливают масла в огонь и некорректные заявления некоторых деятелей из исполнительных структур по адресу представительной власти, особенно на местах. Они, мол, сегодня являются помехой на пути назревших преобразований.

Возникающие вокруг этих проблем баталии не только в средствах массовой информации, но и на политическом уровне создают как раз впечатление, о котором Вы говорили, — не разделения властей, а дележа власти. И выход из возникшей ситуации, по-моему, один — четкое соблюдение конституционных принципов. Поэтому чем быстрее Конституция вступит в свои права, тем более эффективным, уравновешенным станет управление государством.

Народный депутат: В новой Конституции, на мой взгляд, преобладают статьи, которые я бы назвал учредительными. Они провозглашают соблюдение неотъемлемых прав, свобод человека, декларируют те или иные принципы в сфере политических, социальных или экономических отношений, открывают новые возможности для трудовой и предпринимательской деятельности. Конституция ориентирована на создание в России правового государства, гражданского общества, обеспечение политического плюрализма. Все здесь выглядит прекрасно. И по содержанию, и по формулировкам.

Одно смущает: за годы коммунистического режима мы научились довольно скептически относиться ко всякого рода разрешительным лозунгам, декларациям, обещаниям. Большинству людей, как представляется, гораздо ближе и понятнее ведущий свое начало еще от римского права принцип: разрешено все, что не запрещено законом. Вы уж, Олег Германович, извините, но жизнь приучила нас больше верить в запреты, а не в позволения. Поэтому я хотел бы попросить вас обратиться к тем положениям Конституции, которые можно назвать ограничительными, запрещающими, если хотите.

О. Румянцев: Вы знаете, во время работы над проектом Конституции было немало жарких дискуссий как раз на эту тему: какой избрать курс — запретительный или разрешительный. Мы пришли к выводу, что это не взаимоисключающие понятия, наоборот, они тесно взаимосвязаны и как бы дополняют друг друга. Нередко, я бы даже сказал чаще всего, для того, чтобы что-то разрешить, что-то, препятствующее осуществлению провозглашенного намерения, необходимо ограничить, а то и запретить. Вот вы перечисляли среди «учредительных» статей Конституции положения о правовом государстве, гражданском обществе, политическом плюрализме, соблюдении неотъемлемых прав и свобод человека. С моей точки зрения, это ключевые, основополагающие принципы новой Конституции. В них воплощены наши представления о том, каким мы хотим видеть наше общество, новую Россию.

Но с другой стороны, вы правы, достижение намеченных целей невозможно без того, чтобы мы не запретили политический тоталитаризм,

всякого рода монополизм, злоупотребления своими правами в ущерб другим людям. В Конституции зафиксировано, что никакая часть общества, какое-либо объединение или отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением. Запрещается монополистическая деятельность, которая имеет целью или может иметь в качестве последствия недопущение, ограничение конкуренции либо недобросовестную конкуренцию. Устанавливаются определенные ограничения на сосредоточение в одних руках участков земли сверхустановленных законом пределов. И наконец, последнее, на чем я хотел бы заострить внимание, — это 12-я статья Конституции, завершающая ее первый раздел, о незыблемости конституционного строя.

Народный депутат: Значит, мы теперь на веки вечные будем жить по установлению о незыблемости конституционного строя. Или все-таки можно предполагать, что в том случае, если того пожелает народ, он вправе внести в это, накладываемое новой Конституцией ограничение, свои коррективы.

О. Румянцев: Незыблемость не означает окаменелости. Когда мы говорим о незыблемости основ конституционного строя, то речь прежде всего идет об обеспечении гарантии стабильности. Незыблемыми являются государственный суверенитет, приоритет прав и свобод человека и гражданина, народовластие, политический плюрализм, рыночное хозяйство, социальные обязательства государства, принцип федерализма в устройстве государства, разделение властей, верховенство права и Конституции, открытость Российской Федерации, ее вовлеченность в мировое сообщество. Вот эти основы незыблемы, ни одно из перечисленных здесь положений не может быть изменено парламентом. Подчеркиваю — парламентом, но может изменяться народом через референдум.

Народный депутат: Среди параметров, определяющих незыблемость конституционного строя, Вы назвали принцип федерализма в устройстве Российского государства. Но ведь до сих пор, если судить по дискуссиям, не утихающим и в общественном мнении, и среди ваших коллег — российских депутатов, проблему федеративного устройства еще отнюдь нельзя считать окончательно решенной. Расхождения в позициях различных политических кругов продолжают оставаться весьма существенными.

О. Румянцев: Верно. И дискуссии продолжаются, и самой проблеме еще только предстоит обрести конкретное решение. Особенно не углубляясь в детали, я бы выделил три основных направления, которые сформировались в подходе к внутригосударственному устройству Российской Федерации.

Первая позиция — ее вместе с Р. Абдулатиповым отстаивают многие депутаты Совета Национальностей — состоит в том, что субъектами федеративных отношений являются прежде всего республики, представляющие собой национально-государственные образования.

Упор делается на том, что такие республики самоопределяются на основе волеизъявления народа. (А к нему, замечу, причисляются только лица коренной национальности, все другие люди, проживающие на территории республики, — это население, а не народ.) На этом основании самоопределившиеся республики зачисляются как бы в категорию «А». Они занимают лидирующее положение в федерации, более того, по сути дела, они ее как бы и образуют в соответствии с разработанным с учетом интересов республик Федеративным договором. Зыбкость этой позиции очевидна. Если пойти по такому пути, мы получим межгосударственное образование весьма хлипкое, подверженное любым случайностям и конъюнктурным поворотам. Мы уже были свидетелями того, насколько уязвимыми оказываются подобного рода договоренности. История с провалом Союзного договора вполне наглядное тому подтверждение.

Есть у рассматриваемой позиции еще один существенный изъян. Она, по сути дела, лишает права стать полноправным субъектом федерации края и области, которые нередко по своему потенциалу, по той роли, которую они могут сыграть в федерации, ничем не уступают самоопределившимся республикам. Налицо очевидная дискриминация. Вполне зрелые в политическом, социальном и экономическом отношении территории оказываются как бы неполноценными субъектами федерации. Я думаю, что с таким подходом вряд ли можно согласиться.

Существует второй подход, которого придерживается, к примеру, значительная часть депутатской группы «Смена», некоторые другие депутаты и политики. Здесь превалирует стремление сделать Российскую Федерацию унитарным государством, оперативно управляемым из центра. Чем-то предлагаемая модель напоминает прежнее губернское территориально-административное устройство России. В результате ущемленными оказываются как права самоопределившихся национальных республик, так краев и областей. Короче, в проигрыше оказываются все, и поэтому ничего другого, кроме обострения уже существующих и возникновения новых конфликтов на территориальной и межнациональной почве, встав на этот путь, мы не получим.

Поэтому наиболее перспективным, я бы даже сказал — единственно возможным, вариантом представляется третье решение. А именно: отказаться от принципов хотя и привычного для нас национально-государственного устройства, основанного на этническом подходе, распрощаться с унитаризмом и встать наконец на путь реального фе-

дерализма, который зиждется прежде всего на равноправии субъектов федерации независимо от того, какой принцип самоопределения они для себя изберут — национально-государственный или государственно-территориальный. Все они становятся полноценными субъектами федерации, имеют равные права и одинаковый конституционно-правовой статус. Какие-то различия, учитывающие специфику национальных республик, конечно же, могут быть, но они не должны подтачивать принципиальных основ нового российского федерализма.

Нужно очень четко понимать, что движение к такой федерации не означает упразднения автономий, не посягает на их суверенитет. Речь идет о подтягивании краев и областей до подобающего их роли и значению уровня, о предоставлении им прав и полномочий, которыми должны обладать все субъекты федерации. При формировании такого государственно-го устройства, конечно же, необходимо провести жесткое разграничение прав и полномочий федеральных органов власти и субъектов федерации. Сумеет ли решить эту нелегкую задачу, значит, перед нами откроется перспектива создания новой федеративной российской государственности, способной преодолеть те трудности, которые обременяют нас теперь. А затем открыть новую страницу российской истории.

Уверен, что развитие пойдет именно по такому пути. Во всяком случае, работа над новой Конституцией, политическая и морально-нравственная атмосфера, связанная с продвижением в общественном мнении и в политическом сознании россиян ее идей и принципов, всеяют такую уверенность.

*О.Г. Румянцев,
народный депутат РФ,
ответственный секретарь
Конституционной комиссии*

Не допустить разрушения конституционного строя в пески¹

Борису Ельцину придется наступать на собственную мозоль

Самой главной задачей на этом Съезде я считаю одну: остановить разрушение конституционного строя в России. Съезд просто обязан принять решения, которые могут стать основой для восстановления желанной ясности и порядка в нашем государстве. Посмотрим, какими могут быть эти решения. Первым в повестке стоит вопрос о ходе эконо-

¹ Независимая газета. 1992. 5 дек.

мической реформы в РФ. Ясно, что с шоковым этапом пора кончать: жертвой стала вся страна, за десятилетия привыкшая к модели отношений по типу «инфантильное общество — всеведающее государство-покровитель».

Очередная попытка революционной рационализации принесла слишком много бед. Теперь срочно необходимо перейти к чрезвычайным мерам по стабилизации хозяйства — в частности, средствами энергичного государственного регулирования предпринимательства, приватизации, адресной поддержки приоритетных областей отечественной промышленности и науки.

Противоречия между президентом и парламентом, на мой взгляд, ныне могут быть разрешены через назначение сильного премьер-министра, пользующегося доверием как президента, так и народных депутатов. Сложнее именно с первым, а значит, Ельцину придется наступить на собственную мозоль — во имя выхода из тупика. Поиск такой мощной фигуры и ее утверждение на Съезде — главная политическая задача депутатских фракций, партий и движений, властных структур. Мне кажется, что новый премьер должен, во-первых, обладать ярко выраженными волевыми качествами, а во-вторых, уметь мыслить категориями смешанной экономики при сильной роли государства. А для баланса при нем следовало бы сохранить Гайдара и Чубайса — столпов либерализации.

Если Ельцин не пойдет решительно на такой расклад, не поделится властным пространством — он, боюсь, не сможет избежать собственного фиаско. И впрямь: страна управляется плохо. У правительства нет ясной и дальновидной политической головы, от этого страдает голова экономическая. И в этой ситуации надо создавать не «партию Ельцина» (очередной запоздалый ход Бурбулиса), а умную коллективную политическую голову, доказывающую на деле, что политика — это царское искусство.

Фокусом неловкого правления является региональная и национальная политика, вопиющие провалы в государственном строительстве. Навероятно, но факт: правительство со вкусом финансирует равными путями те республики, которые демонстративно, в одностороннем порядке нарушают закрепленный в России конституционный строй. Можно смело нарушать федеральную Конституцию, зная, что поток субвенций, льготных кредитов и прочие блага будут по-прежнему литься щедрой рекой. Подобные заигрывания с сепаратистскими силами, увы, стали нормой даже для президента. Да это и не случайно. Что там Якутия или Татария, когда сама Москва с легкой руки сегодня стоит первой в ряду «государств в государстве», не связанных соблюдением российских законов...

Второй пункт повестки, тесно связанный с первым, — внесение изменений в действующий Основной Закон. Главным полем битвы станет вопрос о новом соотношении в треугольнике «президент — правительство — парламент». Хотелось бы предостеречь своих коллег от искушения уничтожить современную форму правления, основанную на разделении и взаимодействии ветвей власти. Иные депутаты (например, А. Головин) уже договорились до того, что есть, мол, «орган власти» — Верховный Совет и «орган управления» при нем — то есть Совет министров. Помилуйте, но мы ведь как раз и мечтаем уйти от такого «совкового» понимания власти! Разумный контроль за действиями правительства, который надо восстановить, не означает перехлеста в сторону возрождения ленинской модели всевластия Советов...

Эмоции, вызванные просчетами Ельцина и Правительства, не должны влиять на сознательное ослабление исполнительной власти. Иначе возникнет постоянный очаг кризиса власти в России. Чтобы этого не случилось, надо внести ряд изменений в новый Закон о Совете министров. Закрепляя подотчетность Правительства и Съезду, и Верховному Совету, и Президенту, Закон создает условия для паралича этого самостоятельного органа исполнительной власти, бьет по самому институту избранного народом Президента, который не может отныне самостоятельно даже уволить негодных министров.

Третий пункт повестки дня — вопрос о работе над проектом новой Конституции Российской Федерации. Мы подготовили множество материалов, которые помогут депутатам полнее участвовать в принятии решения о судьбе новой Конституции. Будут выданы и доработанный проект, и все акты по его прохождению, и отчет Конституционной комиссии, и постатейные комментарии к внесенным в проект изменениям, и новые номера «Конституционного вестника». Я надеюсь, что Съезд поддержит проект постановления о порядке и сроках принятия новой Конституции России в 1993 году. Мы уже запаздываем: обгоняют республики, явно не основным, а вторичным, латаемым и перекраиваемым ординарным законом стала действующая Конституция. Все это создает угрозу стабильности и предсказуемости конституционного строя, самой государственной целостности Российской Федерации. Необходимо решить вопрос о проведении весной всенародного голосования по основам нового конституционного строя, что позволит затем на Съезде окончательно принять новую Конституцию.

Референдум — дело архисерьезное. Задача всех политических сил, органов власти и регионов России — сплотиться вокруг общеприемлемых, понятных каждому основ новой Конституции и на этой основе обеспечить успех общероссийского референдума. Подобное согласие

и успех дадут мощный стимул государственному единению России. Но лишь после громадной политической работы всех нас.

Думаю, что Съезд вправе продлить мораторий на выборы в Российской Федерации, но лишь до осени 1993 г. Новые выборы всех уровней — Президента, Верховного Совета, глав администраций, местных Советов — могут начаться лишь на основе нового Избирательного кодекса, принятого на основе новой же Конституции Российской Федерации. Нам надо решиться на то, чтобы такие выборы могли состояться весной 1994 года.

Наконец, одним из последних пунктов повестки седьмого Съезда стоит вопрос о доизбрании членов Конституционного Суда РФ. Я считаю, что этого не следует делать. У нас судьи КС РФ должны избираться в личном качестве. Это трудно выполнимо в накаленной политической атмосфере наших дней: вопрос этот неизбежно выльется в жесткую борьбу противоположных политических сил. В этих условиях шанс быть избранными могут получить либо кандидаты малоизвестные, либо выдвиженцы наиболее ловкой и удачливой в данный момент группировки. Опасными для судеб конституционного строя единого государства могут стать и малосостоятельные с правовой точки зрения попытки «придать Конституционному Суду РФ федеративный характер». Такие попытки могут исходить на Съезде со стороны сил, на деле уже ставивших под сомнение единство нашего государства. Судьи высшего суда страны — люди особые. Так, недавнему избранию судьи Верховного суда США предшествовали 4 месяца обсуждения его кандидатуры в сенате. У нас же немногочисленные выдающиеся специалисты (которых я узнал по работе над Конституцией) не могут стать членами КС РФ из-за того, что они старше 60 лет. Так не лучше ли внести поправку в Закон о Конституционном Суде и повысить возрастную планку?

Отрадно, что накануне Съезда заметно зашевелились политические объединения: многопартийность становится на ноги. За неделю до Съезда депутаты Пекарская, Медведев, Морокин, Румянцев и другие создали новую депутатскую группу федералистов «Родина». А на днях группа единомышленников из разных регионов страны учредила новое политическое объединение: Российский социал-демократический центр, меня избрали его председателем. И фракция, и РСДЦ объединяют политиков центристского, государственнического и социального направления. Сделан еще один шаг в оформлении прагматической политики в России.

Мы призываем все органы власти и политические силы воздержаться от экстремистских высказываний или действий, могущих поставить под угрозу стабильность в нашей стране.

*Экспресс-интервью с Н.Т. Рябовым,
В.Л. Шейнисом, А.П. Владиславлевым¹*

Николай Рябов, Председатель Совета Республики Верховного Совета России:

— Съезд народных депутатов медленно, трудно, но свои задачи сумел решить. Кто-то считает, что он должен сохраниться, кто-то — пора уходить. Как бы там ни было, в историю ему нужно уйти цивилизованным путем. А не так, как предлагают сейчас некоторые, — поступить как с союзным. К чему это привело, видят все: ни съезда, ни Верховного Совета, ни Союза с его Президентом. Поэтому за тот срок, что отведен для нынешнего состава депутатского корпуса, требуется сформировать на основе новой Конституции новые органы власти. В данный подготовительный период Съезд будет поддерживать их становление, а затем...

Что не удалось Съезду? Прежде всего — не уложились в сроки. Лично я не удовлетворен постановлением по второму пункту повестки дня. В нем нет определенной четкости. И депутаты сейчас разъедутся на места с тревожными мыслями о неясности в финансово-кредитной политике, о нерешенных вопросах в социальной сфере. Хотя именно в последний день Съезда Верховный Совет нашел время и принял Закон об установлении минимальной оплаты труда в 900 рублей. До этого же уровня подтянута и пенсия. Вводится в действие это с 1 мая.

Теперь о Конституции. К сожалению, уже сейчас некоторые начинают выступать, я считаю, с провокационных позиций, что, мол, в России нет Конституции. Извините, у нас есть действующая. Принятые дополнения и изменения существенно наполнили ее, привели в соответствие с реалиями: по правам человека, федеративным отношениям, судебной системе. Проект Основного Закона, разработанный Конституционной комиссией, обсужден на Съезде, над ним продолжится работа. И не надо забывать, что этот проект будет вынесен на всенародное обсуждение.

Виктор Шейнис, заместитель ответственного секретаря Конституционной комиссии:

— Опыт Съезда научил нас одному — он не должен обсуждать всю череду вопросов. Это просто бессмысленно. В будущем он должен решать только те вопросы, которые кроме него никто не решит. Например, по Конституции. Другое же должно быть перенесено в Верховный Совет.

Как член Конституционной комиссии, удовлетворен тем, что Съезд обсуждал наш проект так, как и предполагалось. Решение принято принципи-

¹ Российская газета. 1992. 23 апр.

альное. Хотя могло носить и более определенный характер. Формулировка «принять за основу» была бы лучше, чем «одобрить основные положения». Съезд правильно поступил, отвергнув другие выдвигаемые проекты.

Александр Владиславлев, *первый вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей, сопредседатель международного движения демократических реформ:*

— Сглаживание крайностей между консервативными, пробольшевистскими и радикально-демократическими позициями депутатов — обнадеживающий итог Съезда.

Нет оснований драматизировать ситуацию с проектом новой Конституции Российской Федерации. Основной Закон государства должен закрепить главные демократические завоевания общества, фундаментальные решения высшего законодательного органа. А поскольку основа основ — Закон о земле — еще не принят, отсутствует ряд других правовых актов, нет смысла спешить и с новой Конституцией, чтобы через какое-то время не пересматривать и ее.

В.М. Савицкий,
*заведующий сектором проблем
правосудия Института государства и права РАН,
Заслуженный деятель науки РФ,
эксперт Конституционной комиссии,
доктор юридических наук, профессор*

К вопросу о конституционности политической партии (экспертное заключение)¹

Прежде чем проанализировать доказательства, подтверждающие правомерность и фактическую обоснованность ходатайств О.Г. Румянцева и других народных депутатов Российской Федерации о признании

¹ Конституционный вестник. 1992. № 13. С. 242—267.

Данная статья подготовлена экспертом Конституционной комиссии, доктором юридических наук В.М. Савицким в рамках «Дела КПСС/КПРФ», рассмотренного в Конституционном Суде Российской Федерации.

КС РФ 30 ноября 1992 года рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указов Президента РФ «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР. Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Зако-

КПСС и КП РСФСР неконституционными организациями, считаю необходимым высказать свое мнение по ряду принципиальных юридических вопросов, спорность которых обнаружилась еще до начала процесса в Конституционном Суде, но особенно проявилась в ходе выступлений представителей сторон и исследования судом показаний свидетелей и письменных документов. Затем будут приведены данные, свидетельствующие об игнорировании и грубом нарушении КПСС норм Конституции, определяющих организацию судебной власти и осуществление правосудия.

О возможности применения закона по аналогии

Введение в Конституцию РФ ст. 165¹, наделившей Конституционный Суд полномочием рассматривать дела, в частности, о конститу-

на о Конституционном Суде РФ, явились ходатайства группы народных депутатов РФ о проверке конституционности названных указов, в которых содержалось требование признать их не соответствующими Конституции РФ. По мнению заявителей, Президент РФ, издавая названные указы, вторгся в сферы законодательной и судебной властей. Переданное для достижения «равновесия ходатайств» встречное ходатайство народного депутата РФ О.Г. Румянцева (представителями которого в Конституционном Суде РФ выступали народные депутаты И.А. Безруков, А.А. Котенков и адвокат А.М. Макаров) содержало требования о признании неконституционности КПСС и КП РСФСР, приостановлении деятельности КП РСФСР, объявлении государственной собственностью РСФСР всего принадлежащего КПСС и Коммунистической партии РСФСР имущества и о прекращении на территории РСФСР деятельности КПСС, КП РСФСР, о роспуске их организационных структур. Все обращения по данному вопросу были соединены Конституционным Судом в одном производстве. (См. тексты ходатайств в бюллетене «Конституционный Вестник» № 13. 1992. С. 237-242 в рубрике «Конституционный Суд: «Дело КПСС»).

В своем решении Конституционный Суд РФ вынес искомое компромиссное решение, постановив, в частности:

«...Признать пункт 1 Указа соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года, ее статье 121⁴ и абзацу первому пункта 11 статьи 121⁵, применительно к роспуску имевшихся на территории Российской Федерации руководящих организационных структур КПСС, а также КП РСФСР в той степени, в какой она являлась составной частью КПСС.

Признать положение пункта 1 Указа о роспуске организационных структур КПСС и КП РСФСР не соответствующим Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года, ее статье 49, применительно к первичным организациям КП РСФСР, образованным по территориальному принципу, постольку, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не меняли государственные структуры, а также при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наравне с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации» — *Примеч. ред.*

ционности политических партий, естественно, требует внесения соответствующих дополнений в Закон о Конституционном Суде РФ. Однако отсутствие в настоящее время таких дополнений не препятствует, на мой взгляд, рассмотрению ходатайства о признании КПСС неконституционной организацией, так как Закон о Конституционном Суде неоднократно декларирует непосредственное действие Конституции (см., например, преамбулу, ч. 1 ст. 2, п. 4 ст. 66). Более того, я считаю, что при таком положении Конституционный Суд, получив надлежаще оформленное ходатайство, не вправе ссылаться на какие-либо отлагательные условия, он обязан немедленно приступить к рассмотрению ходатайства и разрешить его по существу.

Дело, однако, осложняется отсутствием специальных процессуальных правил, которые регулировали бы данный вид конституционного судопроизводства. Эта сложность дала повод представителям оппозирующей стороны утверждать, что сегодня отсутствует юридическая база для рассмотрения в Конституционном Суде вопроса о конституционности политической партии. Во-первых, в Законе РФ о Конституционном Суде РСФСР не предусмотрено само понятие конституционности политических партий и, следовательно, не изложены основы признания партии неконституционной, не указаны лица и организации, которые могут возбудить такого рода вопрос. Наконец, не названы документы и другие материалы, необходимые для предъявления в суд стороной (из стенограммы выступления бывшего первого секретаря ЦК КП РСФСР В.А. Купцова).

С этим утверждением согласиться нельзя, ибо оно пытается подчеркнуть приведенные выше положения Закона о Конституционном Суде, устанавливающие прямое, непосредственное действие Конституции. На мой взгляд, выход у Конституционного Суда только один: реализовать предписание ст. 165¹ Конституции путем применения закона по аналогии.

Представители стороны КПСС возражают против такого решения. Так, по мнению проф. О.О. Миронова, «нельзя же весь процесс по такому важному, сложному, имеющему колоссальный политический аспект делу рассматривать лишь по аналогии закона». Но, во-первых, не «весь процесс» ведется по аналогии, а только то, что относится к процедуре (поводы и основания для рассмотрения дела, лица, уполномоченные заявить ходатайство, реквизиты ходатайства и т.д.). Представляется, что в данном случае вполне могут быть использованы по аналогии нормы гл. 2 Закона о Конституционном Суде, регулирующие проверку конституционности международных договоров и нормативных актов. Важно отме-

тить, что в этом процессе нет никакой аналогии в главном, исходном моменте — полномочии суда рассматривать дело о конституционности партии; такое полномочие точно предусмотрено ст. 1651 Конституции. Во-вторых, никакого отношения к вопросу о возможности применения закона по аналогии не имеет апелляция к важности, сложности, политической значимости и т.п. рассматриваемого дела: аналогия либо допускается или запрещена, и характер дела здесь ни при чем.

От аналогии мы отказались по понятным причинам только в уголовном праве (см. ч. 1 ст. 3 УК РСФСР). Что касается других отраслей права, особенно процессуального (уголовного, гражданского, административного), то там вопрос решается, насколько мне известно, однозначно положительно и в теории, и на практике. Можно было бы привести множество примеров применения аналогии в судебном процессе. Ограничусь лишь одним, наиболее простым и очевидным, с которым Конституционный Суд сталкивался буквально ежедневно, выслушивая показания свидетелей и обращенные к ним вопросы представителей сторон. Председательствующему приходилось неоднократно отводить так называемые наводящие вопросы, завуалированно содержавшие ожидаемый от свидетеля ответ. И ни у представителей сторон, ни у свидетелей, ни у самих судей не появилось ни малейших сомнений в правильности таких действий председательствующего, хотя в Законе о Конституционном Суде по поводу наводящих вопросов ничего не сказано. Чем же руководствовался председательствующий? Здравым смыслом? Несомненно. Но не только им. Он использовал по аналогии норму уголовно-процессуального права, регламентирующую допрос свидетелей: «Наводящие вопросы не допускаются» (ч. 5 ст. 158 УПК РСФСР). И использовал безусловно правомерно.

Иногда полагают, что отсутствие в Законе о Конституционном Суде прямого указания на возможность прибегать к аналогии закона является препятствием для ее применения. Это неверно. С еще большим основанием можно утверждать, что если бы законодатель действительно запретил метод аналогии, то его воля на этот счет была бы ясно и недвусмысленно выражена в законе. В УПК РСФСР, например, специально ничего не сказано об аналогии, но разве у кого-либо возникают сомнения, что приведенную выше ч. 5 ст. 158 о допустимости наводящих вопросов, помещенную в кодекс в разделе о предварительном следствии, можно и нужно применять при процессе в суде?

Но даже если стать на позицию тех, кто возможность использования аналогии ставит в зависимость от наличия в законе прямого на то дозволения, то и тогда путь к аналогии свободен и открыт. Вот что сказано

на этот счет в ч. 3 ст. 10 ГПК РСФСР: «В случае отсутствия закона, регулирующего спорное отношение, суд применяет закон, регулирующий сходные отношения, а при отсутствии такого закона суд исходит из общих начал и смысла советского законодательства». Убеден, что нет никаких препятствий к тому, чтобы эта норма закона, касающаяся общих судов, была распространена и на Конституционный Суд.

Кстати, с этим по существу согласен и проф. О.О. Миронов, считающий, что, «по всей вероятности, нормы Конституции могут действовать непосредственно, в том числе и в судебной практике, когда есть пробел в законодательстве...» Тогда о чем спор? Общеизвестно: как бы тщательно ни готовился закон, далеко не всегда удается предусмотреть в нем все многообразие жизненных ситуаций, все детали будущего регулирования. Да и время требуется на это немалое. А отказ от разрешения возникшего правового конфликта под предлогом недостигнутого еще совершенства судебной процедуры был бы фактически равнозначен отказу Конституционного Суда от достижения высокой цели — «поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции РСФСР на всей территории Российской Федерации» (ст. 2 Закона о Конституционном Суде РФ).

О так называемых санкциях и обратной силе закона

Как известно, ст. 165¹ Конституции РФ, относящая к ведению Конституционного Суда рассмотрение дел о конституционности политических партий и других общественных объединений, была принята 21 апреля 1992 г. Можно ли эту статью применять общественным объединениям, существовавшим в прошлом? Иными словами, имеет ли она обратную силу?

По мнению представителя стороны КПСС проф. Ф.М. Рудинского, «ст. 165¹ Конституции РФ не может быть применена к КПСС и КП РСФСР, поскольку она введена в действие с 21 апреля 1992 г., а закон, устанавливающий новый вид ответственности... не имеет обратной силы на основании ст. 66 Конституции РФ». Такое же мнение эксперта Конституционного Суда проф. Б.М. Лазарева: «При применении ст. 165¹ Конституции РФ... деятельность партии должна оцениваться за период после учреждения данной нормы, т.е. после 21 апреля 1992 г. Иначе будет придана обратная сила правовой норме об этой мере государственного принуждения».

Итак, Ф.М. Рудинский, Б.М. Лазарев и некоторые другие исходят из того, что признание партии неконституционной есть санкция, мера ответственности, принуждения. Я думаю, это неверно. То, что записано

в ст. 165¹ Конституции, никакой санкции не образует, а лишь определяет правовой механизм признания партии неконституционной (через решение Конституционного Суда). Критерии же конституционности в материально-правовом смысле можно найти в других статьях Конституции, скажем, в ч. 2 ст. 7, принятой в нынешнем виде 14 марта 1990 г.: «Не допускаются создание и деятельность партий, организаций и движений, имеющих целью...» и т.д. Это ближе к санкции, хотя юридически нельзя назвать санкцией императив «не допускаются». Это равносильно, скажем, признанию для христианина санкцией заповеди «Не убий». А если убил? Тем не менее, в экспертном заключении доцента Е.А. Лукьяновой ч. 2 ст. 7 Конституции все же рассматривается как санкция. На этом основании автор делает вывод: «Исходя из буквы и смысла одного из важнейших принципов советского права обратной силе закона, этот запрет (партии. — В.С.) не может распространяться на правоотношения, существовавшие до его принятия. Из этого следует, что с точки зрения права в обоснование запрета КПСС и КП РСФСР не могут быть положены факты, имевшие место до 14 марта 1990 г., а конституционность деятельности КПСС может рассматриваться только за период с марта 1990 г...» Разнобой среди юристов по поводу того, какую норму Конституции считать санкцией — 165¹ или 7 (ч. 2), — дополнительное доказательство отсутствия в них санкции как таковой.

Как известно, санкция выражается в определенных последствиях — запрещении деятельности, имущественных взысканиях и т.д. Но где сформулированы эти последствия? Ни в Конституции, ни в Законе о Конституционном Суде, ни в другом каком-либо правовом акте санкции не названы. Ссылка в данном случае на ст. 22 Закона об общественных объединениях от 9 октября 1990 г. была бы некорректной, так как, во-первых, КПСС, я убежден, но своей природе никогда не была общественным объединением, а представляла собой сгусток государственной власти; во-вторых, там говорится о нарушении не Конституции, а закона, но это вещи, конечно, разные. Установить последствия признания партии неконституционной методом аналогии, разумеется, нельзя, ибо речь идет не о процедуре, а о властно-принудительном аспекте материального права, где аналогия абсолютно исключена. Следовательно, в сложившейся ситуации, когда в законе отсутствует норма о последствиях признания партии неконституционной (вполне возможно, что в будущем такая норма появится), единственным результатом такого признания может быть сама констатация судом факта неконституционности — не больше, но и не меньше. Только это имеется в виду в ходатайстве О.Г. Румянцева и других народных депутатов РФ, настаивающих

на признании КПСС и КП РСФСР неконституционной организацией. Такая мера будет служить суровым предупреждением на будущее для тех сил, которые все еще не оставляют надежду возродить чудовищный тоталитарный режим, ядром которого долгие десятилетия была партия-государство.

Против того, что признание партии неконституционной есть лишь установление юридического факта, выступил представитель стороны КПСС адвокат А.В. Клигман: «При таком подходе роль Конституционного Суда низводится до роли органа, удостоверяющего факты. Такая постановка вопроса свидетельствует... о явном неуважении к Конституционному Суду, которому предлагается не осуществить конституционное производство, как то предусмотрено законом, а задним числом удостоверить факты...»

Не понимаю, как может юрист-профессионал считать, что установление фактов унижает суд, недостойно суда. Ведь, например, в гражданском процессе суд устанавливает множество фактов, имеющих юридическое значение (факты регистрации рождения, усыновления, брака, развода, смерти, факт нахождения лица на иждивении, несчастного случая, принятия наследства и т.д.). Установлению фактов, имеющих юридическое значение, посвящена специальная глава (27) ГПК РСФСР. И все это — унижает суд?! В этой связи я хотел бы напомнить содержание пункта 4 ст. 1 Закона о Конституционном Суде: «Конституционный Суд РСФСР разрешает дела и дает заключения, руководствуясь Конституцией РСФСР и правосознанием, воздерживаясь от установления и исследования Фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов» (выделено мною. — В.С.). Но установление факта (фактических обстоятельств) неконституционности партии не входит в компетенцию какого-либо другого суда, кроме Конституционного. Значит, именно он должен исследовать и установить этот факт, как бы его ни пугали, что тем самым он-де низводит себя до роли, сам себя не уважает и т.д. и т.п.

Я утверждаю, что установление судом юридического факта неконституционности КПСС при отсутствии в законе указания на последствия такого установления юридически не есть санкция. Поэтому ссылка оппонентов на ст. 66 Конституции РФ, запрещающую придавать обратную силу закону, устанавливающему или отягчающему ответственность, — выстрел в небо, это из другой оперы, ибо в ст. 165 Конституции ни о какой ответственности не говорится.

Но сделаем алогичное допущение: предположим, что ст. 165¹ Конституции устанавливает ответственность политической партии, при-

знанной неконституционной. Можно ли в этом случае, ссылаясь на ст. 66 Конституции, утверждать, что на КПСС распространяется запрет применять закон, устанавливающий ответственность? По мнению адвоката А.В. Клигмана, оказывается, можно, так как в ст. 66 Конституции «речь идет не о гражданах, а о лицах, то есть и о лицах юридических, в том числе и об общественных организациях». Но ведь это явное непонимание (или умышленное искажение?) элементарно простых понятий. В ст. 66 Конституции речь идет только и исключительно о гражданах и ни о ком другом, ни о каких юридических лицах. Термин «гражданин» употреблен в части второй этой статьи. А сама ст. 66 помещена в главе 5, которая называется «Права и свободы человека и гражданина». А глава эта входит в раздел второй «Государство и личность». Неужели нужны еще какие-то доказательства, удостоверяющие, что к вопросу об обратной силе закона применительно к партии, т.е. к юридическому лицу, ст. 66 Конституции никакого отношения не имеет?

Таким образом, утверждение о недопустимости использовать ст. 165¹ Конституции РФ для решения вопроса о конституционности КПСС по мотиву, что это будет противоречить ст. 66 Конституции РФ, юридически несостоятельно.

Зачем манипулировать презумпцией невиновности?

Поскольку признание КПСС неконституционной организацией, как уже было показано выше, при нынешнем состоянии законодательства не есть юридическая санкция, то в случае вынесения Конституционным Судом такого решения, естественно, никакие юридически значимые последствия ни для партии в целом, ни для ее членов (бывших или настоящих) наступить не могут по той простой причине, что нигде в законе они не обозначены. Более того, фактическое прекращение деятельности КПСС и КП РСФСР и роспуск их организационных структур, состоявшиеся на основании Указов Президента России от 23 и 25 августа и 6 ноября 1991 г., вообще делает беспредметным, чисто умозрительным вопрос о каких-либо реальных изменениях в положении несуществующей партии, признанной к тому же неконституционной — этот факт уже принадлежит истории. Что касается миллионов коммунистов, то принадлежность к КПСС никак не отразилась на их судьбе, за исключением горстки высших партийных функционеров, непосредственно причастных к августовскому путчу. На практике повсеместно выполняется директива президентского Указа о недопустимости попыток шельмовать рядовых членов партии, не имевших отношения к произволу и насилиям, вводить запреты на профессии, преследовать граждан за факт прина-

длежности к КПСС и КП РСФСР. Исследуя этот вопрос, Конституционный Суд опросил немало свидетелей, в том числе бывших партийных работников разных уровней, и убедился, что никто из них не пострадал за свои убеждения.

Тем не менее общество продолжают пугать грядущей «охотой на ведьм», гонениями инакомыслящих, массовыми репрессиями и т.п., если КПСС будет признана неконституционной. И эти спекуляции продолжают, несмотря на недвусмысленное предписание Президента России, несмотря на отсутствие в ходатайстве народных депутатов РФ о проверке конституционности КПСС даже намек на желание добиваться массового преследования коммунистов. В ходатайстве говорится: «Следует особо подчеркнуть, что признание КПСС и КП РСФСР неконституционными организациями не влечет автоматически ответственности лиц, состоявших их членами, если они не повинны в каких-либо правонарушениях».

Казалось бы, мысль авторов изложена предельно ясно. Но вот как прокомментировал в заседании Конституционного Суда эти слова ходатайства представитель стороны КПСС адвокат А.В. Клигман: «Если сегодня каждый гражданин в соответствии с принципом презумпции невиновности может утверждать о своей непричастности к каким-либо правонарушениям и требовать, чтобы утверждающие обратное в установленном законом порядке доказали свое утверждение, то при объявлении компартии неконституционной каждый состоявший или состоящий в партии может быть принуждаем к доказыванию своей невиновности в каких-либо правонарушениях. Презумпция невиновности заменяется презумпцией вины...».

Удивительная логика! Авторы ходатайства считают, что сам факт членства в партии, признанной неконституционной, никакой ответственности не влечет; отвечать должен лишь тот, кто виновен в конкретном нарушении закона. Вина же, как следует из презумпции невиновности, должна быть доказана тем, кто обвиняет. На чем же уважаемый адвокат построил свое утверждение, будто в данном случае презумпция невиновности отменяется? Чем подтвердил вывод, что каждый «может быть принуждаем» (?) к доказыванию своей невиновности? Ответы на эти вопросы мы вряд ли получим. Методу, примененную адвокатом, в свое время очень точно охарактеризовал основатель той самой партии, которую А.В. Клигман так старательно сегодня защищает: «Приписывать противнику явную глупость и потом опровергать ее есть прием не очень-то умных людей» (*Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 37. С. 299). За годы тоталитаризма мы испытали слишком много горя, чтобы ради при-

зрачной сиюминутной выгоды поступиться краеугольным камнем вновь обретенной свободы — презумпцией невинности. Это опасно для нашего будущего. Очень.

О критериях конституционности политических партий

Такие критерии пока еще не сформулированы ни в самой Конституции РФ, ни в Законе о Конституционном Суде. В какой-то своей части они, видимо, будут опираться на уже существующие основания к рассмотрению дел о конституционности международных договоров и нормативных актов (ст. 58 Закона о Конституционном Суде). То есть изучение программных и уставных документов политических партий, несомненно, явится важной составной частью проверки, которую придется осуществлять Конституционному Суду, получившему соответствующее ходатайство.

Представители стороны КПСС считают, что проверкой основных документов партии Конституционный Суд и должен ограничиться. «Исходя из обычной логики, — утверждает адвокат А.В. Клигман, — под конституционностью или неконституционностью партии в принципе можно было бы понимать правовой статус партии, закрепленный в ее учредительных и программных документах. И только. Проверка конституционности деятельности в ст. 165¹ не отнесена законом к компетенции Конституционного Суда. Поскольку в ходатайстве (О.Г. Румянцева и др. народных депутатов. — В.С.) имеется ссылка на ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, следует отметить, что в точном соответствии с содержанием названной нормы критерием правовой оценки конституционности партии может являться только и исключительно цель деятельности, не допускаемая Конституцией. КПСС в своих программных документах цели деятельности, не допускаемой Конституцией, не имела...»

Итак, если послушать представителей КПСС, то документы у нее в порядке, а деятельность неподсудна, так стоило ли суд затевать? Очень даже стоило, потому что истинное содержание ч. 2 ст. 7 Конституции совсем иное, чем это нам пытаются доказать. Если бы речь в этой норме шла только о неконституционности цели, преследуемой партией, то в Конституции достаточно было бы ограничиться запретом создания такой партии, ибо цель формулируется в документах, проверяемых и регистрируемых в соответствующих государственных органах в момент создания партии, как юридического лица. Установление неконституционности цели влечет за собой отказ в регистрации и возможное обращение учредителей партии за окончательным решением к Конституционному Суду.

Однако ч. 2 ст. 7 Конституции запрещает не только создание, но и деятельность партий, имеющих антиконституционную цель. И появилась такая запись именно потому, что между программными установками партии на момент ее создания и последующими фактическими действиями ее организационных структур и отдельных членов возможны несоответствия и даже противоречия. Если рассматриваемую норму Основного Закона толковать только как необходимость проверки конституционности учредительных документов партии, формулирующих ее цели, то в таком случае, с одной стороны, партия, однажды возникнув на вполне законных основаниях, в дальнейшем была бы полностью свободна от обязанности сверять свои действия со своими же программными установками, а с другой — исключается всякая проверка конституционности текущих, тактических решений и действий партии, заполучившей вместе с документом о регистрации и нечто вроде всеобъемлющей индальгенции.

Ясно, что такая ничем не ограниченная и никем контролируемая деятельность политических партий абсолютно неприемлема для демократического гражданского общества. Не случайно Конституция ФРГ называет два одинаково важных признака противоконституционности политических партий: это те партии, «которые по своим целям или по поведению своих сторонников (выделено мною. — В.С.) стремятся причинить основам свободного демократического порядка, либо устранить его, либо поставить под угрозу существование ФРГ» (п. 2 ст. 21). Такой же смысл заложен и в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, хотя сторонники КПСС, как мы видим, всячески пытаются избежать оценки Конституционным Судом конкретных решений и действий руководящих структур партии. Причина лежит на поверхности: вся деятельность КПСС является грубейшим нарушением, бесцеремонным попранием всех прежних и нынешней Конституций страны, и в силу этого КПСС должна быть признана неконституционной. Анализ именно деятельности, а не дежурных пустопорожних деклараций о приверженности демократии, гуманизму, законности и т. п. должен быть решающим для определения истинной природы организации, именовавшей себя КПСС.

Преступный симбиоз партократов и чиновников

На вопрос, была ли КПСС партией в точном смысле этого слова, т.е. общественным объединением граждан, лучше всего ответил Ленин: «Ни один важный политический или организационный вопрос не решается ни одним государственным учреждением в нашей республике без руководящих указания ЦеКа партии» (Полн. собр. соч. Т. 41. С. 30–31). Эта

характеристика прямого воздействия большевистской партии на каждое государственное учреждение подтверждена всем последующим развитием советского общества. Партия проникла во все без исключения государственные структуры, сцементировалась с ними в одно единое целое, превратилась в особую государственную организацию, обладающую абсолютной властью в стране. Не было ни одной, мало-мальски значимой сферы жизни, ни одного десятистепенного участка работы, где бы не действовали «руководящие и направляющие» партийные директивы. Даже интимные отношения супругов — святая святых в нормальном обществе — нередко поддерживались угрозой возможного обращения неудовлетворенной стороны в вездесущий и всемогущий партийный комитет. В результате партия утратила свое не только политическое, но даже и этимологическое предназначение быть частью общества (от лат. *pars, partis* — часть), переросла в своеобразную, уникальную структуру, выполняющую все присущие государству функции. Партия и государство, подобно сямским близнецам, стали одним сросшимся организмом. Если быть более точным, то само государство растворилось в партии, лишь номинально сохранив внешние атрибуты государственной власти. Это вынужден был признать и XXVIII съезд КПСС в Программном заявлении «К гуманному, демократическому социализму» (июль 1990 г.), в котором для характеристики существовавшего положения вещей использованы достаточно откровенные выражения: «партийно-государственная верхушка», «оторванная от народа структура партийно-государственной власти» и т.д.

Об этом преступном, антиконституционном сращивании партии и государства написано и сказано уже немало. Надеюсь, Конституционный Суд располагает достаточными тому доказательствами. К ним я бы хотел добавить еще несколько из наиболее известной мне профессиональной сферы.

Те, кто ссылается на Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях» как на единственный легальный инструмент для прекращения деятельности КПСС, забыли, очевидно, что этот закон неприменим к КПСС, помимо причин, уже не раз изложенных представителями нашей стороны, также и потому, что он не допускает какого-либо «вмешательства общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц» (ст. 5). И это действительно недопустимо для любого нормального общественного объединения, в том числе политической партии. Но КПСС по своей генетической природе не могла, не способна была соблюдать этот запрет, он просто не такой «партии» был адресован, ибо она не действовала где-то совместно с

государством, параллельно ему или рядом с ним, а сама была им, партийным, тоталитарным государством.

Но используем доказательства от противного. Допустим, что КПСС была партией, т.е. разновидностью общественного объединения. Тогда на нее должны распространяться все положения Закона «Об общественных объединениях», касающиеся надзора прокуратуры и контроля со стороны финансовых органов (ст. 20). Прокурорский надзор за общественными объединениями был предусмотрен и Положением о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. (ст. 10), и ст. 22 Закона о Прокуратуре СССР 1979 г. Однако никогда КПСС в целом или отдельные ее структуры не входили в орбиту прокурорского надзора. Не было и никакого контроля за денежными средствами партии со стороны органов министерства финансов. Этим с сомнительным успехом занимались в КПСС ее собственные ревизионные комиссии.

Другой аспект. В соответствии со ст. 21¹ и 21² УПК РСФСР, орган дознания, следователь или прокурор направляют общественной организации представление, а суд — частное определение для устранения этой организацией причин и условий, способствовавших совершению преступления, и устранения других нарушений закона. Такое же право предоставляет суду ст. 225 ГПК РСФСР. Общественные организации, получившие представление или частное определение, должны в месячный срок принять необходимые меры и сообщить суду, прокурору или следователю об исполнении. Практика свидетельствует, что указанные процессуальные документы направлялись в самые разные общественные объединения (колхозы, оперативные предприятия, добровольные общества, творческие союзы и т.п.), однако неизвестны случаи обращения правоохранительных органов с подобными требованиями в партийные инстанции — на такую неслыханную дерзость ни один судья или прокурор не мог осмелиться.

Не было и не могло быть на практике случаев поручительства партийной организации за надлежащее поведение обвиняемого во время расследования дела (ст. 95 УПК) или передачи виновного ей на поруки (ст. 9 УПК) — да и какие меры мог бы применить к партийной организации суд или прокурор, если бы поручительство оказалось неэффективным?

Не выступали в судах от имени партийных организаций общественные обвинители или общественные защитники (ст. 250 УПК) — их предусмотрительно не выделяли, чтобы не ставить в сложное и безвыходное положение суд, которому невозможно будет принять решение, не совпадающее с тем, на котором настаивает партийный представитель.

Таким образом, все без исключения институты уголовного и гражданского процессуального права, прямо или косвенно связанные с участием в процессе общественных объединений или их представителей, не имели никакого отношения к организации, именовавшей себя КПСС. Эта организация отличалась совсем другой природой, нежели политическая партия, поэтому в реальной жизни не было, да и не могло быть адресованных ей судебных указаний, прокурорских протестов или минфиновских предписаний. Я утверждаю это со всей ответственностью, хотя отрицательные факты очень трудно доказывать. Если нашим оппонентам удастся опровергнуть это утверждение с помощью положительных фактов, т.е. доказать, что суд, прокуратура и министерство финансов не спускали с КПСС проверяющих глаз, я готов признать ошибочным исходный тезис о государственном характере этой организации.

КПСС формировала в стране безликую и карманную судебную власть

Коммунистическая идеология никогда не признавала теорию разделения властей, считая ее буржуазной концепцией, вуалирующей классовую сущность эксплуататорского государства. Но поскольку ни одно государство не может обойтись без такого специфического учреждения для разрешения возникающих социальных конфликтов, каким исторически является суд, то и большевики, придя к власти, Декретом о суде № 1 от 22 ноября 1917 г. учредили на территории РСФСР, а затем и СССР систему судебных органов. Эта система в достаточно демократическом виде была обрисована в советских конституциях и отраслевых законах. Многие правовые нормы, регламентировавшие организацию и осуществление правосудия, могут считаться эталонными даже с точки зрения мировых стандартов. Несчастье лишь в том, что между конституционными декларациями и реальной действительностью существовала колоссальная пропасть, порожденная безраздельным всевластием коммунистической партии. В СССР никогда не было независимой и самостоятельной судебной власти. Все, что делалось судами, прокуратурой, органами дознания и следствия от имени государства, делалось по прямому указанию различных партийных комитетов и отдельных их функционеров. Причем команды давались на всех без исключения уровнях и чем ниже (особенно в районных условиях), тем чаще и практически по каждому судебному делу.

Правда, время от времени раздавались окрики высших партийных инстанций в адрес местных руководителей, позволявших себе слишком нахально и прямолинейно командовать правоохранительными органа-

ми. Так, в постановлении ЦК КПСС «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан», одобренном Политбюро на заседании 20 ноября 1986 г. (№ П 41/Ш), указывалось на недопустимость вмешательства в расследование и судебное разбирательство конкретных дел. Но тут же внимание партийных комитетов обращалось на необходимость «усилить политическое руководство правоохранительными органами, осуществлять контроль за их деятельностью». Это внутренне противоречивое и практически невыполнимое требование руководить и контролировать, не вмешиваясь — отражало традиционный стиль отношения КПСС к суду и другим правоохранительным органам: держать их на коротком поводке, одновременно, ради элементарного приличия, создавая в глазах общественности видимость их самостоятельности и независимости. В результате ни одно из конституционных положений, декларирующих независимость суда и прокуратуры, на практике не выполнялось. Нормы Конституции служили лишь фиговым листком, прикрывавшим бесхребетную угодливость и холуйское послушание так называемой судебной власти, изначально находившейся под пятой партаппарата.

КПСС постоянно игнорировала инспирированную ею же ст. 6 Конституции СССР 1977 г., в которой сказано: «Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР». «В рамках» — это значит действовать в полном соответствии с предписаниями Конституции, не подменяя государственные органы, не вмешиваясь в их работу. На примере такой сферы государственной деятельности, как правосудие, особенно видны грубейшие нарушения партией норм Конституции, оскорбительно-пренебрежительное ее отношение к Основному Закону страны.

1. Статья 112 Конституции СССР 1936 г., статья 155 Конституции СССР 1977 г. устанавливали: «Судьи независимы и подчиняются только закону». Независимость судей обеспечивается прежде всего демократическим порядком выборов. За последние десятилетия порядок выборов судей менялся неоднократно, но неизблемым условием представления кандидатов к «выборам» оставалось утверждение их соответствующим партийным комитетом. Все без исключения судебские должности входили в пресловутую партийную номенклатуру. Так, в соответствии с постановлением Секретариата ЦК КПСС № 99/21 гс от 17 марта 1989 г. «Об утверждении номенклатуры должностей ЦК КПСС по Государственно-правовому отделу ЦК КПСС» подлежали утверждению Политбюро или Секретариатом кандидатуры на должности Председателя Верховного Суда СССР, его заместителей, членов суда, на должности Председателя

Верховного Суда РСФСР, его заместителей, на должности председателей верховных судов союзных и автономных республик, председателей краевых и областных судов РСФСР, городских судов Москвы и Ленинграда. Утверждению подлежали также кандидаты на должности Генерального прокурора ССР, его заместителей, членов коллегии, прокуроров союзных и автономных республик, краев и областей. То же — в отношении руководящих должностных лиц МВД и КГБ. Занятие должностей в нижестоящих судах и других правоохранительных органах полностью зависело от областных и районных партийных комитетов. Даже даты выборов народных судей и публикации об этом соответствующих указов должны были согласовываться с Политбюро (см., например, протокол № П 30/У от 2 октября 1986 г.). В результате такой номенклатурной политики провозглашенная Конституцией независимость судей была сведена к нулю, а сами они фактически превращены в простых исполнителей партийной воли.

2. Конституция СССР 1924 г. не определяла порядок производства арестов как меры пресечения в отношении подозреваемых и обвиняемых. На основании ст. 12 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1924 г. Полномочия на арест имели судьи, прокуроры и следователи. Однако партийные органы вопреки закону присвоили себе государственную функцию санкционировать аресты коммунистов и служащих-специалистов. 30 июня 1931 г. Политбюро ЦК ВКП(б) постановило (П 54/45 (1/13)-с): «1) Никого из коммунистов, работающих в органах ОГПУ или вне этих органов, как в центре, так и на местах, не арестовывать без ведома и согласия ЦК ВКП(б). 2) Никого из специалистов... не арестовывать без согласия соответствующего наркома (союзного или республиканского), в случае разногласия вопрос переносить в ЦК ВКП(б)». Шифрограммой секретарям обкомов, крайкомов партии и начальникам соответствующих управлений НКВД от 13 февраля 1937 г. (Нр 1/с 185/ш) ЦК ВКП(б) напоминал, что «в случае несогласия сторон насчет ареста или не ареста того или иного лица стороны могут обращаться в ЦК ВКП(б) за разрешением вопроса».

Вмешательство партийных комитетов в деятельность суда и прокуратуры продолжалось и после принятия Конституции СССР 1936 г., провозгласившей: «Никто не может быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора» (ст. 127). Ничего не стоили эти постановления и санкции, если за ними не стояло предварительно полученное от партийного секретаря разрешение. 1 декабря 1938 г. Политбюро утвердило (П 66/27) секретное постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О порядке согласования арестов», которым было предписа-

но: «...2) Разрешения на аресты членов и кандидатов ВКП(б) даются по согласованию с первыми секретарями, а в случае их отсутствия — со вторыми секретарями районных или городских, или окружных, или областных комитетов ВКП(б), или ЦК нацкомпартий по принадлежности, а в отношении коммунистов, занимающих руководящие должности в наркоматах Союза ССР и приравненных к ним центральных учреждениях, или в отношении ответственных работников-коммунистов партийных, советских и хозяйственных учреждений — по получении на то согласия Секретариата ЦК ВКП(б)».

Особый порядок ареста членов партии действовал многие десятилетия. Позднее он был отменен, но фактически существовал до самого последнего времени, особенно когда решался вопрос привлечении к уголовной ответственности коммунистов, занимавших руководящие должности. Можно по-разному оценивать этот порядок с точки зрения личности: считать, например, что он создавал дополнительные гарантии от необоснованного лишения свободы либо, напротив, предвещал неизбежность ареста и последующего осуждения. Но не подлежит никакому сомнению, что санкционирование партийными комитетами арестов должно быть квалифицировано, во-первых, как узурпация структурами КПСС исключительной прерогативы органов государственной власти, и во-вторых, как грубое нарушение принципов равноправия граждан и равенства их перед законом и судом (ст. 123 Конституции СССР 1936 г., ст. 34 и 156 Конституции СССР 1977 г.).

3. В советских конституциях всегда фиксировался общепризнанный в цивилизованном мире принцип, согласно которому правосудие осуществляется только судом (ст. 102 Конституции РСФСР 1925 г., ст. 102 Конституции СССР 1936 г., ст. 156 Конституции СССР 1977 г.). Но на практике принцип этот грубо нарушался. И не только потому, что кандидаты в судьи фактически подбирались партийными комитетами и для всех судей-коммунистов (а их в народных судах насчитывалось 85–90%, в вышестоящих — все 100%) обязательными были не нормы закона, а прежде всего указания партийных функционеров. В годы сталинского режима меры уголовного наказания вплоть до расстрела назначались не только судом, но и внесудебными, административными органами (особые совещания, «двойки», «тройки»), созданными на основе секретных решений высших партийных инстанций и никакими законами не предусмотренными. Тем самым бесцеремонно отбрасывался институционный принцип, призванный гарантировать каждому человеку, что вопрос о его вине в совершении преступления и наказании будет решаться объ-

активным и беспристрастным судом, избранным в установленном законом порядке.

Но и в тех случаях, когда вопрос о виновности решался судом, судьба человека в конечном счете зависела от мнения партийных функционеров. Все дела с приговорами к высшей мере наказания рассматривались специальной комиссией Политбюро по судебным делам. Комиссия либо соглашалась с расстрелом, либо заменяла его длительным (15–20 лет) сроком лишения свободы. Таким образом, эта комиссия фактически подменяла государственный орган, которому по Конституции принадлежало исключительное право помилования — Президиум Верховного Совета СССР. Характерно, что хотя комиссию обычно возглавлял Председатель Президиума Верховного Совета СССР (Калинин, Шверник и др.), но решение он подписывал не в этом своем официальном качестве, а как председательствовавший на заседании партийного синклита — считалось излишним создавать даже видимость обладания высшим должностным лицом государства реальной властью.

Рассекреченные ныне протоколы заседания этой комиссии демонстрируют чудовищные по своей нелепости обвинения, которые были предметом судебного разбирательства, а затем, после вынесения приговора к смертной казни, рассматривались в партийной комиссии. Нет, пожалуй, такой страны, в пользу которой не шпионили бы осужденные (Англия, Япония, США, Польша, Турция, Эстония, Латвия, Иран, Китай, Финляндия, Румыния и др.). Невозможно отыскать и сферу народного хозяйства, куда бы не проникли, судя по приговорам, контрреволюционеры, диверсанты, террористы и вредители. Для иллюстрации приведу только один пример из протокола № 6 заседания Комиссии Политбюро ЦК ВКП(б) по судебным делам от 21 июня 1939 г. Под номером 118 в протоколе значится дело З.Г. Толстуновой, которая была осуждена военным трибуналом к расстрелу «за то, что, являясь членом правотроцкистской, диверсионно-террористической к/р организации, систематически проводила диверсионную работу по распространению эпидемии сыпного тифа в Зап. Сиб. крае и инфекции скарлатины среди детей г. Новосибирска, кроме того, совместно с другими участниками к/р организации готовила бактериологическую войну против СССР в пользу фашистских государств и проводила срыв санитарно-технических мероприятий по обслуживанию населения и борьбе с эпидемическими заболеваниями». И тут же изложено постановление комиссии: «Согласиться с применением расстрела к Толстуновой З.Г.» Протокол подписали председательствовавший Калинин и члены комиссии Шкирятов, Меркулов, Панкратьев. Есть ли надобность в комментариях?

И в более поздние времена партийные инстанции продолжали вмешиваться в отправление правосудия, особенно по делам о так называемых государственных преступлениях. Например, по делу Синявского и Даниэля, обвиняемых в антисоветской агитации, Секретариат ЦК КПСС одобрил (протокол № Ст-132/11с от 5 января 1966 г.) предложения Прокуратуры и КГБ СССР, представленные еще до окончания расследования, осудить обвиняемых к лишению свободы и сделать это приговором Верховного суда РСФСР, хотя по закону (ст. 36 УПК РСФСР) дело было подсудно краевому, областному суду. В результате осужденные были лишены права на кассационное обжалование приговора.

Никакие судебные преследования диссидентов не предпринимались без прямого указания ЦК КПСС. В 1977 г. председатель КГБ Андропов и Генеральный прокурор СССР Руденко направили в ЦК записку «О мерах по пресечению преступной Деятельности Орлова, Гинзбурга, Руденко и Венцлова». В записке испрашивалось согласие на привлечение этих лиц к уголовной ответственности, причем, по мнению авторов, одних следовало бы арестовать до суда, других пока оставить на свободе, следствие в отношении Гинзбурга провести по месту его жительства, в отношении Руденко — по месту совершения преступления и т.д. «Внося указанные предложения, — говорится в записке, — мы исходим из того, что они...могут вызвать очередной шум на Западе и негативную реакцию в некоторых коммунистических партиях... Однако представляется, что даже в предвидении указанного, у нас нет другого выхода, так как не опасаясь репрессий, Орлов, Гинзбург, Руденко и другие (не говоря уже о Сахарове) все более наглеют, представляя собой крайне отрицательный и опасный пример для других». Разумеется, согласие Секретариата ЦК КПСС на применение репрессий было получено (протокол № Ст 41/15 от 25 января 1977 г., особая папка).

Конечно, в последние годы своего правления КПСС под влиянием демократических преобразований в стране умерила степень прямого участия в расследовании и судебном разбирательстве уголовных дел, преследовании инакомыслящих, подавлении оппозиции. Но оставалось значительное ее влияние на правоохранительные органы через подбор «удобных» судей, прокуроров и следователей, в полной мере контролировались учреждения внутренних дел и госбезопасности. Несмотря на отмену одиозной ст. 6 Конституции партия предпринимала попытки вернуть прежнюю монополию на власть, о чем свидетельствуют материалы июльского (1991 г.) пленума ЦК КПСС и особенно — активное участие руководства партии в попытке государственного переворота.

И лишь известные указы Президента Российской Федерации юридически покончили с жестокой и беспринципной политической структурой, долгие десятилетия паразитировавшей на теле нашего многострадального народа и загнавшей страну в исторический тупик.

Вывод: КПСС никогда не была партией в общепринятом значении, то есть общественным объединением граждан, поэтому к ней неприменимы законоположения, касающиеся организации и деятельности общественных объединений. КПСС узурпировала государственную власть, которая принадлежит народу в лице его представительных органов. Игнорирование и грубое нарушение КПСС конституционных норм, в том числе определяющих организацию и осуществление судебной власти, инспирирование массовых репрессий, приведших к уничтожению миллионов советских граждан, дают все фактические и юридические основания для признания КПСС и ее составной структурной части КП РСФСР неконституционной организацией.

В.М. Савицкий,
*заведующий сектором
проблем правосудия
Института государства и права РАН,
Заслуженный деятель науки РФ,
эксперт Конституционной Комиссии,
доктор юридических наук, профессор*

Тоталитаризм исключается¹

Профессор Валерий Савицкий, эксперт Конституционной комиссии России, заслуженный деятель науки Российской Федерации, продолжает обсуждение темы «Какая конституция нужна России?»

Опубликованный для обсуждения проект Конституции Российской Федерации — документ, на мой взгляд, уникальный.

Из анализа проекта отчетливо видна ключевая задача Конституции: создать политико-правовую систему, которая в современных условиях надежно гарантировала бы подлинно свободное развитие личности и общества. Но сделать это можно, лишь устранив главное препятствие, мешающее такому развитию: монополизм в экономике, политике, культуре, кем бы и под каким бы предлогом он ни насаждался. Вот почему

¹ Российская газета. 1992. 3 апр.

главный упор в проекте сделан на то, чтобы разработать и «встроить» эффективные антимонопольные механизмы в экономические, политические и духовно-культурные структуры социального бытия.

Посмотрим, к примеру, как обрисована в общих чертах экономика России. Она предстает в виде хозяйственного комплекса, который базируется на рыночных отношениях и равноправии различных форм собственности. Монополистическая деятельность, имеющая целью не допустить, ограничить или устранить конкуренцию, запрещается.

Серьезно проработана модель государственного строя России, включающая реставрацию тоталитарных порядков. Среди ее конструктивных элементов — многопартийная политическая система, недопустимость создания организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти, в Вооруженных Силах и военизированных формированиях, в государственных учреждениях и на государственных предприятиях.

К основам конституционного строя Российской Федерации отнесен и принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы государства осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравновешивая друг друга. «Никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением» (ст. 4.3).

Проект решительно порывает с прежней практикой массового оболванивания граждан: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве общегосударственной или общеобязательной» (ст. 5.2).

Касаясь судебного контроля за законодательной деятельностью, проект вводит два чрезвычайно важных положения. Первое. Законы Верховного Совета, указы Президента, акты Совета Министров, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции, утрачивают силу со дня опубликования решения Конституционного Суда. Если суд при рассмотрении гражданского или уголовного дела признает, что закон, который надо применять, противоречит Конституции, он разрешает дело в соответствии с Конституцией Российской Федерации и обращается в Конституционный Суд с представлением о признании этого закона неконституционным. Таким образом, впервые Суд юридически и фактически становится органом, контролирующим законодателя, впервые законодателю придется думать, как отнесется к принимаемым им актам судебная власть.

О.Н. Смолин,
народный депутат России
кандидат философских наук,

Глас народа... А что если крик?

Еще раз о том, кто и как должен принимать новую Конституцию России¹

В условиях «шоковой терапии» мучивший нашу общественность два последних года вопрос: как нам обустроить Россию? — явно уступил место другому: как жить, чтобы выжить? Однако вскоре нам предстоит вернуться к первому вопросу отчасти потому, что правильный ответ на него является условием успешного решения второго, отчасти же потому, что приближается VI Съезд депутатов России, а на него, как известно, вынесен доработанный проект Конституции Российской Федерации. Оставляя в стороне достоинства и недостатки проекта, разбор которых мог бы стать предметом особого большого разговора, хочу обратить внимание читателей лишь на один вопрос, вынесенный в подзаголовок статьи: кто и как должен этот проект принимать?

Ответ Конституционной комиссии однозначен: весь народ на референдуме (см. ст. 40). У общественности этот ответ возражений как будто не вызывает. Более того, кажется, что демократия в России наконец-то восторжествует окончательно: граждане сами выберут свою судьбу, свое будущее. Однако это лишь на первый взгляд.

Для того чтобы понять, какие подводные политические рифы могут ожидать российский корабль, если курс его будет определяться общим собранием «команды и пассажиров», обратимся к замыслу разработчиков Конституции, который изложен в ст. 12. Прочтем ее первый пункт: «Провозглашенные в настоящем разделе Конституции основы конституционного строя РФ: государственный суверенитет, приоритет прав и свобод человека, народовластие, политический плюрализм, рыночное хозяйство, социальное государство, федерализм, разделение властей, верховенство права, открытость РФ и ее вовлеченность в мировое сообщество, гарантии незыблемости конституционного строя — не могут быть отменены». Вот так: никем и никогда. Ни больше и ни меньше. Как пели в 60-х: «Будет людям счастье, счастье на века!»

Конечно, тревоги разработчиков легко понять: страшен призрак системы тоталитарного социализма, велико желание сделать безвозврат-

¹ Российская газета. 1992. 4 марта.

ной происходящую на наших глазах смену общественного строя. Однако незыблемость общественных систем в истории провозглашалась уже десятки раз едва ли не со времен царя Хаммурапи. Вспомним хотя бы китайскую «Поднебесную империю» или Москву — «Третий Рим», или, наконец, полную и окончательную победу социализма в СССР — словосочетание, вызывающее у одних смех радости, у других — смех сквозь слезы. Неужели будем пробовать еще раз? Неужели разработчики не понимают, что если социальные потрясения будут продолжаться, следующее поколение политиков станет обращаться с ельцинской (или румянцевской) Конституцией так же, как мы сейчас обращаемся с брежневской? Стоит ли вообще обманывать сознание верующих (а сознание неверующих — раздражать) термином «незыблемость» в условиях разваливающейся страны, разрушение которой не обошло и Российскую Федерацию (Татарстан, Чечня)?

Именно желание обеспечить незыблемость конституционного строя, создать документ, который, как в США, мог бы пережить века, — ключ к вопросу о том, почему Конституцию предлагают принимать не иначе как референдумом. Только путем референдума допускаются также и изменения отдельных положений первого раздела проекта, не затрагивающие основ конституционного строя (ст. 12.2). Иначе говоря, в поисках стабильности Конституции авторы обращаются к идее плебисцитарной демократии, т. е. такой, где решения принимаются всем народом непосредственно, путем голосования (плебисцита). Последуем же за ними, попросив у читателя прощения за некоторое злоупотребление теорией.

Зарубежная политическая наука, давно изучающая этот вопрос, убедительно показала, что плебисцитарная демократия может более или менее нормально функционировать по крайней мере при трех условиях:

- а) развитая система демократических традиций;
- б) высокий уровень общественной стабильности;
- в) наличие сильной оппозиции.

Совершенно очевидно, что о двух первых условиях мы можем только мечтать, да и третье исчезло после распада и запрета КПСС... Как справедливо заметил Борис Кагарлицкий, один из лидеров Партии труда, для современной России характерен плюрализм власти при вакууме оппозиции. В условиях же господства авторитарно-патриархальной культуры, лишь поменявшей плюсы на минусы, когда кризис нарастает, большинство средств массовой информации представляют по существу одно направление, голосующим нередко отказывает здравый смысл. При этом плебисцитарная демократия дает сбой как минимум троякого рода.

Во-первых, демократическая процедура нередко ведет к установлению не демократического, а авторитарного режима. Пример — прямые выборы Президента Грузии, от которого удалось избавиться только в результате малой гражданской войны, т. е. совершенно недемократическим способом. Во-вторых, когда это невыгодно властям, с результатами референдума просто не считаются. Вспомним хотя бы дружный выход из Союза республик, население которых высказалось за участие в нем. В-третьих, итоги референдумов почти повсеместно совпадают с позицией руководства, особенно если руководитель достаточно популярен. Результаты отечественных президентских выборов и плебисцитов, когда «за» голосует 83, 94, 99 процентов и т. п., вызывают у специалистов-политологов скорее тревогу, чем удовлетворение, ибо такое единодушие справедливо считается признаком недоразвитой демократии и плюрализма. Неудивительно, что на Украине, где 18 марта 1991 года подавляющее большинство населения высказалось за участие в Союзе, а спустя всего лишь 7 месяцев — 1 декабря население также дружно проголосовало за полную независимость.

Отечественный опыт в очередной раз убеждает: народ всегда прав, а «глас народа — глас божий» только в метафизическом, всемирно-историческом смысле — в том смысле, что рано или поздно народ находит дорогу к истине, а история ставит точки над «i». В конкретной же политической ситуации, особенно кризисной, мы сплошь и рядом слышим не глас народа, а крик отчаяния, которое толкает людей либо на то, чтобы слепо идти за национальными элитами, либо голосовать за крайние политические течения.

Тем более неприемлемо всенародное голосование в той форме, как это предлагается разработчиками, т. е. за Конституцию в целом. Мне не приходилось встречать данные социологических опросов, однако личный опыт общения с избирателями свидетельствует: добрая половина их не прочла и не прочтет проекта, а из оставшейся половины значительное большинство не подготовлено к тому, чтобы разбираться в юридических тонкостях. Тем и другим не останется иного выбора, как довериться случаю либо мнению популярного политического деятеля и голосовать наобум. Кроме того, голосовать придется за полторы сотни статей и несколько сот параграфов сразу, а среди них есть очень хорошие, хорошие, средние, плохие и очень плохие. Сознательный выбор в такой ситуации более чем проблематичен, равно как и надежды с помощью плебисцитарной демократии увековечить конституционный строй: если кризис будет продолжаться и новой власти потребуются отменить Конституцию либо какие-то ее положения, эта новая власть сумеет не хуже нынешней

овладеть общественным сознанием и провести референдум с заранее заданными итогами.

Говоря о всеобщей «зацикленности» на идеях плебисцитарной демократии, не могу не упомянуть курьезный, на мой взгляд, факт. В передаче Российского радио 1 декабря 1991 года один из лидеров блока «Свобода и достоинство» депутат М. Салье не без оснований иронизировала по поводу намерений принять референдумом новый конституционный проект. Однако взамен она предложила провести выборы в Учредительное собрание по партийным спискам и... приложить к каждому списку проект новой Конституции, разработанный данной партией! Другими словами, за один проект голосовать нельзя, поскольку нельзя одним махом одобрить или отвергнуть множество самых различных статей, а вот за десяток проектов — пожалуйста.

Поистине «умом Россию не понять!». А что проектов будет не менее десятка, нет ни малейшего сомнения. Даже если предположить невероятное, что мы очень быстро от «дикой» многопартийности перейдем к современной партийной системе, представлены будут как минимум коммунистический, социал-демократический (возможно, в двух вариантах), либеральный и правоконсервативный проекты экономического устройства. Помножим их на варианты устройства государственного (от унитарного до конфедеративного), а затем на возможные формы правления (от парламентской республики до, чего доброго, конституционной монархии) — и сразу увидим необозримое множество документов. Уверен: те, кто все это прочтет и сможет сознательно голосовать на референдуме, составят доли процента от общего числа избирателей. Следовательно, здесь мы имеем тот же подход, что и у конституционной комиссии, но многократно ухудшенный. Впрочем, улучшать путем ухудшения — это тоже в нашей национальной традиции.

Вполне понимаю разработчиков, которым хочется сохранить свое творение в целостности и не отдавать его «на растерзание» российского Съезда народных депутатов. Однако это все же меньшее из зол, ибо альтернатива ему — манипулирование народом посредством самого народа, т.е. худший вид манипулирования. В утешение авторам могут лишь напомнить, что на российском Съезде депутатские поправки к Конституции в абсолютном большинстве своем не проходят но зато легко принимаются все, что предложено или поддержано руководством. Вспомним хотя бы, как II Съезд народных депутатов Российской Федерации (первый из внеочередных) за 40 минут принял 16 поправок к Конституции, предложенных Конституционной комиссией. Для сравнения могу сказать, что в США за 200 лет было принято 26 поправок.

Если же все-таки нам так мила плебисцитарная демократия, что жить без нее уже невмочь, следует вернуться к решению I Съезда народных депутатов России и вынести на референдум основные принципы Конституции, сформулировав их предельно просто и четко и желательно в альтернативной форме. Есть, разумеется, минусы, и у этого варианта, но здесь мы по крайней мере проявим больше уважения к нашим согражданам.

Итак, решающее слово за российским Съездом.

*Интервью с А.А. Собчаком,
мэром г. Санкт-Петербурга,
доктором юридических наук,
профессором*

Россия — без деспотии и деспотов¹

Проект Конституции России, подготовленный комиссией Съезда народных депутатов (секретарь — Олег Румянцев), готовился много месяцев и претерпел не одну редакцию, прежде чем был внесен в повестку VI съезда. А за 10 дней до его открытия московским журналистам был представлен альтернативный проект Конституции, подготовленный Сергеем Алексеевым и Анатолием Собчаком. Накануне московской презентации альтернативного проекта с Анатолием Собчаком беседовал в Санкт-Петербурге собкор «МН» Андрей Чернов.

М.Н.: В прессе уже появлялись утверждения, что ваш проект преследует какие-то политические цели, что перед трудным съездом вы раскалываете демократическое движение...

А. Собчак: Категорически отвергаю подобного рода домыслы. Я хотел бы напомнить, что и Сергей Сергеевич, и я, начиная с лета 1989 года, были членами комиссии по подготовке новой Конституции СССР. В этом качестве мы изучали действующие конституции, обменивались мнениями, в частности с Андреем Дмитриевичем Сахаровым, и были одними из первых читателей его конституционного проекта.

Так случилось, что наши разработки оказались невостребованными. Но когда я прочитал проект, подготовленный Конституционной комиссией российского съезда, мне стало ясно: надо срочно что-то делать, так как представленный документ не может быть основой российской Конституции. В своих принципиальных положениях он не будет способство-

¹ Московские новости. 1992. 5 апр.

вать демократизации государственного строя России, защищать права и интересы граждан, не создаст такой национально-государственной системы, при которой мы могли бы быть уверенными в демократическом будущем страны. Я понимал, что времени для подготовки альтернативного проекта осталось немного (хотя, скажем, история создания кодекса Наполеона свидетельствует, что можно в очень короткие сроки создать документы, которые потом действуют столетиями). Я обратился к уважаемым мной коллегам, профессионалам высочайшего класса и друзьям — Алексееву, Калмыкову, Лазареву, Якимову, Венгеру, Мальцеву... После того как мы обменялись мнениями, стало ясно, что вносить изменения в проект, подготовленный Конституционной комиссией, бессмысленно. Его надо полностью переработать.

Коренником в этой работе был Сергей Сергеевич. Мы использовали — и гордимся этим — проект Конституции Сахарова. У нас есть прямые заимствования из этого проекта. Мы широко использовали и все удачные формулировки проекта Конституционной комиссии.

Мы считаем, что максимально широкое обсуждение нашего проекта поможет Съезду народных депутатов России принять правильное решение, а России обрести настоящую Конституцию.

М.Н.: Что вызывает у вас наибольшие возражения в проекте Конституционной комиссии?

А. Собчак: Преемственность и взаимосвязь с прежними советскими конституциями как в структуре проекта, так и в изложении материала. Один из самых существенных недостатков — это расширение предмета конституционного ведения. Конституция — Основной закон государства. В проекте же она провозглашается Основным законом государства и общества. Мы не в ранге Господа Бога — общество жило, живет и будет жить по своим собственным законам, которые не сродни юридическим, а лишь имеют юридический характер. С этой точки зрения я не вижу принципиальной разницы между пунктом в статье 1 проекта, который провозглашает, что «Российское государство является социальным государством», от такой же статьи брежневской конституции, которая провозглашает, что «Советский Союз является общенародным государством». Слова разные, а смысл один.

Авторы официального проекта явно недопонимают принцип разделения властей. И потому готовы создать такую структуру власти, которая не исключает возврата к тоталитарному государству, а наоборот, объективно этому способствует. Принцип разделения властей — это их взаимодействие в рамках одного государства, взаимодействие, которое исключает двоевластие. Мы же сегодня создаем при ВС различные испол-

нительные структуры, а его председатель с гордостью говорит о том, что парламент приобретает все больше и больше власти. Хотя Верховный Совет не что иное, как законодательный орган, и ни о какой его власти, кроме власти обсуждать и принимать законы, не может быть и речи.

К недостаткам проекта относится и то, что авторы не разделяют законодательных функций президента с исполнительными. Плохо представляют себе задачи правосудия. Ими не заложена главная идея, которую мы попытались провести в своем проекте, — идея умерения своеволия власти. У нас на первом плане права и свобода граждан, чего нет в официальном проекте.

В нем слишком много неясных, неточных терминов, декларативно-расплывчатых формулировок, характерных для советских конституций.

Наконец, он не содержит ни одной новой идеи, касающейся самого тяжкого, «проклятого» вопроса — о национально-государственном устройстве России...

М.Н.: А как решается этот «проклятый вопрос» в вашем проекте?

А. Собчак: Идея восходит к традициям Российской империи. У нее с большинством национальных образований были различные формы государственно-правовых отношений.

Нельзя ограничиваться идеей единого Федеративного договора. В таком случае, особая позиция Татарстана или Чеченской Республики ставит под сомнение саму Федерацию. Мы считаем, что наряду с Федеративным договором возможно заключение индивидуальных договоров между Федерацией и теми республиками, которые этого пожелают.

В этом случае появляется возможность зафиксировать особый статус, вплоть до признания государственной независимости, как это случилось, скажем, с Финляндией. Или, как было с Бухарским эмиратом, — признание особенного государственного устройства. Но в нашем варианте эти государственные образования сохраняют связь Россией. Я считаю, что именно здесь реальный выход из ситуации.

М.Н.: Вопрос с вхождением в Федерацию мы прояснили, остается проблема права выхода из нее. Будет оно зафиксировано в вашей конституции?

А. Собчак: Я считаю, что далеко не все положения должны быть прописаны в Конституции. Возможность заключения индивидуального договора поможет нам избавиться от конституционного закрепления права на выход. Лучше иметь Татарстан в составе России на особых условиях, чем подогревать внутри республики недовольство, которое рано или поздно взорвет это единство.

М.Н.: Что произойдет, если Съезд примет Конституции России?

А. Собчак: Мы считаем, что единственно возможный способ законодательного, разумного решения вопроса — Учредительное собрание. Кстати это — в российской традиции. Идея Учредительного собрания не означает стремления уничтожить существующий строй. Наоборот — Учредительное собрание отличается от постоянно действующего парламента тем, что созывается только для одной цели — принятия Конституции и решения какого-то другого, фундаментального для судьбы народа вопроса. Дальше уже начинают нормально действовать те органы власти, которые предусмотрены новой Конституцией. Это как раз абсолютно законный правовой путь выхода из тупика. Если мы все же в нем окажемся.

*С. Станкевич,
государственный советник
Российской Федерации
Е. Твердохлебов,
эксперт службы
государственного советника
Российской Федерации*

Россия ищет себя¹

В апреле открывается шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, который должен рассмотреть проект новой Конституции.

К сожалению, последняя редакция проекта не была опубликована в печати из-за малости срока, оставшегося до Съезда. Между тем эта редакция выгодно отличается от первых двух, опубликованных в печати, прежде всего высокой степенью согласования различных интересов и требований.

Вместе с тем сыпать комплиментами преждевременно. Конституция подвергается резкой, порой уничижительной критике. Появляются альтернативные проекты, построенные на принципиально иной основе. Дискуссия рискует затянуться, в то время как отсутствие полноценного Основного Закона увеличивает до опасного предела разрыв между текущим законодательством, особенно в российских республиках, и действующими конституционными нормами.

Состоявшееся парафирование высшими руководителями 18 республик из 20 (кроме Татарстана и Чечни) договора о разграничении пол-

¹ Российская газета. 1992. 27 марта.

номочий федеральной и республиканских властей фактически означает, что в Конституции Российской Федерации должно быть отражено конституционно-договорное устройство Федерации. При этом объем полномочий субъектов Федерации закрепляется не только в Конституции, но также в договорах и соглашениях, которые должны утверждаться парламентами Российской Федерации и республик, вводящих в ее состав.

С учетом вышеизложенного было бы логично начать четвертый раздел «Федеративное устройство» статьей следующего содержания: «Субъектами многонациональной Российской Федерации являются республики, автономные области, автономные округа, края, области, города Москва и Санкт-Петербург. Конституционно-правовой статус субъектов Федерации, объем их полномочий могут быть различны и устанавливаются Конституцией Российской Федерации и не противоречащей ей законами Российской Федерации, соглашениями и договорами».

Увы, простые схемы единообразных, унифицированных субъектов Федерации, например земель, как это предлагалось ранее, хотя и посты [просто] для описания и организации власти, но не способны отразить многообразия существующих реальностей и интересов малочисленных народов, в частности, проживающих в автономных округах.

Исходя из различного конституционно-правового статуса субъектов Федерации, на наш взгляд, допустимо закрепить в Конституции различную норму представительства субъектов Федерации в Федеральном собрании (одной из двух палат Верховного Совета), например, по 4 депутата от республик, по 3 — от автономной области, края, области, городов Москва и Санкт-Петербург, по 1 — от автономных округов.

Принципиальным является вопрос о названии правовых актов субъектов Федерации. В недавно принятом Законе о крае, области предлагалось именовать наиболее важные правоустанавливающие акты Советов народных депутатов краев, областей местными законами. Депутатами фракции «Смена», которые являлись основными разработчиками Закона о крае, области, указывалось, что такое название повысит ответственность представительных органов власти на стадии разработки и принятия акта, ответственность исполнительных органов власти в процессе его выполнения, а гражданам даст возможность защищать свои права в суде со ссылкой на местный закон.

Возможно, ради поддержания четкой иерархии нормативных актов, удобнее предоставить краевым и областным Советам право принимать постановления, имеющие силу и статус акта местного законодательства.

Это позволяет ускорить ход реформ путем быстрых и гибких децентрализованных решений, а кроме того, более точно разделить полномочия местных органов власти — представительных и исполнительных, так как при отсутствии законодательных функций граница их сфер компетенции на практике сильно «размывается».

В момент принятия Верховным Советом Закона о крае, области во втором чтении понятие местного законодательства было исключено прежде всего из-за его отсутствия в действующей Конституции. Поэтому в тексте новой Конституции целесообразно ввести положение: «Представительные органы государственной власти субъектов Федерации вправе принимать законодательные акты, которые обязательны на их территории. В случае расхождения законодательного акта субъекта Федерации с федеральным законом действует федеральный закон». Что же касается возражений о возможном законодательном хаосе, то он будет ничуть не меньшим (а большим), если решения Советов будут по-прежнему чем-то вроде беллетристики, которую администратору можно полистать и, зевнув, отложить в сторону.

Заслугой авторов проекта Конституции являются второй и третий разделы, в которых описываются права и свободы граждан, гражданское общество. Эти разделы Конституции проработаны лучше других, количество поправок по этим разделам будет, по-видимому, наименьшим, но их значимость трудно переоценить.

Многочисленные факты гибели молодых людей в армии в мирное время, факты издевательств, унижений и «дедовщины», требования солдатских матерей и многих общественных организаций, политических партий свидетельствуют о том, что общество готово настоять на требовании добровольности службы в армии в мирное время, на требовании отказа от всеобщей воинской обязанности в мирное время, на создании профессиональной армии, которая обойдется обществу (не госбюджету, а обществу) значительно дешевле существующей сейчас армии.

Тщательно подготовленный переход в течение определенного срока к такой армии может быть оговорен в разделе «Переходные положения», который предусмотрен в проекте Конституции.

Статья 59 проекта о праве на землю запрещает «неиспользование сельскохозяйственных угодий или их использование не по назначению». В то же время многие агрономы утверждают полезность временного неиспользования угодий для повышения плодородия земли. Терминология «использование не по назначению» является неопределенной, подобного рода вопросы должны быть раскрыты в законе о земле. Поэтому

предлагаем сформулировать часть (2) ст. 59 следующим образом: «Осуществление прав на землю регулируется законом и должно исключать нанесение ущерба ее плодородию и окружающей среде».

Пятый раздел посвящен в основном описанию полномочий высших органов государственной власти Федерации, а основы организации государственной власти в субъектах Федерации описываются лишь в двух статьях. Причем проект предусматривает единственный вариант избрания главы исполнительной власти субъекта Федерации — прямым всеобщим голосованием. В то же время опыт развитых демократий показывает, что избрание главы исполнительной власти представительным органом имеет свои достоинства, прежде всего большую ответственность исполнительной власти перед представительной. Это является особенно важным при переходе от авторитарных режимов к демократическим, в условиях правовой нестабильности, когда формула «правят законы, а не личности» еще не является общепризнанной.

Особенно важна повышенная ответственность исполнительных структур и должностных лиц перед представительной властью в период приватизации огромного общественного достояния. Поэтому целесообразно сохранить возможность двух вариантов избрания глав исполнительной власти субъектов Федерации: «Глава исполнительной власти избирается населением или представительным органом власти соответствующего уровня. Наименование и структура органов исполнительной власти, порядок избрания главы исполнительной власти и назначения высших должностных лиц устанавливаются Конституцией республики или Уставом субъекта Федерации в соответствии с федеральным законом».

В этой связи следует заметить, что не следует фетишизировать исключительно прямое избирательное право, при котором все органы и высшие должностные лица избираются непосредственно народом, так как в нашей стране пока еще не существует надежного механизма обратной связи — постоянного контроля избранных органов и должностных лиц непосредственно народом.

Поэтому в первый раздел проекта Конституции «Основы конституционного строя Российской Федерации» желательно внести некоторые изменения и дополнения, связанные с избирательной системой и представительными органами власти: «Единственным источником государственной власти в России является ее многонациональный народ, избирающий Президента России и органы власти различного уровня. Государственные органы и должностные лица действуют в рамках закона, служат всему обществу, а не какой-либо его части, ответственны

перед представительными органами власти. Любое должностное лицо может быть отрешено от должности в порядке, предусмотренном законом.

Выборы государственных органов и должностных лиц, предусмотренные законодательством, являются свободными, многопартийными и проводятся на основе равного избирательного права при тайном голосовании. Выборы считаются состоявшимися независимо от числа избирателей, принявших в них участие».

Последняя норма означает, что пассивные избиратели, не явившиеся на выборы в условиях свободных, многопартийных выборов, не могут и не должны служить препятствием на пути конституционного обновления власти.

Обращает на себя внимание тот факт, что при описании основ конституционного строя в 12 первых статьях Конституции ни разу не упомянуты термины «Россия», «частная собственность», «представительные органы власти». Вместо многовекового названия нашего многонационального государства почему-то используется и конституционно закрепляется аббревиатура РФ. Перечень основных прав и свобод человека (статья 2) необходимо дополнить правом частной собственности, которое является не только самостоятельной ценностью, но и необходимым условием осуществления других прав и свобод. В то же время стоит подумать о целесообразности сохранения в первом разделе статей-пожеланий философского характера — «Рыночное хозяйство», «Социальное государство», — которые больше подходят для партийной программы или декларации о намерениях правительства, но не для конституционных уложений.

Последняя статья первого раздела «Незыблемость конституционного строя» фактически запрещает на веки вечные какие-либо существенные изменения первого раздела, а другие изменения допускает только путем всенародного референдума. Такие требования не выставляли даже отцы-основатели американской конституции, имеющей более чем двухвековую историю. Россия пока находится в поиске самой себя, своей идеи, роли и внутреннего устройства.

Возвращаясь к пятому разделу проекта Конституции, следует упомянуть об альтернативной редакции этого раздела, подготовленной фракцией «Смена». В этом варианте, как нам кажется, интересно, с учетом уже принятых законов прописан баланс между законодательной, исполнительной и судебной ветвями единой государственной власти. Некоторые формулы «Смены» вполне могли бы войти в основной текст. Вместе с тем, в варианте «Смены» необоснованно, на наш

взгляд, исключены права Президента России: представлять Верховному Совету для назначения кандидатуры судей Конституционного, Верховного и Высшего хозяйственного судов, Генерального прокурора, назначать всероссийский референдум (наряду с таким же правом Верховного Совета), возглавлять Совет безопасности, создавать совещательные органы.

Высшие должностные лица судебной власти в случае представления их кандидатур Президентом проходят как бы «двойное сито» — Президента и Верховного Совета, а в варианте «Смены» достаточно одобрения только Верховного Совета. Право назначения референдума является неотъемлемым правом Президента апеллировать к народу по важнейшим вопросам жизни государства, в том числе и по вопросу о досрочных выборах нового состава парламента.

В то же время в варианте «Смены» справедливо указывается, что Верховный Совет собирается «по праву», а не созывается Президентом.

Перечисленные выше замечания к проекту Конституции, несмотря на их принципиальный характер, нисколько не умаляют значимости и качества проекта, представленного Конституционной комиссией. Эти замечания вполне могут быть учтены, наряду со многими другими, при доработке проекта в том случае, если члены комиссии сочтут их отвечающими потребностям общества и пожеланиям большинства народных депутатов России. Причем наиболее принципиальные положения Конституции, вызывающие разногласия депутатов, по-видимому, целесообразно голосовать на Съезде до принятия текста за основу.

Подписание Федеративного договора, который затем войдет в Основной Закон нашей Федерации, снимет последние препятствия на пути конституционного оформления России. На этот шаг надо идти незамедлительно, а поиск более совершенных форм государственности можно будет продолжить, имея крепкий тыл.

Распространенное мнение о том, что нынешний состав Съезда народных депутатов не сможет принять новой Конституции, не подкрепляется примерами. Предстоящий Съезд не должен составить исключение, несмотря на то, что он проводится в особенно кризисной, нервной, взвинченной обстановке. Тем ответственнее должны быть депутаты, за которыми — Россия.

Интервью с **Б.А. Страшун**,
экспертом Конституционной комиссии

Правовое государство в России? Да!¹

31 января с.г. нашему журналу дал интервью доктор юридических наук, профессор **Б.А. Страшун**. Борис Александрович входит в число экспертов Конституционной комиссии РСФСР, участвующих в разработке проекта новой Конституции России. Предлогом для интервью, о котором мы в принципе договаривались еще весной 1991 г., послужил заявленный во многих письмах интерес наших читателей к особенностям будущего Основного Закона Российского государства в свете провозглашенного им суверенитета. Однако события, связанные с преодолением августовского путча (**Б.А. Страшун** входил в группу специалистов Белого дома, которая помогала законному российскому руководству сформулировать юридические основания для противодействия ГКЧП) и последовавшие за этим стремительные перемены в государственном механизме бывшего СССР и независимой РСФСР, отодвинули время условленной встречи.

Беседа состоялась вскоре после того, как Конституционный Суд Российской Федерации принял беспрецедентное в истории нашей страны решение по вопросу об Указе Президента РСФСР о слиянии ведомств государственной безопасности и внутренних дел. Собственно говоря, это решение явилось важным фактором, сыгравшим положительную роль в подготовке нижепубликуемого интервью, которое взял у **Б.А. Страшуна** член редколлегии журнала «Кентавр», редактор отдела политической истории России **XX в. П.С. Кольцов**.

П.С.К. Борис Александрович, вердикт Конституционного Суда, как его преподали оперативные средства массовой информации (радио, телевидение, ежедневные газеты), явился сенсацией, почти аналогичной известию о запуске первого искусственного спутника Земли. Как отнеслись к этому событию специалисты и сам Президент?

Б.А.С. Реакция специалистов была, конечно, неоднозначной. Надо иметь в виду, что в предварительной подготовке указа тоже принимали участие юристы, и они, естественно, пытались защитить свою позицию и по соображениям престижа, и по должности. Но необходимо подчеркнуть главное: мы все — без единого исключения — проходим новую для себя школу становления правового государства, когда приходится преодолевать не только стереотипы тоталитарного мышления, но и атавизмы

¹ Кентавр. 1992. Январь—февраль. С. 3—13.

тоталитарной психологии. Со временем, вероятно, такие эпизоды станут рутинной, но в данных конкретных условиях и само решение Конституционного Суда, и его восприятие высшей администрацией государства нельзя расценить иначе, как событие поистине исторического значения, подтверждающее тот факт, что мы действительно встаем на путь подлинной законности, когда закон, и только закон выступает в качестве главного, определяющего фактора нашей государственной жизни. Это была победа демократии, а следовательно, победа нас всех, всего нашего общества.

П.С.К. Можно ли рассматривать это событие как симптоматичное в том плане, что в Российской Федерации уже действуют те принципы, которые закладываются в основание новой Конституции или, иными словами, того ее проекта, в разработке которого Вы принимаете, по моим сведениям, самое активное участие? Я имею в виду тот его вариант, который опубликован «Российской газетой» 11 октября минувшего года. Кстати, именно этот документ предполагается вынести на рассмотрение Съезда народных депутатов?

Б.А.С. Пока что в Российской Федерации действует Конституция РСФСР 1978 г. с изменениями, принятыми в последующий период, особенно в течение последних двух-трех лет. Многие из этих изменений были сделаны с учетом широкого обсуждения начального варианта проекта Конституции Российской Федерации, опубликованного в ноябре 1990 г. Как известно, этот проект также претерпел существенные изменения. В нем нашли отражение многочисленные предложения граждан, депутатов в республиках и регионах РСФСР, палат, комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, замечания Президента РСФСР, членов Конституционной комиссии РСФСР. Учет этих предложений осуществляет Рабочая группа Конституционной комиссии РСФСР, руководимая народным депутатом РСФСР О.Г. Румянцевым, совместно с экспертами комиссии. Деятельность в этом направлении продолжается, и окончательный вариант проекта новой Конституции будет представлен на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР, который состоится весной нынешнего года. Можно напомнить в связи с этим, что второй вариант проекта Конституции с уже произведенными дополнительными уточнениями был недавно опубликован в 8-м номере «Конституционного вестника», вышедшего совсем недавно (это малотиражное специализированное издание, предназначенное для народных депутатов и других организаций и лиц).

П.С.К. Состав Конституционной комиссии остается стабильным?

Б.А.С. Да. Она была избрана на первом Съезде народных депутатов РСФСР в 1990 г. в количестве 102 человек. В принципе, ее состав почти не изменился. Председателем комиссии является Президент РСФСР Б.Н. Ельцин, заместителем председателя комиссии — Председатель Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатов, ответственным секретарем — О.Г. Румянцев.

П.С.К. В чем состоит новизна проекта Конституции, который предстоит рассмотреть Съезду народных депутатов? Речь идет, разумеется, о наиболее существенных моментах, характеризующих этот документ, не принимая во внимание различие вариантов, о чем вы, вероятно, скажете тоже.

Б.А.С. Различие между первоначальным и нынешним вариантом проекта, я бы сказал, не концептуальное. В основном в промежуток между появлением первого и второго шла главным образом шлифовка форм юридического выражения тех или иных положений. Были, правда, и некоторые моменты, связанные с уточнением отдельных концептуальных аспектов. Не следует забывать, что наряду с проектом, предложенным Конституционной комиссией, был обнародован другой проект Конституции — рожденный в недрах Российской Коммунистической партии (газета «Советская Россия» опубликовала их одновременно). Была и попытка совместить в определенной мере оба эти документа, которые, на мой взгляд, несовместимы. В феврале 1991 г. был даже подготовлен более или менее компромиссный вариант. На практике, как мне представляется, получился сильно ухудшенный первый вариант, представленный Конституционной комиссией.

П.С.К. Компромиссный вариант получил какое-то распространение, движение?

Б.А.С. Он обсуждался на пленарном заседании Конституционной комиссии.

П.С.К. И как к нему отнеслись?

Б.А.С. Да по-разному. Но, в конечном счете, рабочей основой служил все же первый вариант, предложенный Рабочей группой. Какое-то время компромиссный вариант существовал, пока известные события августа прошлого года не показали, что этот компромисс не имеет перспективы.

П.С.К. То есть август 1991-го перечеркнул итоги компромисса?

Б.А.С. Да. После августа была весьма интенсивная работа над первоначальным проектом, который был значительно улучшен и в октябре представлен на суд широкой общественности, хотя работа над ним внутри Конституционной комиссии продолжается непрерывно. Предпола-

гается, что в конце марта — начале апреля Конституционная комиссия сможет вынести его на Съезд народных депутатов.

П.С.К. Будет какое-либо предварительное обсуждение этого документа, так сказать, широкой публике, или впереди только Съезд и его окончательное решение?

Б.А.С. Того, что в прежние годы (при Сталине, Хрущеве и Брежнев) называлось «всенародным обсуждением», видимо, не будет. Опыт показал, что подобная операция чаще всего сводилась к тому, что чины соответствующей высокой инстанции или ее аппарат тщательно фильтровала шедшие снизу предложения, частично публиковали выжимки из них, отвечавшие замыслу авторов обсуждаемого документа, а все остальное пряталось под сукно, отправлялось в архив. В современных условиях нет необходимости организовывать такое формальное обсуждение. Главное, чтобы процесс разработки и принятия новой Конституции проходил гласно, что обеспечивается действительной, а не мнимой, «заорганизованной» свободой печати. Ныне существует масса средств информации — государственных, различных партий и независимых, — каждый гражданин имеет реальную возможность выразить любую точку зрения, и Конституционная комиссия, разрабатывая проект нового основного закона, безусловно, опиралась на анализ общественного мнения, выраженного в различной форме в ходе напряженных политических дискуссий внутри нашего общества. И тут мы можем, пожалуй, кратко сформулировать те основные моменты, которые характеризуют суть нового проекта, и ответить на вопрос, поставленный в начале нашей беседы.

Конституционная комиссия исходит из того, что новая Конституция, в отличие, скажем, от Конституций СССР 1977 или 1936 гг. и основанных на них республиканских конституций, в которых преобладали политические декларации, должна быть в первую очередь и в полной мере действенным правовым документом. Мы (я сразу оговорюсь: под словом «мы» подразумевается весь коллектив лиц, причастных к разработке документа) хотели бы, чтобы это было непосредственно действующее право, подлежащее применению судом.

П.С.К. Пожалуй, стоит немного пояснить высказанное положение для нашего читателя...

Б.А.С. Согласен, и лучше всего это сделать с помощью примера. В книге известного правозащитника В. Чалидзе (в прошлом советского гражданина, ныне проживающего в США), которая издана у нас в стране года два назад, приводится такой случай. Однажды ему пришлось в достаточно компетентной инстанции выяснять вопрос о конкретном применении гражданином СССР права на образование. Как правоза-

щитник он сослался при этом на соответствующую статью советской Конституции. Компетентная инстанция — а это была судья народного суда — разъяснила ему, что конституционное право судом не защищается. Действительно, на практике в то время суд применял указы Президиума Верховного Совета, постановления Совмина, приказы министра, ведомственные инструкции и т.д., но не Конституцию непосредственно. Мы бы хотели избежать этого в новой Конституции. По нашему мнению, суд обязан руководствоваться, прежде всего, Конституцией и основанными на ней законами, а другими нормативными актами постольку, поскольку они не противоречат Конституции и закону.

Далее. Очень важный момент, на который составители проекта новой Конституции обращали особое внимание, это действительная гарантия в Основном Законе прав человека и гражданина. Каталог прав был довольно красиво изложен в Конституции 1936 г. И он производил определенное впечатление, если не обращать внимания на сделанные при этом существенные оговорки, сводившие многое на нет. С 1936 г. развивалась сталинская традиция, суть которой состояла в акцентировании так называемых материальных гарантий политических и социальных прав и свобод, что же касается юридических гарантий, то они всячески затушевывались. Возьмем, например, ст. 50, где говорится о материальных гарантиях политических прав и свобод. При этом трактуется это в самой общей форме (с неправомерной подменой понятий «трудящийся» и «гражданин»), без конкретного указания на то, какие именно юридические последствия вызывает неправильное исполнение или неисполнение гарантий данного права. И потом материальные гарантии — например, в области политических прав — предполагали, в сущности, права для так называемой канализированной политической деятельности. Другими словами, объединяться можно было только в учрежденные или разрешенные КПСС «общественные» организации, а демонстрировать только 1 Мая и 7 ноября и т.д.

И еще одно: смысл любой конституции заключается, прежде всего, в том, чтобы установить принципы отношений между государством и человеком, гарантировать защиту человека от злоупотреблений государственной властью. Этому призваны служить принципы и институты конституционных прав и свобод. Сам каталог этих прав мы расположили совершенно по-иному, чем это делалось в ранее существовавших конституциях так называемых социалистических стран. Со времен сталинской Конституции этот каталог открывался обычно перечнем социально-экономических прав, потом шли права политические и только затем — права и свободы личности. Мы отошли от этой традиции,

поставив на первое место личные права и свободы, их комплекс. И гарантиям этих прав уделили большое внимание. Потом поставлен блок прав и свобод, которые относятся к области политики, причем освобожденной от диктата любой идеологии. А завершается каталог блоком социально-экономических прав и свобод.

П.С.К. Иными словами, это как бы закрепление в важнейшем юридическом документе иерархии общечеловеческих ценностей...

Б.А.С. Конечно, можно сказать и так в отношении личных прав. Политические права касаются в основном прав гражданина данного государства. Что касается прав социально-экономических, то они рассчитаны преимущественно на людей, работающих по найму.

П.С.К. То есть, можно сказать, что каталог построен по принципу от общего к частному.

Б.А.С. Пожалуй, можно сказать и так — в общем и целом. Завершая вопрос о свободах и правах, важно подчеркнуть, что в рассматриваемом проекте все конституционные свободы и права гарантируются судебной защитой, чего не было в наших предыдущих Конституциях. В период действия Конституции 1936 г., например, суд рассматривался как преимущественно карательный орган.

Теперь о самой организации власти. Момент, имеющий одно из самых существенных значений для характеристики Основного Закона. Прежние конституции базировались на принципе «Вся власть Советам!», причем этот принцип лишь формально провозглашался основополагающим. На практике же этого не было. Реально власть была, как известно, не у Советов, а у партийного аппарата. Проект новой Конституции отказывается от этой ставшей пустой декларации и возвращает нас к реальности. Он уходит от мифологии и возвращается к старому доброму принципу разделения властей, который был сформулирован еще Монтескье.

П.С.К. Мне кажется, что у нас до октября 1917 г. не было Конституции, а буржуазно-демократическая революция не оставила документа, в котором были бы сформулированы новые — по сравнению с эпохой самодержавия — принципы государственного управления наподобие, скажем, американской Декларации независимости или французской Декларации прав человека и гражданина.

Б.А.С. Да. Временное правительство не успело этого сделать, но, судя по всему, оно осталось бы на почве принципов Монтескье. Что касается [неразборчиво] самодержавия, то во время первой российской революции [неразборчиво] был сделан определенный шаг вперед по сравнению с наиболее прогрессивными реформами 60-х гг. прошлого века.

В документах периода революции 1906–1907 гг. содержались лишь некоторые элементы принципа разделения властей. Этот принцип начал властно пробиваться в наше время, начиная примерно с 1987 г., а особенно с 1990 г. Крупным прорывом в этом направлении явилось учреждение института президентства, первоначально на общесоюзном уровне (когда верховный орган власти избрал М.С. Горбачева на пост Президента СССР), а затем и в союзных республиках, где, начиная с России, президенты стали избираться всенародным голосованием, получая мандат доверия непосредственно от избирателей.

П.С.К. Этот принцип, принцип разделения властей, уже присутствует в ныне действующей Конституции (я имею в виду поправки, принятые после 1978 г.)?

Б.А.С. Да, можно сказать, что он уже получил свое практическое воплощение в действующей Конституции России, хотя и не без пережитков «полновластия Советов».

П.С.К. Последняя редакция Конституции РСФСР содержит лишь указание на значение этого принципа или он в ней уже отражен в организационной связи с ее содержанием и духом?

Б.А.С. Данный принцип в ней не записан. Более того, здесь еще говорится, что народ осуществляет государственную власть через советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР, и непосредственно. Однако если проанализировать всю организацию власти в нашем современном государстве, как это описано в действующей Конституции, то можно сказать, что она соответствует этому принципу. В нашем государстве существуют власти законодательная, исполнительная и судебная — как самостоятельные. Президент несет ответственность перед законом, а не перед парламентом. Правительство, правда, ответственно перед парламентом, но такая ответственность существует во многих демократических государствах.

П.С.К. Это первый случай конституционного закрепления принципа разделения властей, скажем, на территории Российского государства?

Б.А.С. Можно сказать, что столь глубоко и последовательно это закреплено впервые. На общесоюзном уровне, как известно, существовал Комитет конституционного надзора, полномочия которого на первых порах были довольно расплывчатые, скромные. Они, правда, постепенно расширялись, но практическое влияние этого органа на функционирование законодательной и исполнительной власти было незначительным. Многие конституционные нарушения оставались вообще вне сферы его внимания, реагировал он на такие нарушения непоследовательно

и чувствовал себя не совсем уверенно. Ведь это был комитет, своеобразный придаток Верховного Совета. Даже само его официальное название свидетельствовало о бюрократической природе данного органа.

П.С.К. А нынешний Конституционный Суд Российской Федерации?

Б.А.С. Это орган полноправной независимой судебной власти. Председатель Конституционного Суда — одно из трех высших должностных лиц в современном Российском государстве: Президент, Председатель парламента и Председатель Конституционного Суда.

П.С.К. То есть своеобразные три вершины?

Б.А.С. Да, три вершины власти, находящиеся примерно на одном уровне.

П.С.К. И это уже закреплено конституционно? Законодательно? Твердо?

Б.А.С. Функции Конституционного Суда в действующей Конституции еще не определены. Там есть упоминание, что он существует, законом определены принципы его организации и деятельности...

П.С.К. То есть можно сказать, что пока его место в системе власти нашло лишь отражение?

Б.А.С. Да, но не твердое конституционное оформление. В Законе о Конституционном Суде (он принят в мае 1991 г.) его статус, конечно, расписан подробно, конституционная же регламентация слишком скупа.

П.С.К. И этот институт проявил себя впервые в полную меру 14 января нынешнего года?

Б.А.С. Именно. Когда перед ним был поставлен вопрос о соответствии Указа Президента РСФСР о слиянии ведомств внутренних дел и общественной безопасности.

П.С.К. То есть 14 января 1992 г. можно записать как дату, когда правовое государство в России начало действовать не декларативно, а по настоящему?

Б.А.С. Я бы сказал так, что с этой исторической даты оно начало утверждаться. Но процесс утверждения, конечно, предстоит долгий.

П.С.К. Долгий в каком смысле и почему? Вследствие сопротивления старых структур или необходимости преодоления старого мышления?

Б.А.С. Скорее, второе. Конечно, и первое будет иметь место, но главное — второе. Преодолеть в сознании каждого гражданина ту силу торможения и инерции, которая может помешать ему цивилизованно воспользоваться правами и свободами, столь же необходимо, как и вне-

дрить в сознание каждого должностного лица примат законности над целесообразностью.

Для полноты картины я бы хотел в этой связи отметить еще один момент. Когда мы рассматриваем вопрос о том, что заслуживает быть отмеченным как новое в проекте Конституции, необходимо обратить внимание на то, что в этом документе вместо прежнего раздела «Основы общественного строя и политики» поставлен раздел «Гражданское общество», который регулирует в таком, можно сказать, макромасштабе наиболее крупные сферы жизни общества: экономические отношения, политические отношения, отношения социальные (в социологическом смысле).

П.С.К. А разве в прежних конституциях, даже если не было такого специального раздела, вопросы регулирования этих сфер не затрагивались?

Б.А.С. Затрагивались, но как? Мы уже касались политического аспекта этой проблемы. Что же касается экономической системы, то она являлась основой для господства такой политической структуры, какой была КПСС. Существовала монополия на власть Коммунистической партии, которая была как бы сверхгосударственной структурой. Для нее государство служило инструментом управления. Политическое господство этой «партии» опиралось на конституционно закрепленную государственную монополию на средства производства, распределения и обмена. Установлено было господство так называемой социалистической собственности на все эти средства. Частная собственность на них не допускалась, граждане могли обладать лишь правом так называемой личной собственности на предметы потребления.

П.С.К. Частная собственность была сведена к личной собственности?

Б.А.С. Да, она была сведена к личной собственности, которая рассматривалась с точки зрения права на владение предметами потребления в микроскопической степени — на пользование некоторыми средствами труда (приусадебные участки, инструменты типа зубоврачебного кресла, пишущей машинки, простого крестьянского ткацкого стана, прялки, гончарного круга и т.п. орудий мелкого ремесленничества).

П.С.К. Суммируя все то, о чем говорилось, можно ли сформулировать сжато суть той концепции, на которой опирается проект новой Конституции? Я представляю себе, что сжато вряд ли можно исчерпывающим образом ответить на этот вопрос. Это, может быть, тема целой монографии и дело будущего, тем более, что процесс разработки и принятия новой Конституции еще не завершен, хотя и близок к своему финалу.

Б.А.С. Это, конечно, вопрос на засыпку... Но попытаемся ответить и на него. Если коротко, я сказал бы таким образом. Работая над этим проектом, мы стремились создать такую Конституцию, которая служила бы инструментом действительно демократической организации общества, помогала бы формировать и развивать такое общество, где человек был бы действительно свободен и мог в самых благоприятных условиях развиваться как личность. Это, собственно, главное, и во имя этого все остальное.

П.С.К. То есть это ориентир?

Б.А.С. Это ориентир, да. Но в этой связи следует отметить еще один момент. Чтобы указанного состояния достичь, надо пройти определенный инкубационный период. Потому что с сегодня на завтра реализовать все эти заманчивые конституционные идеи зачастую просто невозможно. И поэтому в заключительной части Конституции содержатся так называемые переходные положения, которые рассчитаны на относительно ограниченный период действия и имеют своей целью обеспечить переход от действительного к желаемому.

П.С.К. Можно ли сказать, что сам проект Конституции имеет своего рода переходный характер?

Б.А.С. Конституцию мы разрабатывали не как переходную, хотя и предлагалось сначала сделать переходную Конституцию, однако большинство Конституционной комиссии высказалось в том плане, чтобы делать Конституцию стабильной, по возможности рассчитанной на длительный период, включив в нее переходные положения, которые будут регулировать в течение какого-то времени те отношения, которые нельзя сформировать сразу на базе данного документа.

П.С.К. Значит, оговорки, содержащиеся в последнем разделе, со временем отомрут?

Б.А.С. Можно сказать, что положения указанного раздела и составляют как бы переходную Конституцию. При этом важно обратить внимание на то, что текст последнего раздела делится не на статьи, а на параграфы, и там специфические названия глав.

П.С.К. А на какой примерно срок рассчитано действие этих переходных положений?

Б.А.С. Срок действия каждого из этих положений может быть разный, но в целом, вероятно, около десяти лет, не более. С учетом этого и воплощение некоторых положений текста основной части Конституции будет осуществляться с определенными ограничениями. Для примера можно взять такую простую вещь, как прописка. Ее можно, конечно, отменить сейчас (кое-где так и делается), но нетрудно спрогнозировать,

что за этим последует в нынешних условиях, скажем, в таком мегаполисе, как Москва. Поэтому на переходный период определенные меры регулирования со стороны государства необходимы. Я должен подчеркнуть, что это моя позиция, ее не все разделяют, но я полагаю, что она максимально учитывает реальности нашей жизни. Это подтверждает и международная практика. Мне известно, например, что в определенный период в Германии была ограничена свобода передвижения, чтобы не усложнять ситуацию в области обеспечения занятости рабочей силы. Я имею в виду земли ФРГ в первые послевоенные годы. Эти ограничения были сняты по мере того, как в них отпала необходимость, причем даже ранее, чем ожидалось. Все зависит от конкретных условий.

П.С.К. Можно ли сказать, что по сравнению со всеми прежними конституциями в России (я имею в виду Конституции 1918, 1925, 1937 и 1978 гг.) сделан крупный шаг вперед в конституционном строительстве? Или, вернее, я бы сформулировал это так: правомерно ли рассматривать весь опыт конституционного строительства предыдущих этапов развития России лишь с негативной стороны, только как опыт движения в тупик, и вычеркнуть его наподобие того, как в свое время некоторые историки пытались расправиться со средневековьем, представляя его в качестве своеобразной «черной дыры» в развитии человечества? Или все же крупницы опыта прошлого — нашего, отечественного прошлого — использовались и в работе над проектом нового Основного Закона?

Б.А.С. Это, конечно, весьма непростой вопрос, а я бы сказал, очень и очень сложный вопрос...

П.С.К. Возможно, некоторые уточнения, которые я выскажу, помогут нам прояснить подход к проблеме, упростить ее, что ли, в какой-то мере. Бесспорно, что так называемый негативный опыт тоже имеет позитивное значение. Здесь довольно сложная взаимосвязь. Но не об этом в данном случае речь. Я хотел бы сослаться на такие моменты истории. Известно, что, например, послевоенные конституции Италии и Франции в определенной степени учитывали некоторые положения Конституции СССР 1936 г., а наша страна принимала участие в разработке демократических основ ООН...

Б.А.С. Конечно, в этой связи можно кое-что вспомнить, в частности, тот факт, что наша дипломатия в те годы делала особый упор на пропаганду положений о социально-экономических правах человека, которые были провозглашены в нашей Конституции 1936 г.

Отстаивание этого момента можно расценить как определенный вклад нашей страны в мировой опыт конституционализма. Но вместе с тем, возьмем право на труд, получившее закрепление в Конституции

1936 г. и вошедшее по нашему примеру в конституции ряда западноевропейских стран. С юридической точки зрения любое положение расценивается как лозунг, пока под него не подведены юридические же гарантии. А практика показывает невозможность создания юридического механизма реализации данного права, понимаемого как право на получение работы, ни в условиях капиталистического государства, ни в условиях государства социалистического. У нас ранее, когда все было обобществлено, когда государство держало все экономические рычаги в своих руках, трудовое законодательство запрещало отказ в приеме на работу. Если где-то открывалось свободное место, и туда приходил человек, который по своей квалификации мог выполнить предусмотренную этим местом работу, то запрещалось отказывать ему в приеме на эту работу. Но на практике это право осуществить обычно не удавалось.

Точно так же обстояло дело и с правом на жилище. Если жилище у тебя есть, то должна быть гарантия, что у тебя его не отберут. А если нет? Сколько у нас так называемых бомжей (то есть лиц без определенного места жительства, если расшифровать этот порожденный бюрократической системой термин)? Или семей, проживающих на площади ниже официально признанной нормы? Там, где жилье имеется, право на него не нужно, ибо собственник жилья обычно не заинтересован в том, чтобы оно пустовало, а там, где существует дефицит жилья, там, как показывает, в частности, наша практика, это право превращается в пустую декларацию, которая в конечном свете подрывает авторитет законодателя, выявляя его банкротство. Что, кстати, и случилось у нас с соответствующим положением Конституции так называемого развитого социализма.

П.С.К. Можно ли сказать, что одной из характерных черт новой Конституции является то, что она — в отличие от предшествующих — содержит не декларации, уходящие корнями в идеологическую схему, а учитывает реальность, живую жизнь?

Б.А.С. Конституция ориентирована на здравый смысл, хотя некоторую дань мифологемам под отчаянным нажимом оппонентов она вынуждена была отдать, в частности, в вопросе о правах.

П.С.К. Видимо, ни один подобного рода политический документ, а ведь основной закон относится к их числу, не может избежать того, чтобы не поддаться давлению определенных иллюзий народа...

Б.А.С. Если бы только народа...

П.С.К. Тут мы подошли, наверное, к такому моменту, когда пора поставить вопрос: на какие же традиции, на какой оправдавший себя исторический опыт опирались создатели проекта новой Конституции? Или они, положив перед собой чистый лист бумаги, начинали творить новое

и невиданное по известному принципу: «мы наш, мы новый мир построим»?

Б.А.С. Исторический опыт присутствует в этом документе в большой мере. Было бы, конечно, неразумно со стороны разработчиков, если бы они отрунули все, что было до них, и стали бы изобретать велосипед. Напротив. Мы старались изучить опыт наиболее развитых стран, имеющих наивысшие социальные достижения, и в какой-то степени приспособить его к нашим условиям.

П.С.К. Был ли избран при этом конкретный образец, какая-то модель, или ориентиром служил некий суммированный результат анализа?

Б.А.С. Именно последнее. Мы, может быть, действовали иногда по принципу гоголевской невесты... (Кстати, такой упрек нам бросали, вкладывая в него достаточную порцию иронического яда). Но если всерьез, то я бы подчеркнул именно как достоинство проекта то, что он, на мой взгляд, сочетает удачные решения разных стран. Если же говорить о моделях, то мы в основном ориентировались на взятую в наиболее общем виде модель европейских стран, точнее, стран континентальной Европы, и лишь в отдельных, хотя и достаточно существенных, моментах использовали опыт США.

П.С.К. Имеется в виду Конституция в целом или только проблема Конституционного Суда?

Б.А.С. Конечно, только последнее. Если взять форму правления, то здесь довольно горячая дискуссия шла вокруг того, какой взять за образец вариант — американский или же французский. Окончательное решение, видимо, подскажет жизнь, которая все настойчивее толкает в сторону американской модели. Все понимали, что нужна сильная президентская власть, но различно решался вопрос, имеющий существенное значение: каково будет ее взаимоотношение с парламентом? Пока еще, на мой взгляд, решение принято не оптимальное. В настоящий момент сильная президентская власть получается у нас «типа де Голля». А должна бы быть, вероятно, «типа Рузвельта». Окончательное слово здесь, разумеется, принадлежит законодателю, но спор еще не окончен. Пока что решение, содержащееся в проекте, на мой взгляд, эклектично. Предусмотрена парламентская ответственность Правительства, но отсутствует уравновешивающее ее право Правительства или хотя бы только Президента распустить парламент. В этом коренится опасность кризисов, которые нельзя будет разрешать конституционным путем.

П.С.К. Можно ли сказать, что создатели этого проекта Конституции стремились сотворить такой, скажем так, универсальный, стабиль-

ный документ, который бы не подвергался значительным деформациям под влиянием идеологических бурь и поветрий, изменения соотношения партийных сил в парламенте или Правительстве и т.д.?

Б.А.С. Мы, конечно, стремились создать именно такой документ, который бы длительное время мог служить устойчивым комплексом правил для игры политических сил.

П.С.К. Имелось ли при этом в виду, что создатели придерживались каких-то общепринятых в международной или, точнее, в мировой практике традиций. Я подразумеваю здесь не отношения между государствами, что, вероятно, входит в систему международного права...

Б.А.С. Мы признаем приоритет международного права, ориентируемся на высокие международные стандарты, имея в виду не только международно-правовые аспекты. Что касается организации власти, то здесь очень многое зависит от субъективного фактора. Мы, опять же, стремились использовать демократические модели других стран, тем более что в этом отношении человечеством накоплен большой опыт, который мы тщательно изучаем, анализируем, учитывая возможность его применения в конкретных условиях нашей страны.

П.С.К. Вы упомянули о значении субъективного фактора, имея в виду, в том числе, меры, или инструменты, дающие возможность известным образом свести до минимума негативные последствия излишнего субъективизма в поведении лиц, облеченных высокими властными полномочиями? Если так, то какая модель представляется Вам в этом отношении наиболее эффективной?

Б.А.С. Я думаю, что американский опыт дает нам достаточно наглядное представление о возможном эффективном механизме такого воздействия, о системе так называемых сдержек и противовесов. Можно напомнить в этой связи, например, случай с президентом Никсоном. Но интересные элементы такого рода системы имеются, пожалуй, в каждой стране с устойчивыми демократическими традициями. Законодатель не имеет права пренебрегать этой стороной дела, особенно там и тогда, где и когда на арене политической жизни появляется в качестве лидера харизматическая личность.

П.С.К. Бывшие страны социалистического лагеря уже имеют новые конституции, принятые в посттоталитарный период?

Б.А.С. Да, таких стран уже несколько. Болгария, Румыния, Монголия, ряд бывших и настоящих югославских республик (Сербия, Хорватия, Македония... кажется, вообще большинство республик, входивших в состав СФРЮ). Эти конституции приняты после переломных собы-

тий, начало которым положил 1989 г., но главным образом в последний год-полтора, некоторые же буквально несколько месяцев назад.

П.С.К. Что дает анализ этих документов в сравнении с проектом новой Конституции России?

Б.А.С. Можно сказать, что новое конституционное строительство и у нас, и у них идет примерно в том же направлении. То есть примерно одинаково направление поиска. Наблюдается много сходного.

П.С.К. Существует ли в этой области взаимный обмен опытом? И с упомянутыми странами и с новыми независимыми государствами, ранее входившими в СССР? На каком уровне? Насколько систематично?

Б.А.С. Что касается обмена опытом, то можно сказать: да, обмен идет. В различных формах, на разных уровнях, на базе, в основном, интереса, который проявляли и проявляют ученые (политологи, историки, юристы) к своим коллегам, главным образом путем ознакомления с печатной продукцией. Но осуществляются и прямые, «живые» контакты и в сфере академической, и в сфере прикладной, непосредственно связанной с разработкой конституционных актов. Разумеется, в этом деле еще нет какой-либо устойчивой системы в том понимании, к какому мы привыкли в условиях тоталитарного конформизма. Но профессиональный обмен мнениями по проблемам, представляющим взаимный интерес, несомненно, полезен, и он будет развиваться, я думаю, и дальше, несмотря на имеющие место естественные различия в подходах, что зависит от многих факторов. Было бы желание. А оно есть у нас и, по моим наблюдениям, у наших зарубежных коллег. По их признанию, мы переживаем очень интересный, насыщенный творческими поисками момент. Об этом говорила мне, в частности, госпожа Лорен Б. Хомер, которая, как мне известно, была с визитом также в вашей редакции. Это относится, кстати, и к суждениям о работе нашей Конституционной комиссии, на заседаниях которой порой присутствуют иностранные гости.

П.С.К. Из сообщений печати известно, да Вы и сами признаете, что у проекта, разработанного Конституционной комиссией, есть довольно жесткие оппоненты и в парламенте, и за его пределами. Каковы их главные контрдоводы и как Вы их оцениваете?

Б.А.С. Видите ли, некоторые положения проекта будущей Конституции уже прошли проверку практикой и вошли составной частью в действующее законодательство, более того, как я уже отмечал, — в ныне действующую Конституцию. И это несмотря на очень активные контра-таки оппонентов как у парламентских микрофонов, так и на страницах периодической печати. Практика показала, что наши самые ретивые и принципиальные оппоненты отстаивают вчерашний день, наследие то-

талитарной системы со всеми вытекающими отсюда последствиями. Критика первого варианта проекта носила почти исключительно идеологический характер: проект обвиняли в том, что он антисоциалистический, антисоветский (то есть против Советской власти) и антисоюзный (то есть против Союза ССР, что не соответствовало действительности). События 19–21 августа и провал новоогаревских переговоров наглядно показали, в каком направлении идут перемены, какая концепция Конституции отвечает процессу преобразования общественного строя нашей страны. Даже союзная Декларация прав и свобод человека на 90% опиралась на соответствующий раздел нашего проекта. После августа критика сосредоточилась на разделе о федеративном устройстве. Представители ряда республик требуют предоставления республикам преимуществ перед региональными субъектами федераций — землями, а представители ряда краев и областей против намечаемого их объединения в земли. Здесь нужно работать дальше и искать компромисс. Конечно, мы не отвергаем аргументированную конструктивную критику и готовы внимательно выслушать в этом отношении даже самых яростных наших оппонентов. В частности, когда они обнаруживают те или иные недостатки юридических формулировок, мы с благодарностью принимаем и учитываем такую критику. Однако, когда нас пытаются вернуть в прошлое, навязать ценности, опрокинутые жизнью, мы не можем идти на уступки. Не можем мы и допустить, чтобы Конституция опять стала собранием лозунгов и благих пожеланий. Это должен быть не только демократический на словах, но и реально исполняемый документ, действительный регулятор общественных отношений.

*Интервью с Р.И. Хасбулатовым,
Председателем Верховного Совета
Российской Федерации*

Становление российской государственности¹

Н.Д.: История российской государственности составляет много веков. И вот в наши дни, Руслан Имранович, разговор о становлении российской государственности. Нет ли здесь противоречия?

Р. Хасбулатов: Речь идет о становлении новой государственности, отличной от той, что была в прошлом. А позади, как известно, монархия, тоталитаризм. Мы ведем речь о создании качественно нового, де-

¹ Народный депутат. 1992. № 5 (568). С. 7-15.

мократического государства. В этом и заключается своеобразие нынешнего момента.

Н.Д.: В этой связи велико значение новой Конституции. Не могли бы вы рассказать о принципиальных подходах к созданию будущего Основного Закона?

Р. Хасбулатов: Принципиально то, что мы впервые стали работать над Конституцией самостоятельного государства.

Н.Д.: То есть?

Р. Хасбулатов: Согласитесь, ныне еще действующая Конституция не является Основным Законом государства как такового. Она устанавливает правовую основу республики, существовавшей в составе Советского Союза, по сути унитарного государства. Теперь речь идет о создании правовой базы существования Российской Федерации как целостного и единого государства. Из этого и исходили в работе над проектом.

Следующая особенность — российская государственность на протяжении веков не могла похвалиться демократическими традициями. Учредительное собрание, которое стало более или менее на путь демократических реформ, было разогнано под предлогом того, что «караул устал».

В готовящемся проекте особое внимание уделяется правам личности, правам гражданина. Истинное величие государства определяется не размерами его территории или численностью населения, а реальным статусом гражданина, его правом на уважение со стороны государства. Такое понимание величия предполагает целую систему законов, защищающих личность от произвола государства, а также более высокий уровень экономического, социального и культурного развития, прочность его демократических институтов.

Конституция — своего рода гарант соблюдения прав личности. Такова здесь диалектическая связь. Все сказанное не означает, что личность у нас становится над государством, как порой высказывается в суждениях. Если личность возвышается над государством, то само государство прекращает свое существование. Думаю, это понятно. Таким образом, характер взаимоотношений личности и государства, воплотившись в статьи Конституции, станет серьезным достижением законодателя.

Принципиальное значение имеет и разумное национально-государственное, территориальное устройство. Это очень непростой узел проблем. Могу напомнить, что неспособность решить аналогичный вопрос в масштабе бывшего Советского Союза и привела к его развалу.

Мы склонны исходить из того, что республики, входящие в состав Российской Федерации, вместе с краями, областями несут всю право-

вую нагрузку как часть Российского государства. То есть, если исходить из социально-экономического аспекта, области, края приравниваются к республикам. Другое дело — аспект политический. Наши республики — это государственные образования, имеющие соответственно государственную специфику. Конечно, некоторые и сегодня говорят о недостаточной самостоятельности республик, часто ссылаются на прежнюю Конституцию, где записано, что автономии — это государства. Да, верно. Но, во-первых, речь идет об «автономиях», государственных образованиях с усеченным суверенитетом, во-вторых, что бы ни было записано в Конституции, практика была совершенно иной: жесткое подавление центром всякой инициативы и республик, и областей, и краев. Приходится в дружеском разговоре с тем или иным руководителем республики напоминать, как порой нелепо выглядела та мнимая самостоятельность. Любого Председателя Верховного Совета какой угодно республики мог вызвать к себе инструктор ЦК КПСС и сказать:

— Послушай, дорогой. Ты нас больше не устраиваешь. Да, согласен, ты — большой человек, но вот давай как Председатель Верховного Совета, созывай сессию, подавай заявление об освобождении по «собственному желанию» или в связи с «переходом» на другую работу.

И на этом заканчивалась вся самостоятельность, суверенность.

Поэтому понятно наше желание отойти от таких вот мнимых прав, которые на самом-то деле ничего за собой не несли.

Как известно, в преддверии рассмотрения проекта новой Конституции Российской Федерации практически завершилась долгая работа по заключению Федеративного договора. Сначала собирали председателей верховных советов республик, входящих в состав Российской Федерации. Они в основном одобрили предложенный текст, высказали свои замечания. Через неделю в аналогичной процедуре участвовали председатели областных, краевых советов, а затем автономные округа.

Заключение Федеративного договора имеет огромное значение. Он — начало достижения общественного согласия в стране, прочный краеугольный камень закладываемого фундамента нового государства. Это своего рода крупный шаг к достижению гражданского мира в стране, фактор стабилизации.

Содержательная часть Федеративного договора ляжет в четвертый раздел проекта Конституции. Собственно, произошедшее не было импровизацией. Мы давно шли к согласованию позиций, чтобы динамизировать работу над проектом Договора. Конечно, никто не намерен препятствовать каким-либо поправкам, расширяющим права наших как национальных формирований, так и областей, краев. Правительство за-

ключает сейчас двухсторонние экономические соглашения с правительствами республик. Это даст очень широкие возможности для маневра, чтобы отстаивать собственные интересы, преимущества, не в ущерб, понятно, решению конкретных хозяйственных задач в целом Федерации. Это совершенно новый элемент государственной практики, внутренней политики. Он полностью соответствует нашей общей задаче построения именно демократического государства с широкими децентрализованными функциями республик, областей, краев, округов.

В проект Конституции войдет также немало положений, связанных с переходным состоянием. Не секрет, многих депутатов волнует, а с какого времени начнет работать новая Конституция, как будет обеспечен переход от одного Основного Закона к другому?

Н.Д.: Действительно, как?

Р. Хасбулатов: Есть два варианта. Первый: в новую Конституцию включается порядок перехода. Есть и другая идея. Принять Съездом отдельный закон, устанавливающий все эти переходные положения. Важно вселить в общество уверенность, что на переходной стадии к новому состоянию Российского государства не будет никаких катаклизмов. Какое-либо нарушение нынешнего хрупкого равновесия может привести к трагедии. Мы едва избежали гражданской войны из-за распада СССР — надо извлекать из этого практические уроки и действовать осмотрительно.

В общем-то, мы рассчитываем, что проект в первом чтении будет принят. Одновременно с этим необходима и модернизация ныне действующей Конституции. Но Конституции, как я уже сказал, все-таки республики, входившей в состав единого союзного государства. И к тому же документ тот латаный-перелатанный. В нем множество поправок, противоречий, возникших в связи с этим. Поэтому предпочтительнее было бы принять проект в первом чтении и одновременно ввести в действие блок поправок к действующей Конституции. Стремиться принять Конституцию сразу и неразумно, и недальновидно. Это все-таки Основной Закон государства. Важно добиться в нем определенного совершенства. А сделать такое за короткий срок — задача очень сложная. Принятие же проекта новой Конституции Российской Федерации в первом чтении означает, что Съезд утверждает основные положения, определяет федеративную базу, на основе которой Конституционная комиссия доведет до конца работу над проектом, учтет все необходимые замечания. Тем более ждем немало писем граждан по тексту обнародованного проекта.

Н.Д.: Для новой российской государственности важно с самого начала конституционно определить отношения между Президентом, парламентом, правительством. Речь идет о разграничении властей.

Р. Хасбулатов: Да, в проекте Конституции заложен новый подход к власти, в том числе и в плане разграничения функций разных ветвей власти. Принятый недавно целый блок законов провозгласил Президента как высшее должностное лицо в государстве. Учрежден и довольно активно действует Конституционный Суд. Наконец работает, не знаю уж как вы оцениваете, наш профессиональный парламент.

Что касается проекта Конституции, то с точки зрения разделения властей он воспринимается неоднозначно. Одни заявляют, что в нем увеличивается власть Президента. Другие говорят наоборот: слишком сильна роль парламента.

Любая конституция в любом государстве — предмет в известной мере общественного согласия, определенный компромисс между политическими силами. Не исключение и наша Конституция. Основной Закон государства — это своего рода фундамент, на котором будет выстроена целая пирамида законодательных институтов, утверждающих конституционный порядок, в том числе и функционирование власти как в центре, так и на местах.

Сейчас мы много и усиленно занимаемся созданием законодательной базы.

Когда была всеильна роль Политбюро, ЦК КПСС, парткомов, не очень-то замечали, что у нас не регламентирована жизнь общества законами. Многие стороны жизни общества определялись партийными постановлениями, инструкциями либо подзаконными актами. Когда наши депутаты бывают в других странах и видят сотни, тысячи законов, на основе которых действует государство, они крепко задумываются о том, как далеко нам еще до правового государства. Особенно важно, чтобы бесперебойно, именно на основе Конституции действовала вся сложная система государственной власти.

Н.Д.: Предметом дискуссий явилось формирование правительства, контроль парламента за его работой. Как все это должно осуществляться?

Р. Хасбулатов: Здесь у меня однозначная и довольно четкая и твердая позиция. Как известно, Съезд предоставил Президенту чрезвычайные полномочия по формированию Правительства. Получилось, что Верховный Совет как бы самоустранился от контроля над правительством, а это значит, что он выпустил из рук принадлежащие ему по Конституции

права. Нарушен общий баланс власти в государстве, в обществе. И этой властью далеко не всегда пользуется лично Президент.

Мы считаем, что необходимо восстановить статус-кво в отношениях между законодательной и исполнительной властью. В США, например, а на них любят часто ссылаться наши политики, президент при всей огромной власти не может назначить ни одного члена своего кабинета на ключевые посты без одобрения сената. Даже личная охрана не подчиняется президенту. Да и всем мировым опытом доказано, что правительство лучше, эффективнее исполняет свои обязанности, когда оно утверждается и контролируется парламентом. Собственно, жесткие требования к членам правительства со стороны парламента не только делают его более ответственным, но и придают авторитет. Согласитесь, когда Президент, глава исполнительной власти, предлагает кандидатуру, а законодательная власть решает, министры потом ощущают себя гораздо увереннее. Сейчас же многие члены правительства и иные советники — головная боль Верховного Совета. Конечно, это вопрос Съезда, ему решать в конечном счете этот вопрос.

Н.Д.: Американский президент даже послов назначает после обсуждения кандидатур в комитетах сената.

Р. Хасбулатов: Такая практика во многих демократических странах мира. И дело здесь не в покушении на полномочия Президента, а в повышении роли утверждаемых людей. Да и Президента надо охранять в наши нелегкие времена, не вовлекая его в какие-то разногласия между парламентом и правительством. Его роль — как бы роль арбитра, за которым остается компетентное и последнее слово. Это особенно важно сейчас, когда так много людей верит прежде всего Президенту.

А как можно расценить высказывания одного из первых лиц правительства, что 50 процентов спада производства в стране — это норма? От таких фактов немудрено прийти в отчаяние, схватиться за голову. О чем с этим человеком тогда можно говорить, если весь мир называет 5 процентов спада производства кризисом. А человек, стоящий у руля проведения экономической реформы, заявляет, что и 50-процентный спад — норма. А отдает ли он себе отчет, что такое 50-процентный спад? Это остановка, блокирование производства, разрушение производительных сил. В общем, трагично, что отбор кадров пока идет из числа узкого контингента и не менее узким кругом отбирающих. Часто на большие посты попадают случайные люди, а то и имеющие книжное представление о жизни, не ведающие, что у нас уникальная страна и никакие пути, давшие хороший результат в другой обстановке, нам не подойдут. Они просто обречены на провал. Вот наша пресса продолжает писать еще по

инерции об успехе шокотерапии в Польше. Да, ведь весь мир знает: в Польше полная разруха, полностью обанкротилась эта концепция. Даже Лех Валенса неоднократно бил тревогу по поводу остановки промышленности. Почему же мы искусственно закрываем глаза на реальности? Ныне неприемлемо дилетантство в какой-либо форме. У нас его, к сожалению, с избытком. Конечно, и Верховный Совет должен взять на себя свою меру ответственности; не следовало нам некритически принимать так спешно все предложенное правительством. Законы, в частности, в сфере налогообложения.

Н.Д.: Не следует ли в Конституции предусмотреть право Верховного Совета определять основы внутренней и внешней политики?

Р. Хасбулатов: Согласен. Подавляющее большинство моих коллег-парламентариев исходят из того, что внешняя политика страны прежде всего определяется Президентом страны. Мы поддерживаем внешнеполитический курс Президента. Однако Верховный Совет призван вносить более ощутимый вклад в формирование внешней политики государства и осуществлять действенный демократический контроль за деятельностью ведомств, участвующих в проведении внешней политики России. В необходимых случаях вносить коррективы, давать оценку тем или иным дипломатическим акциям или отсутствию таковых.

И вообще, доктринальная отработка основ внешней и внутренней политики, включая оборонные вопросы, должна стать прерогативой российского парламента. Это несомненно. Так обстоит дело в государствах, которые в течение многих веков строили свою жизнь на демократической базе. И, кстати, на опыт которых мы часто ссылаемся, когда нам «выгодны» эти ссылки.

Н.Д.: И так происходит даже в президентских республиках.

Р. Хасбулатов: Даже в президентских. Конгресс США, например, контролирует, и жестко контролирует, осуществление внутренней и внешней политики, включая оборонную, деятельность разведывательных ведомств и особенно их расходы. И наш парламент должен проявлять себя как активная сила. Поэтому в будущей Конституции надо отразить и эти его полномочия.

Н.Д.: В период работы над проектом новой Конституции предметом жаркого спора стали представительные органы — Советы народных депутатов. Каково ваше отношение к существу продолжающейся полемики?

Р. Хасбулатов: Для меня вообще несерьезными выглядят попытки отказаться от представительных органов власти. Особенно удивляет,

когда предложения исходят от людей, утверждающих, что они придерживаются демократических взглядов.

Любое государство делает демократическим представительный характер власти. Это аксиома. Другое дело, каков уровень представительства, народовластия. Следовательно, когда кто-то под видом борьбы с Советами начинает бороться с представительными органами власти, он выступает против самих основ демократии. Такие замыслы могут вынашивать либо люди невежественные, профессионально неподготовленные, не представляющие себе, что такое государство. Либо, наоборот, затаившие мечту о возрождении тоталитаризма или авторитаризма. Очень неблагоприятную задачу они ставят перед собой. Можно с полной уверенностью сказать, что общество их не поддержит.

Верховный Совет Российской Федерации прекрасно осознал всю подоплеку неприятия органов представительной власти и взял их под свою защиту. Думаю, что его позиция по этому поводу не изменится. Как, надеюсь, и позиция Съезда.

Н.Д.: Не секрет — наступление на представительные органы началось после появления представителей Президента на местах, глав администраций, чьи полномочия не были законодательно определены. Будет ли их деятельность законодательно регламентирована?

Р. Хасбулатов: В какой-то мере можно согласиться, что недостаток законодательной базы характерен как для представительных, так и для исполнительных органов власти. Многого нужно изменить, так как прежнее законодательство об органах государственной власти строилось на том, что рядом с ней действовала партийная, так сказать, директивная власть. Первый шаг на пути упорядочения отношений сделан. Принят, наконец, Закон «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». На мой взгляд, это неплохой закон. В нем впервые довольно четко определены полномочия и обязанности представительных органов власти и власти администрации, то есть исполнительных органов. Однако некоторые главы администраций выражают уже неудовольствие этим законом. Им не хочется быть связанными какими-либо рамками закона. Например, они «по своему хотению» желали бы раздавать здравницы, заводы и т.д. Однако их отрицательное отношение к нормативному акту абсолютно беспочвенно. Любая власть должна покоиться только на законе, и она всегда осуждалась на местах, если не сдерживалась какими-либо нормами.

Н.Д.: Например, партийная.

Р. Хасбулатов: Возврата к старому не бывает. В демократическом обществе каждое должностное лицо обязано использовать полномочия,

исходя из конкретного закона. Только некоторая неупорядоченность в законодательстве порождает стремление действовать по своему усмотрению, приносит несуразные конфликты. К примеру, разве не нелепая ситуация, когда два представителя Президента в области начинают борьбу между собой, кто из них влиятельнее, кто ближе к Президенту.

Н.Д.: Насколько известно, есть намерение отказаться от представителя Президента на местах. Так ли?

Р. Хасбулатов: Недавно по этому вопросу высказывался Б.Н. Ельцин. Как я понял, он тоже считает, что на первом этапе была такая необходимость, а сейчас ее уже нет, так как оформлены представительная и исполнительная ветви власти. Вот видите, какие непростые вопросы возникают в связи с работой над проектом Конституции. В то же время не все осознают степень ответственности работы над проектом Основного Закона. Поэтому нам трудно воспринимать обвинения в медлительности, в затяжке принятия решений по Конституции. Но о каком промедлении можно вести речь? Законы, а тем более такого основополагающего характера, не рождаются в одночасье. Тем более, а это я еще раз хочу подчеркнуть, кардинальным образом меняется наше представление о государстве, о демократии, об экономической и социальной жизни общества. Речь идет о становлении новой российской государственности. И естественно желание разработчиков изучить материалы, связанные с мировым опытом становления государств, рождения их конституций, осуществления народовластия. И падения этих государств, когда они постепенно приобретали неуправляемый характер, чаще всего из-за излишней централизации и желания Верховного Правителя подчинить все и вся себе и приближенным. Нужно изучить огромный объем материалов. И прямо скажу, мне как-то трудно жаловаться на большинство наших депутатов. Они работают самозабвенно, сознавая всю степень ответственности, встречая при этом зачастую непонимание далеко не только со стороны избирателей, но и властей. Ведь их работа находится в контрастном противоречии с происходящими в жизни Федерации событиями, с ухудшением экономического положения населения. Депутаты не могут не испытывать разочарования. Они также ответственны за состояние экономики, хотя есть правительство, которое в первую очередь влияет на экономические процессы.

Таким образом, нам не очень-то легко закладывать правовую базу существования государства, помогать Президенту в проведении политики, анализе экономической и социальной ситуации, предотвращать конфликты, выезжать во взрывоопасные народным гневом регионы.

Мне как Председателю Верховного Совета приходится встречаться с работниками советов, депутатами, рабочими, тружениками села, интеллигенцией. Пытаемся всячески успокоить граждан, помочь удовлетворить их нужды. Как-то успокаивать людей, вселять в их сердца надежду, звать к добру. Но не все получается.

Н.Д.: Как известно, о демократических преобразованиях, происходящих на российской земле, вы рассказывали на конференции председателей европейских парламентов в Страсбурге. Это было первое выступление спикера российского парламента перед такой искушенной аудиторией. Каковы Ваши впечатления?

Р. Хасбулатов: В работе конференции участвовали 26 глав европейских государств. Это была встреча, на которой каждый делился своим опытом, размышлениями о судьбах демократии в Европе. Мне было представлено слово одному из первых.

Пришлось откровенно признать, что у нас наряду с крупными позитивными сдвигами есть и серьезные трудности, связанные с деформированным развитием экономики, межэтническими конфликтами, острыми социальными проблемами, недостаточной эффективностью новой власти. Как ни печально констатировать, многие из этих сложностей — неизбежная побочная болезнь периода крушения неототалитарных структур и высвобождения человеческой энергии, которая не всегда устремляется в конструктивное русло. Особенно болезненно идет процесс вхождения в рыночную экономику. Набор чужих рецептов, на который ссылаются у нас часто, не во всем приемлем для нашей страны. Прибегнув к иным из них, мы допустили ошибки, весьма чувствительные для широких слоев населения. И, естественно, парламент, а я это и там отмечал, не остается в стороне. Рассказал о работе над проектом Конституции, заботах парламента. В ходе встреч установил со многими личные контакты.

В целом поездка была очень полезной. Мы намерены в дальнейшем участвовать в работе европарламента. Для начала получили статус постоянного приглашенного. А чтобы полностью войти в европарламент, государство должно отвечать определенным требованиям в смысле демократии. Вряд ли нам нужно делать нечто особенное, чтобы быть полноправным членом Совета Европы. В дальнейшем связи будут укрепляться. У нас хорошие условия для пребывания делегаций, ремонтируются два здания — одно из немногих удачных приобретений бывшего МИДа СССР. Нам нужно энергичнее, динамичнее входить в политическую жизнь Европы. Мы тоже привержены ценностям демократии, и надо проявлять большую активность, при этом не ссылаться на свои

беды, недостатки. А то у нас еще вчера в речах все было хорошо, завтра — коммунизм. А сегодня — одни несчастья, ругаем, критикуем себя. Надо знать меру. Во всяком случае, это надо делать дома, а не с международной трибуны.

Еще раз хочу отметить: интерес к нам искренний, доброжелательный. И надо не ослаблять демократические преобразования, идти к ним при формировании новой российской государственности целенаправленно, но и сознавая опасности, которые при определенной политике сделают реформы обратимыми. Проект Конституции позволяет достичь желаемого результата.

Н.Д.: Руслан Имранович, как известно, появились альтернативные проекты Конституции Российской Федерации. Будут ли они рассматриваться на Съезде?

Р. Хасбулатов: Нет, мы против каких-либо альтернативных вариантов в ходе работы Съезда. Они были ранее, мы многое учли из их идей. Здесь никаких сомнений нет. Конституция слишком серьезный, основополагающий документ — не зря именуется он Основным Законом государства, — чтобы создавался вне Конституционной комиссии, учрежденной первым Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Конституционная комиссия — единственный орган, которому поручено разрабатывать проект Основного Закона. Если есть люди, желающие помочь в этом, они должны работать в рамках Конституционной комиссии. Я не хочу, чтобы Вы поняли, что я противник альтернативы вообще. Однако ее место в комитетах, комиссиях, в рабочих группах, то есть на стадии, предшествующей выносу проекта Конституции на обсуждение, на рассмотрение Съездом. Точно так же я стремлюсь поступать и при законотворчестве. Кстати, на пленарных сессиях Верховного Совета практически не рассматриваются альтернативные законы, постановления. Если мы хотим принять мудрое решение, надо свести воедино все точки зрения, подходы в комитетах и комиссиях и прийти на сессию уже с едиными предложениями. «Выжать» все ценное, нужное необходимо в процессе подготовки закона. Точно такой же подход к проекту Конституции, собственно, и у Президента Б.Н. Ельцина как председателя Конституционной комиссии.

Н.Д.: Может быть, необычный вопрос. Но все-таки, на Ваш взгляд, кто реально противится развитию демократии, осуществлению народовластия?

Р. Хасбулатов: Я бы не стал говорить, что есть такое-то лицо, такая-то сила. Другое дело — существует ностальгия по сильной руке, причем и

справа и слева. Вы обратите внимание, какая нетерпимость стала к критике определенных людей. Я только робко попробовал покритиковать правительство, как поднялась такая буря. Беда в том, что сидящих у власти долгое время не было принято задевать. И такой синдром прочно сидит в головах наших людей. К сожалению, мы слишком долго привыкали «строить» государство под лица. Если будем и теперь продолжать эту практику — мы погубим Российскую Федерацию.

Меня как главу российского парламента не может не беспокоить итог работы Съезда народных депутатов — высшего законодательного органа в нашей стране.

Конечно, откровенно говоря, мне бы очень хотелось, чтобы на нем в первом чтении был принят проект Конституции. Было бы наивно ожидать, что мы сумеем согласовать полностью все вопросы конституционного переустройства нашего общества и принять на Съезде полностью Конституцию. Дело не в том, что кто-то сопротивляется, много реакционеров и т.д. Сейчас реальность такова, что возврата к прошлому нет. Я отнюдь не отношу себя к людям, которые радуются развалу Советского Союза, прямо скажем, трагическому событию, но жизнь есть жизнь. Поезд, как принято говорить, ушел. Даже не просто ушел, рельсы позади него демонтированы, и даже насыпь разбросана. Но ностальгия есть у многих. У одних в большей степени, у других в меньшей. Но нам надо понять, что теперь жизнь предстоит строить по-новому, в рамках Российского государства. И в этом смысле я бы хотел повторить идею, которую пока что поддержал лишь Президент страны Борис Николаевич Ельцин, — об общественном согласии, всероссийском гражданском мире. Надо прекратить поиски врага, выделение красных, черных, коричневых и так далее. Надо вносить в сознание наших людей идею уважения друг друга, осознания, что другой человек имеет точно такое же право, как и ты сам, на свое суждение, на свое понимание сложных процессов нашей жизни.

Н.Д.: И в заключение, Руслан Имранович, Ваши пожелания нашим читателям и журналу.

Р. Хасбулатов: Стать активными участниками борьбы за становление государства, демократические преобразования. Особенно это относится к депутатам, работникам Советов, администрации. Сегодня важно объединиться всем, кто желает добра Отечеству и служит этому. Избранные в Советы депутаты должны нести всю полноту ответственности за жизнь в городе, поселке, селе, области, быть проводником линии Верховного Совета, его законов.

Что касается журнала, то ему желаю приобретения уверенности, процветания. Пусть журнал «Народный депутат» доходит не только до каждого и отдаленного сельского Совета, до депутата, но и до широкого читателя. У него нелегкая задача помогать доносить законы, рассказывать, как их лучше применять, давать советы, рекомендации. Надо сделать так, чтобы органы власти, самоуправления не могли представить результативной работы без своего издания.

Желаю журналу больше уделять внимания опыту мест, рассказывать не только о плохом, но и о хорошем. Кстати, об этом же говорили депутаты, работники Советов, с которыми мне пришлось встречаться во время выездов на места.

Тысячи вопросов ставит жизнь перед депутатом, и он вправе искать на них ответы в своем специализированном издании.

Ждем также появления на страницах журнала больше основательных, аналитических, проблемных материалов. Не помешают вам дискуссии, полемика.

Моя просьба как Председателя Верховного Совета взять под контроль исполнение законов, статей Конституции, касающихся работы представительных и исполнительных органов. У вас есть на этот счет традиции. Не надо их забывать.

Словом, надеемся, что журнал будет являться связующим мостом между Верховным и местными советами.

Успехов вам!

*В беседе участвовали
главный редактор журнала М. Пискотин
и корреспондент Ю. Звягин*

*Р.И. Хасбулатов,
Председатель Верховного Совета РФ*

VII Съезд народных депутатов Российской Федерации и конституционная реформа¹

Закончившийся недавно Съезд народных депутатов Российской Федерации был, пожалуй, одним из самых трудных и напряженных. Именно на нем Российское государство, может быть, впервые за свою историю подошло к тому рубежу, когда прежние противоречия исполни-

¹ Личный архив Р.И. Хасбулатова.

тельной и законодательной власти, резко и сознательно обостренные, стали угрожать самому существованию государственной системы. Можно, конечно, сослаться на опыт западных стран, в которых противоречия между двумя ветвями власти не такая большая редкость. Однако в России пока не выработаны механизмы адаптации, позволяющие эти противоречия локализовать. А в эпоху кризиса практически всех общественных и государственных институтов конфликт в любом звене власти быстро или медленно распространяется на все звенья государственного организма. Кроме того, ни для кого не секрет, что население страны с большой долей недоверия относится к власти вообще отчасти именно потому, что государственная система не только не стабилизирует общественные процессы, но и, наоборот, влияет на усиление их непредсказуемого характера. И Постановление Седьмого Съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» (несмотря на все огрехи, о которых будет сказано ниже), по сути дела, стало выражением того, что страна не может развиваться в условиях улаживания одного кризиса за другим, вызываемого спонтанно возникающим у высших должностных лиц желанием продемонстрировать свою силу от бессилия.

Конечно, нельзя говорить, что это решение было воспринято как бесспорное всеми. Многие депутаты, независимые политологи указывали на нарушение ряда процедур, которыми регулируется принятие такого рода документов, имеющих конституционный характер. Например, приостановлено вступление в действие принятых на Седьмом Съезде поправок в форме конституционного закона «Об изменениях и дополнениях Конституции Российской Федерации», которые, по мнению Президента, существенно ограничивают полномочия исполнительной власти (речь идет о поправках к п. 19 ст. 109, к ст. 110 и к ст. 121⁶ Конституции). В соответствии с установленными нормами эти поправки принимались квалифицированным большинством голосов. Постановление «О стабилизации конституционного строя», являясь поправками к Конституции, также должно было приниматься двумя третями от общего числа депутатов. Необходимо признать, что допускались и другие нарушения. Но это лишь одна сторона проблемы.

Была, однако, и другая ее сторона. Напомним, Постановление о стабилизации конституционного строя принималось именно в тот момент, когда потребовалось хотя бы отчасти снять остроту внезапно возникшей вследствие крайней нестабильности общественно-политического режима конфликта: высшая исполнительная власть безоглядно ринулась в пропасть, увлекая туда все общество. Поэтому речь шла не о «уступках»,

а о шагах, дающих хотя бы возможность, пусть не полного, но решения этого конфликта.

Соображения общественно-политической целесообразности перешили соображения конституционной правосоразмерности. Это был скорее вынуждаемый, чем добровольный акт, причем с обеих сторон, хотя, возможно, он и не осознается теми, кто довел общество до трагического кризиса, пусть даже в форме фарса. Если судить по некоторым последующим действиям, кое-кому действительно не хочется признать, что президентство было спасено Съездом.

Основная цель постановления состояла как раз в том, чтобы попытаться включить те самые политические процессы в конституционные рамки, которые могли быть разрушены в случае проведения референдума об одновременном доверии Съезду и Верховному Совету, с одной стороны, и Президенту — с другой стороны. Последствия этого более чем очевидны: падение президентской власти, а затем и распад страны (кстати, де Голль потерпел поражение из-за аналогичной постановки вопроса после майских событий 1969 года). Понятно, что если бы такой референдум дал положительные результаты для одного или другого органа, это означало бы перерыв в исполнении ими своих конституционных обязанностей. В первом случае нас ожидала бы неминуемая, хотя и кратковременная, диктатура, во втором — неминуемая анархия. И то, и другое имело бы для государства драматический исход.

Многие, безусловно, обратили внимание на то, что само Постановление о стабилизации конституционного строя содержит положение о необходимости проведения референдума. При этом одни продолжают высказывать пожелания, чтобы на нем был, по сути дела, поставлен вопрос о доверии либо исполнительной, либо законодательной власти. Другие предлагают одновременно провести референдум о доверии двум ветвям власти. Съезд недвусмысленно высказался по этому поводу, жестко установив, что в день проведения референдума по основным положениям новой Конституции или до этого дня, то есть до 11 апреля 1993 года или 11 апреля, никакие иные референдумы проводиться не могут.

Тем не менее опасения широкой общественности, многих народных депутатов вряд ли можно назвать беспочвенными. Не секрет, что обращение к народу используется не для установления нового, либо сохранения прежнего правового порядка, а по чисто политическим мотивам. Вспомним хотя бы референдум 17 марта 1991 года. Тогда было ясно, что он проводился не столько с целью укрепления нового Союза, сколько для того, чтобы помешать выходу из его состава, в первую очередь, го-

сударств Балтии, а также противодействовать российским властям, ставшим, что называется, «поперек горла» союзной бюрократии.

Сегодня у многих возникают опасения, что, к примеру, в том случае, если референдум даст положительные результаты, его следствием станут новые парламентские выборы. Дело, разумеется, не в них, а в том, что они неизбежно будут сопровождаться дискредитацией представительной власти да и власти вообще, усилением криминогенной обстановки — кстати, в области, где нынешняя исполнительная власть показала полное свое банкротство. Это тем более опасно, если учесть, что мастерам лжи и дезинформации была цинично, издевательски предоставлена возможность манипулировать истиной. Все это означает, что волей или неволей нас толкают к той ситуации, которой удалось избежать принятием постановления о стабилизации конституционного строя. Действительно, в ст.V Основных положений проекта Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум, говорится, что именно «Верховный Совет — единственный представительный и законодательный орган Российской Федерации, действующий постоянно и состоящий из двух палат». Опираясь на данное положение, некоторые политические группы постараются возбудить общественное мнение, направив его на роспуск Съезда и реформирование законодательного органа. Сразу после принятия основ конституционного устройства, возможно, людей попытаются убедить (а скорее — обмануть) в том, что Съезд не годится даже для принятия Конституции и что это должно сделать «Учредительное Собрание». К такому развитию событий надо готовиться, хотя для всех должно быть ясно, что они имеют четко выраженный антиконституционный характер. Дело в том, что положения основ конституционного устройств, как и сами нормы Конституции, имеет право толковать только Съезд народных депутатов и никакой иной орган или общественная организация.

Думается, что кое-кто попытается использовать для целей толкования результатов референдума «согласительную комиссию», возникшую в ходе преодоления конституционного кризиса на Седьмом Съезде, однако, не соответствующую принципу разделения властей. Радетели нового конституционного устройства вряд ли отступят от требований старой, «брежневской» Конституции, если это им будет необходимо в политических, а не конституционно-правовых целях. Ни для кого не секрет, что именно те политические круги, которые резко выступали против союзного мартовского референдума 1991 года, считая его неприемлемым с точки зрения правовых принципов, сейчас настойчиво требуют проведения референдума, правовая ценность которого еще более сомнительна.

Уже одно это ставит под сомнение позицию сторонников проведения референдума о новой Конституции, будто он укрепит конституционный строй, стабилизирует государственную систему, поможет преодолеть permanently возникающий кризис власти. Суждение о том, что конституционный строй — это прежде всего конституция как писанный акт, довольно поверхностно. Конституционный строй — это вся система государственных и общественных институтов, и конституция — лишь один из ее элементов, законодательная основа строя. Конституция как основной закон важна прежде всего в качестве критерия правомерности принимаемого законодательства и деятельности исполнительной и судебной власти. Стабилизация всего конституционного строя наступает не из-за принятия или непринятия Основного Закона (напомним, что в Великобритании конституции как отдельного писаного акта нет), а в результате реальной политической практики, все участники которой ставят своей целью следовать пусть даже и «неудобным» для некоторых из них правилам. Никто не может гарантировать, что новая Конституция будет способна решить проблему взаимодействия властей, если эта проблема коренится не в правовом статусе той или иной ветви власти, а в импульсивном, непредсказуемом поведении лиц, которые эту власть должны исполнять.

Конечно, можно указать на то, что в конституциях ряда государств содержалось положение, когда избиратели могли выступать как судьи в споре между народным представительством и исполнительной властью. К примеру, это положение содержалось в Веймарской конституции Германии, в довоенной конституции Чехословакии. Но, с другой стороны, отношения к референдуму как одному из государственных институтов в современной науке и политической практике далеко не однозначно положительное. Несмотря даже на то, что этот институт, известный еще с XV века (впервые, как считают, референдум был проведен в Берне в 1499 году по вопросу о погашении правительственного военного займа населением), сам по себе весьма привлекателен. Его привлекательность состоит прежде всего в том, что избиратели свободным волеизъявлением решают судьбу собственной государственности. Но с этой точки зрения на референдум могут выноситься лишь те вопросы, который требуют именно политического решения, ответы на которые не предполагают ничего иного, кроме альтернативы: «да» или «нет». В Швейцарии редкий год проходит без референдума, федерального или кантонального. И ничего, страна обходится без потрясений — действует многовековая традиция.

Так, вопрос о вхождении того или иного государства в союз государств — вопрос референдума. Примеры такого рода неоднократно встречались в истории: в 1920 году против вхождения в Лигу Наций проголосовало большинство населения Швейцарии. В 1992 году в европейских странах проводился референдум об их вхождении в объединенную Маастрихтским соглашением Европу. Имеет правовое значение референдум по изменению некоторых конституционных государственных или социальных институтов (введение поста президента или установление 8-часового рабочего дня). Но многие высказывают сомнения в том, насколько правомерно выносить на референдум весь пакет основных конституционных положений, тем более в единой связке.

Есть еще один аспект, связанный с проведением референдума по основам конституционного строя. В ходе этой кампании неизбежно резко обострится идеологическое и политическое противостояние различных политических групп. Увеличится число политических конфликтов, а следовательно, возрастет и возможность окончательно дестабилизировать общество еще задолго до того, как новая Конституция станет играть роль стабилизирующего фактора. Однако, даже несмотря на политическую борьбу и вызванную возбудимость масс, положительные результаты референдума далеко не так очевидны, как этого хотелось бы нам. Прежде всего не очевидно то, что на референдум придет требуемое большинство избирателей. Многие из них явно разочарованы эффективностью результатов такого рода акций: по их мнению, несмотря ни на что Союз распался именно по воле высших должностных лиц государств, входивших в него. И не распадется ли Россия после такого референдума? Да и деятельность тех лиц, которые требуют от людей доверия, далеко не устраивает население. С другой стороны, известно, что уже при проведении союзного референдума о сохранении Союза в обновленной форме, как, впрочем, и республиканского по вопросу об утверждении поста Президента, многие регионы просто отказались принимать в нем участие. Не создастся ли такая ситуация теперь? А это, в свою очередь, может привести к дестабилизации существующих и с трудом поддерживаемых федеративных отношений в России, тем более, что для современного конституционного процесса много значит участие субъектов Федерации в утверждении конституционных положений. Кстати, это достигнуто в процессе работы над изменениями и дополнениями действующей Конституции России. Нынешняя Конституция в той или иной степени уже вобрала в себя положения новой Конституции и сделала это в «мягкой» форме, путем постепенного приспособления, трансформирования, а не «революционного скачка».

Итак, проведение референдума по основам конституционного строя с целью стабилизации государственного устройства — задача с неизвестным решением для всех трех ветвей власти, иначе говоря, возможности того, что референдум даст иной, прямо противоположный результат. Конечно, принятое Съездом решение необходимо реализовать. Но, по-видимому, всем государственным органам придется столкнуться в ходе проведения референдума со значительными трудностями главным образом политического характера, что и предвидели депутаты, отвергнув первоначально предложение Конституционной комиссии о проведении референдума и вернувшись к нему лишь в результате политического кризиса, возникшего в ходе работы Седьмого Съезда.

Сегодня всем должно быть ясно: ни одна политическая сила, если она чувствует свою ответственность перед обществом, не может быть заинтересована в использовании референдума для кризисов, потрясений, нагнетания политической напряженности, способных реально привести к распаду Российской Федерации, расширению зон напряженности и социально-этнических конфликтов.

*А.А. Тилле,
доктор юридических наук,
профессор*

О перевороте, отставках и Конституции¹

Стареют ли конституции? Конституции делятся на «жесткие» и «гибкие». К первым относится конституция США, которая существует, не старея, более двухсот лет. За это время в нее внесено всего 25 поправок, из них первые 10 в 1791 году. «Жесткость» или «гибкость» зависит от сложной или простой процедуры внесения поправок и изменений. Поправки в Советскую Конституцию всегда были простейшим делом. Так, вопреки тексту Конституции СССР 1936 года, даже такие изменения, как ликвидация республик, производились указами Президиума Верховного Совета СССР, т. е. практически единолично.

Но юридически неизбежно для любого правопорядка: закон свят, пока он официально не отменен. Тем более Основной Закон! И никто, включая президента, до этой минуты не имеет права объявлять его устаревшим.

¹ Правда. 1992. 24 нояб.

Кому присягал Президент? Многократное невыполнение данных президентом обещаний можно объяснить плохой памятью. Но текст своей присяги он помнить обязан! Давайте напомним, присяга его начинается такими словами: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики соблюдать Конституцию и законы РСФСР...» И оговорки «пока она не устарела» в тексте нет.

В связи с высказыванием президента о том, что он не присягал «устаревшей конституции», любопытно отметить позицию Конституционного Суда, сделавшего вид, что слов президента он не слышал. Если бы я был членом Конституционного Суда, я бы немедленно подал в отставку, поскольку моя деятельность утрачивает всякий смысл. Действительно, сейчас Конституционный Суд собирается вынести решение по поводу конституционности президентского указа о запрете КПСС. Какое же значение имеет теперь его решение о соответствии или несоответствии указа Конституции, если сам президент считает ее устаревшей?

Что такое государственный переворот? Последнее время нас со всех сторон пугают государственным переворотом. В представлении многих государственный переворот связан с выводом на улицу танков, баррикадами, стрельбой и кровопролитием. Но это не всегда происходит так. Мы только сейчас начинаем ощущать последствия очень тихого государственного переворота, которым три человека с примкнувшим к ним четвертым ликвидировали огромное могучее государство. На этих днях новый президент США Клинтон гордо заявил об ответственности перед миром его страны как единственной сверхдержавы. Вот ведь как! А совсем недавно их было две!

Ликвидация единого государства, раздробление его на части не только без согласия народа, но и вопреки его воле, выраженной на референдуме, есть несомненно, государственный переворот, за что организовавшие его лица подлежат уголовной ответственности в точном смысле ст. 64 Уголовного кодекса РСФСР — измена Родине.

Пусть любой юрист уличит меня в невежестве, искажении фактов или во лжи, если я неверно толкую дух и букву закона. Готов за сказанное нести любую ответственность.

Кто готовит государственный переворот? Сейчас говорят о «правом перевороте», о «левом перевороте», о перевороте армейском и других. Народ же, пока все политиканы клянутся его именем, безмолвствует. Ни один мыслимый переворот не имеет в настоящее время опоры в массах, и потому речь может идти только о борьбе во властных структурах.

Есть общеизвестное противостояние: президент с правительством — «двухэтажный парламент», т.е. Съезд народных депутатов с Верховным Советом РФ. Реально возможны действия только одной из этих двух сторон. Поэтому естественно рассмотреть с правовой позиции теоретические варианты именно их действий.

Возможен ли разгон Парламента? На свои намерения такого рода при возникавших с парламентом конфликтах президент намекал не один раз, и надо признать, что каждый раз угрозу лишения своих не пыльных, но теплых мест парламентарии воспринимали весьма серьезно — сразу смирляли свои вольнолюбивые порывы и послушно следовали воле президента. И это понятно: ведь мы — материалисты и хорошо усвоили, что бытие определяет сознание, а не наоборот.

В ряде стран роспуск парламента президентом — обычное и нормальное явление, если это предусмотрено конституцией. У нас же, принимая Закон о президенте, Верховный Совет такую возможность предотвратил, записав: «Президент РСФСР не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР». Однако Президент РСФСР, безусловно, не имел права распускать Советский Союз, но сделал это. И вполне безнаказанно. Поэтому теоретически я могу предположить, что под предлогом ЧП (чрезвычайного положения), созданного, например, военным конфликтом с Чечней, президент может распустить парламент или приостановить его деятельность. А если парламентарии откажутся разойтись, то всегда найдется омоновец Железняк, который скажет им: «Ка-раул устал...» Но поскольку такие действия противоречат Конституции, хотя бы и «устаревшей», если они произойдут, то их следует определить как государственный переворот.

Возможна ли отставка Правительства? Значительная часть депутатов требует отставки правительства Гайдара, приведшего страну к экономической катастрофе. Предполагаю, что именно на это намекал президент, говоря в английском парламенте о готовящемся государственном перевороте. Однако если такое произойдет, то никак не может считаться государственным переворотом, так как в силу ст. 123 Конституции РФ правительстве несет ответственность перед Съездом народных депутатов и Верховным Советом.

Правда, здесь дело осложнено тем, что президент со своим окружением слишком тесно связал себя с правительством и даже некоторое время его возглавлял. Поэтому все понимают, что недоверие правительству и требование отставки одновременно относится и к президенту.

Можно ли отставить Президента? С правовой стороны ответ на этот вопрос, безусловно, положительный, ибо в ст. 10 Закона о президенте сказано: «Президент РСФСР может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции РСФСР, а также данной им присяги».

В мировой практике такое явление известно и называется «импичментом», т.е., по-русски, осуждением. Как известно, импичменту и отставке подвергся президент США Никсон. И за что? Всего только за то, что сказал неправду и в том был уличен! Если бы у нас за это осуждали государственных деятелей, то кто из них остался бы сейчас на своем посту?!

Импичмент — вполне законное дело и потому не может рассматриваться как государственный переворот. В случае отставки президента его место автоматически занимает вице-президент. Правда, у нас пока не предусмотрена процедура проведения импичмента, но никто не мешает Съезду народных депутатов такую процедуру создать...

Это письмо никоим образом не следует рассматривать как предсказание грядущих событий. Статья имеет исключительно теоретический, познавательный характер и, по-моему, будет интересна читателю в современной напряженной обстановке.

*Ю.А. Тихомиров,
первый заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения,
доктор юридических наук, профессор*

Ценность, а не декорация¹

России не везло с конституциями. В прошлом веке с трудом рождалась и пробивала себе дорогу идея конституционализма. Основной Закон казался вызовом традиционному самодержавию и самоуправству. И лишь в начале двадцатого века, казалось, открылась дорога конституционного развития. Но она была перекрыта революционным «путем» с его далеко не конституционными станциями.

В какой же Конституции нуждаются наше общество и государство сегодня? Удержать то, что было в «социалистическом прошлом», как предлагается в некоторых проектах? Выиграть конституционную дуэль между парламентской и президентской республиками? Отразить на-

¹ Российская газета. 1992. 17 апр.

правления начавшихся реформ и послужить правовой программой общецивилизованного обновления общества и государства? Вокруг этих основных конституционных концепций ведутся острейшие споры и политическая борьба.

Сегодня нам предстоит принять Конституцию, отражающую то, в чем действительно нуждается все общество, а не политиканы. С помощью Конституции нужно закрепить и завершить масштабные преобразования. Это, действительно, скорее «конституционная революция», направленная на коренные преобразования в обществе, государстве. Но главное тут не смена власти лидеров, групп, слоев, каких-либо органов, а раскрытие потенциала народовластия. И, по моему мнению, проект Конституционной комиссии отвечает именно этой цели.

Постоянное совершенствование предложенного проекта Конституции вселяет надежду на дальнейшее улучшение его отдельных глав и статей. А сейчас мне хотелось бы высказаться по поводу основных конституционных принципов.

Первое. Демократичен ли новый проект Конституции? Да, безусловно. И не в смысле соблюдения внешних, скорее ритуальных форм, а по существу. Принцип народовластия раскрывается прежде всего путем признания человека высшей ценностью. И отраднo, что конституционный статус гражданина с его правами, свободами, гарантиями и обязанностями представлен довольно полно и содержательно. В нем много нового — право на благоприятную окружающую среду, свобода предпринимательства, передвижения, получения информации и т.д.

Другой путь — закрепление механизма осуществления власти народа. На передний план выдвигается верховенство права и неукоснительное следование закону всех граждан и организаций. Пока же это плохо удается и предстоит словесное признание сделать формулой действий всех и каждого. И непосредственное народовластие — выборы, учет общественного мнения, референдумы и т.д. — призвано быть более эффективным.

Напрашивается вопрос: почему бы не ввести в проект принцип самоуправления, который известен отечественной теории и практике? Едва ли оправданно сводить к местному самоуправлению. И тогда граждане станут действующими субъектами во всех сферах и на всех уровнях, с «самоответственностью» за принимаемые решения.

Второе. Будущая Конституция преодолевает традиционные «государствоведческие» рамки и стремится быть Основным Законом государства и гражданского общества. И напрасно ее упрекают в этом некоторые отечественные и зарубежные юристы. «Конституционные па-

раметры» общества, с одной стороны, служат измерением обязательств государства перед ним, с другой — дают простор негосударственным институтам. Кстати, дискуссии на эту тему велись в юридической науке еще в 60-х годах.

Можно поддержать усилия Конституционной комиссии ввести в оборот новые положения о собственности, об общественных объединениях и иные способствующие развитию инициативы людей и их поддержке. Это хорошо.

Но не удалось еще четко определить «конституционные параметры» экономики. В статье 9 и других много описаний. «Выпал» и региональный аспект развития общества, который должен быть одним из ведущих в хозяйственной, социальной и политической жизни, в управлении. Тогда не будет и столь острых сепаратистских настроений, как реакции на его отсутствие.

Третье. Проект Конституции вводит измененную структуру власти. С одной стороны, очевидное обновление и обогащение раздела о федеративном устройстве, в основе которого лежит Федеративный договор. Такого рода конституционное соглашение — яркое выражение достигнутого гражданского согласия по одному из коренных вопросов и «находка» конституционалистов. С другой стороны, закрепляется курс на разделение властей на разных уровнях — при очевидном признании парламентской республики. С этим я согласен, поскольку именно народ как источник власти поручает осуществление ее функций государственным институтам.

Баланс властей не означает их полной изоляции, поскольку в конечном итоге нужен механизм их взаимодействия — в интересах общества и управления государственными делами. Но вот вопрос: равны ли власти или нужен и среди них «гегемон»? Трудно согласиться с доводами сторонников дальнейшего укрепления президентских структур, ибо не они, а представительные органы, законодательная власть «ближе» к народовластию, если последнее понимается не как фраза.

Но, думается, не менее важно преодолеть и другой стереотип — определять форму государства только по устройству его «верхних уровней». В таком случае опять управляют «сверху», плодятся министерства и ведомства, статус которых странным образом почти не определен в проекте. Не лучше ли считать Россию парламентарно-самоуправленческой республикой, построенной на сочетании двух начал — приоритета законодательной власти (раз есть верховенство права) и институтов самоуправления — по уровням, включая и прямую демократию. Тогда на переднем плане будут граждане, социальные общности и действующие по

их мандату институты власти, управления, суда и самоуправления. Будут сливаться «потоки власти» — снизу вверх и сверху вниз как выражение самоорганизации народов, наций, людей. И самоуправление на местах не будет сведено к мэриям.

Четвертое. Конституционный нигилизм прошлых лет должен смениться активной ролью Конституции в правовой системе. Да, она живет не в правовом вакууме, и положение о ее прямом действии не означает отсутствия четких связей с другими правовыми актами. Проект ориентирован в этом направлении, но все же хотелось бы высказать некоторые пожелания.

Желательно тщательным образом отработать конституционные нормы, устранив в них декларативность и описательность. Ведь это правила поведения, рассчитанные на четкое применение юридическими и физическими лицами. Следовало бы строже определить отсылки в проекте к другим законам. В одном случае имеется в виду Закон в суммарном виде, в другом — федеральный Закон, в третьем — точно названный Закон. Не лучше ли последний вид признать конституционными законами, с соответствующими процедурами принятия, изменения и отмены.

И это не юридическая схоластика, ибо вслед за принятием Конституции придется оценить соответствие ей действующих законов и других правовых актов. Провести их «инвентаризацию». Одобрить программы внесения изменений и отмены устаревших актов, принятия новых законов. И любой шаг надо будет сверять с конституционными положениями, лишь тогда Основной Закон будет действительно работающим.

Как быть дальше? Выскажусь резко — надо незамедлительно обсуждать и принимать новую Конституцию. Проект Конституционной комиссии дает таким намерениям реальный шанс. Внезапно вспыхнувший конституционный бум, конкуренция проектов не должны заслонить главного — общество нуждается в новой Конституции.

Попытаемся представить, как наше общество воспримет новую Конституцию. Ведь ее последовательная и масштабная реализация сразу же встанет в повестку дня. Каждому из нас придется освоить свою новую конституционную роль и активно играть ее. Каждый орган, предприятие призваны будут жить и действовать строго по Конституции. Удастся ликвидировать разрыв между реформами и их государственно-правовым оформлением. Законодательство получит импульс для развития. Правовая защита станет гарантированной. Но всем этим процессам откроет дорогу лишь новая Конституция.

В.А. Туманов,
доктор юридических наук

Референдум должен определить, быть ли России парламентской или президентской республикой¹

Постановление VII Съезда народных депутатов «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» — акт политической воли, вызвавший всеобщий вздох облегчения. Недовольной оказалась лишь не столь многочисленная, сколько яростно настроенная группа народных депутатов, пытавшаяся найти аргументы, в том числе юридические, для дискредитации документа.

Принятое затем съездом постановление о толковании некоторых пунктов конституционного соглашения еще раз подтвердило его. Впрочем, это соглашение составлено настолько четко и профессионально, что в особом толковании вряд ли нуждалось. Но так как этот вопрос еще может обсуждаться в обществе, коснусь его конституционно-правовой стороны. Оно полностью легитимно, во-первых, потому, что основано на полномочиях подготовивших документ ветвей власти, и, во-вторых, потому, что принято Съездом народных депутатов.

Можно ли было принять постановление простым, а не квалифицированным в две трети большинством голосов? Да, можно. По статье 185 Конституции для приостановления действия отдельных ее статей действительно требуется голосование квалифицированным большинством. Но приостановить действие статьи можно только в том случае, если она уже вступила в действие. Конституционные же поправки, о которых говорит постановление, в действие не вступили уже по одному тому, что не были опубликованы; они не приостановлены, а лишь отложено их введение в действие в зависимости от итогов референдума.

Хотел бы обратить внимание и на обстоятельство, о котором хотя мягко, но сказал Председатель Конституционного Суда В. Зорькин. Я могу позволить себе более резкую оценку нескольких актов, за которые проголосовал Съезд. Прежде всего это касается дополнения к Закону о референдуме, которое запрещало ставить на референдум вопрос о судьбах высших органов власти. Ведь это решение явно противоречило статье 2 Конституции, которая закрепляет полновластие народа и, подчеркивая равноправие двух форм демократии — представительной и непосредственной, отнюдь не дает права первой ограничивать вторую. Оно

¹ Известия. 1992. 16 дек.

противоречило и статье 5 Конституции, согласно которой на референдум выносятся «наиболее важные вопросы государственной жизни». Да, живуч синдром «самодержавия Советов».

Посвятив немало времени тому, чтобы ограничить компетенцию исполнительной власти, Съезд решился ограничить и право народа на свое прямое волеизъявление. Не слишком ли много ограничений?

Хорошо, что съезд отменил такое решение, избавив Конституционный Суд от неприятной обязанности сделать это. Хорошо и то, что Верховному Совету предложено не принимать к рассмотрению законодательные инициативы, которыми нарушается сложившийся баланс законодательной, исполнительной и судебной власти. Другое дело, соответствует ли он в его сегодняшнем виде принципу разделения властей.

У Президента были все основания не согласиться с принятым съездом Законом о Правительстве. Ни одна европейская конституция не предусматривает согласие парламента на назначение членов правительства и тем более на их увольнение. И если у парламента есть право вынести вотум недоверия правительству, которое должно уйти в отставку, то и глава исполнительной власти при определенных условиях имеет право распустить парламент и назначить новые выборы. Но наш Президент такого права не имеет.

Когда смотришь на практику нашего Верховного Совета и Съезда с точки зрения общепринятых принципов парламентского права, испытываешь недоумение. Задумаемся хотя бы над требованием: «Давайте переголосуем». Я давно занимаюсь конституционным правом, но мне неизвестны случаи, когда бы в течение одного парламентского заседания или даже одной парламентской сессии переголосовывалось принципиальное решение, однажды принятое парламентом. У нас же в течение двух-трех часов принимаются два взаимоисключающих решения по одному и тому же вопросу.

Немало сложностей таит подготовка проекта основных положений новой Конституции РФ, выносимого на референдум. Следует согласиться с мнением, что здесь нельзя ограничиться первым разделом представленного Съезду проекта Основного Закона. Для референдума этот раздел слишком декларативен. Его содержание не позволяет ответить на вопросы: какую форму правления предпочтет народ — парламентскую республику или более близкую к президентской; каким должен быть парламент — по-прежнему двухэтажным или нет; кто должен принимать полный текст новой Конституции: съезд или учредительное собрание и т.д.

Кстати говоря, продемонстрированная Съездом острота проблемы соотношения законодательной и исполнительной власти должна привлечь особое внимание авторов проекта Конституции к ее пятому разделу, посвященному системе государственной власти, разделу, который и раньше не относился к числу удачных. В нем нет достаточной конкретизации принципа разделения властей, эффективной системы сдержек и противовесов, четкой регламентации законодательного процесса. Отсутствует в нем и содержательное определение самостоятельной компетенции Правительства. Конечно, конституционная регламентация этих и многих других вопросов поставлена сегодня в зависимость от итогов референдума. Однако есть принципы государственной организации, без которых право, все государство превращается в пустой звук.

Решающий шаг у нас впереди. В апреле на референдуме.

Н.В. Федоров,

министр юстиции РФ

В.Е. Гулиев,

профессор, доктор юридических наук

Что же мы будем принимать на референдуме?

Проект «румянцевской» Конституции принадлежит истории¹

Шестой Съезд народных депутатов одобрил концепцию и основные положения проекта Конституции Российской Федерации, представленного Верховным Советом и Конституционной комиссией. Осторожная формулировка позволила депутатам и не отвергнуть проект, уже широко разрекламированный как прогрессивный, и уйти от его детального обсуждения. А уходить от профессионального разговора о проекте Конституции не следует. Политические лозунги его не заменят.

На наш взгляд, безусловного одобрения заслуживают такие принципиальные положения проекта, как республиканская форма правления, федеративное национально-государственное устройство, защита прав человека и гражданина, разделение властей, плюрализм. Однако за пределами названных ценностей проект в своих существенных характеристиках не отвечает ни общеправовым требованиям, ни сегодняшней российской реалиям.

¹ Независимая газета. 1992. 20 мая.

Трактат по истории философии

Немыслимо расширен предмет конституционного регулирования. Преамбула провозглашает Конституцию «Основным Законом нашего общества и государства». Хотя общепризнанным критерием демократичности государства является его дистанцирование от гражданского общества, предложенный Съезду проект содержит специальный третий раздел «Гражданское общество», где стремится регламентировать все стороны его жизни: труд и предпринимательство, общественные объединения и распространение информации, религию и семью, воспитание, образование и т.д. Сделать это, разумеется, нельзя. Потому авторы сбиваются на пустые декларации типа: «Учреждения и лица, осуществляющие деятельность в области воспитания, образования, науки, культуры, призваны способствовать формированию человека как свободной нравственной и ответственной личности, уважающей Конституцию РФ и закон» (часть 2 статьи 70).

Иногда конституционным формулировкам все же стараются придать более юридический вид: «Политические партии имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации» (часть 3 статьи 63). Но полноценной правовой нормы не получается. Ведь право ничто без соответствующей обязанности, механизма реализации. Впрочем, целесообразно ли наделение политических партий таким правом? Как соотносится оно с творческой самостоятельностью редакционных коллективов? Да и что значит слово «пользоваться»? Читать газету и смотреть телевизор?

Вообще, заявленный в части 2 статьи 3 принцип прямого действия Конституции ничем «не отоварен». Ввиду декларативности и ненормативности большинства статей их текстом не могут руководствоваться суды и другие правоприменяющие органы. Недаром в 136 статьях Конституции, претендующей на «прямое действие», содержится около сотни отсылок к соответствующим федеральным законам. Но ведомо ли составителям проекта, что такое прямое действие закона и каков его механизм?

По сути дела, перед нами трактат по истории и философии. Но даже с теоретической точки зрения текст не безупречен. Статья 3 «Верховенство права» отражает лишь некоторые элементы принципа законности. Статья 13 признает основные права и свободы человека естественными, неотчуждаемыми, принадлежащими ему от рождения и вместе с тем допускает расширение их перечня законом.

Весьма сомнительна идея «социального государства», т.е. сама по себе идея-то замечательная, но статья 8 обременяет российское государство такими обязательствами, которые оно ни сегодня, ни в ближайшем

будущем не в состоянии выполнить: достижение благосостояния человека и общества; обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности; гуманная демографическая политика и т.д.

Так же выглядят и многие «гарантированные» Конституцией права личности, особенно экономические, социальные и культурные. Попробуйте реализовать право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями (статья 38). Авторы здесь даже не потрудились сослаться на соответствующий федеральный закон. А от формулировок типа «Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры» (часть 2 статьи 42) вновь веет духом социалистической Конституции.

Если все же вспомнить, что перед нами не научная монография, а Основной Закон государства, вопиющий непрофессионализм поражает. Раздел 1 «Основы конституционного строя Российской Федерации» является «конституцией в конституции», ибо положения всех последующих разделов не могут ему противоречить (часть 3 статьи 12). Этим как бы презюмируется противоречивость Конституции. Действительно, если пытаться охватить конституционным регулированием все и вся, противоречий не избежать.

Удручает неопределенность некоторых весьма важных статей. Согласно статье 10 Российская Федерация вправе вступать в союз с другими государствами и передавать органам союза осуществление часто своих полномочий. Какой части? Ведь должны же быть неотчуждаемые полномочия, лишаясь которых это государство перестает быть Российской Федерацией. В каком порядке часть полномочий передавать?

Чересчур либерально звучит часть 4 статьи 3, провозглашающая общепризнанные принципы и нормы международного права частью российского права. Трудно найти государство, которое бы так легкомысленно обращалось со своим суверенитетом. Принцип международного права — вещь достаточно неопределенная и без предварительной трансформации просто не может стать частью внутреннего права.

«Земля, недра, воды, атмосферный воздух, животный и растительный мир, другие природные объекты являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории», — гласит статья 58. Красивое слово «достояние» заимствовано из брежневской Конституции. Там оно использовалось для того, чтобы уйти от конструкции собственности. А здесь?

Экономическая свобода каждого в Российской Федерации реализуется в «праве приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться лю-

быми объектами собственности» (статья 34). В том числе и ядерными боеголовками?

Кто будет разделять, а кто властвовать?

Провозгласив систему «разделения властей», проект допускает существование «внесистемных органов». К ним откосится прокуратура, упоминаемая в статье 144 и наделяемая правом надзора за законностью расследования преступлений, приговоров и решений судов и их исполнения. Независимость судебной власти в таких условиях просто аннулируется в угоду старосоветской доктрине «прокурорского надзора и реагирования».

Не совсем удачно определен в Конституции статус Президента. Согласно статье 95 (часть 1) он является высшим должностным лицом Российской Федерации. Думается, это не точно, президент — глава государства, центр системы «сдержек и противовесов». Он, во-первых, глава исполнительной власти, во-вторых, участник законодательного процесса, и, в-третьих, президент «включен» и в судебную ветвь власти, ибо назначает судей и осуществляет помилование. Зачем же принижать его статус?

Несколько ущербно выглядит механизм «сдержек и противовесов». Если у Верховного Совета есть юридические средства контроля за исполнительной властью (отрешение от должности президента, требование отставки членов правительства), то президент лишен возможности «укротить» парламент.

Наряду с президентом в Конституции есть фигура председателя правительства, правовое положение которого совершенно неясно. Согласно статье 101 правительства действует под руководством президента, но председатель правительства направляет и координирует деятельность его членов. Здорово, но непонятно.

Непрофессионализм разработчиков проекта проявляется и в неправильном наименовании юридических процедур. Так, видимо, из желания последовательно провести принцип назначаемости судей, избрание судей Конституционного Суда Верховным Советом названо назначением (п. «и» части 1 статьи 88, часть 1 статьи 106).

Юридически неграмотно предоставление Конституционному Суду права законодательной инициативы (часть 1 статьи 92). Как в дальнейшем он будет разрешать дело о конституционности разработанного им самим закона? Конституционный Суд должен иметь право ставить перед Верховным Советом вопрос о пробельности законодательства и целесообразности принятия того или иного акта, но не разрабатывать и вносить в парламент обязательные для рассмотрения им законопроекты, что и составляет «право законодательной инициативы». Нынешний же

порядок, воспроизводимый и в проекте Конституции, втягивает — через институт законодательной инициативы — Конституционный Суд в повседневный политический процесс, что решительно противопоказано самой его природе.

Заметны в проекте следы лоббистской деятельности: «в соответствии с законом могут учреждаться палаты, коллегии и иные корпорации лиц, ведущих определенную профессиональную деятельность. Этим корпорациям может передаваться осуществление отдельных публичных полномочий» (статья 66). Лоббирование законодательного процесса — дело в общем нормальное, но с конституционным уровнем закона корпоративные притязания Торгово-промышленной палаты и коллегий адвокатов не вяжутся. Что касается передачи «отдельных публичных полномочий», это прямое воспроизведение позднекоммунистической идеи передачи функций госорганов общественным организациям. Кроме огосударствления последних, она ничего не принесла.

Поговорим о языке

Наконец, разработчики Конституции совершенно игнорируют требование экономичности языка. Формулировки многословны и «размыты». Согласно части 1 статьи 9 в России обеспечивается равноправие форм собственности и их равная правовая защита (полная тавтология). Немного ниже, в статье 57, признается и гарантируется собственность в ее различных формах — частной (индивидуальной и коллективной), государственной, муниципальной, иной (часть 1), и закрепляется, что все собственники пользуются равной правовой защитой (часть 2). Так можно создать и многотомную Конституцию.

Опасно пристрастие авторов к референдумам. Таким путем предполагается принять саму Конституцию (вероятно, так следует истолковывать используемый в статье 135 термин «всемирная ратификация», доселе неизвестный), а в дальнейшем решать вопросы изменения государственного строя и территориальной целостности России (часть 1 статьи 12, часть 2 статьи 78). Но в период политической нестабильности референдумы лишь усиливают конфронтацию в обществе.

Нужен временный конституционный закон

На наш взгляд, сегодня России больше бы подошел краткий (и, очевидно, временный) конституционный закон, закрепляющий основные права личности и структуру государственных органов. Избегающий широковещательных деклараций, строго формализованный и понятный как чиновнику, так и рядовому гражданину.

Если же Конституция будет принята в том виде, как представлена съезду, неизбежно ее фиаско. Такая Конституция просто не может

Оставьте Конституцию юристам!

быть исполнена с силу ее «размытости», да и просто несвоевременности. «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...» — провозглашается в преамбуле. Можно ли так заявлять в стране, раздираемой острыми противоречиями и кровавыми столкновениями?

«Румянцевскую» Конституцию, будь она принята, постигнет судьба Конституции брежневской, Продовольственной программы, проекта «Жилье-2000» и т.д. Таким образом, будет дискредитирована сама идея создания в России демократического правового государства, а вместе с ней вся политическая программа новой власти.

Причем ответственность за провал конституционной реформы уже не удастся свалить ни на экономистов, ни на политиков. Она целиком ляжет на нас, юристов. А между тем нынешний проект — плод работы отнюдь не только профессионалов. Скажите, в каком государстве (кроме государств «социалистического типа») проект Конституции разрабатывается комиссией, возглавляемой Президентом и председателем парламента? Можно ли быть судьей в собственном деле?

Говоря о стабильности и жизнеспособности Конституции США не всегда вспоминают, что она писалась не просто политиками, а прежде всего юристами, и прежде всего практикующими юристами-адвокатами.

У нас же даже такой важнейший вопрос, как официальное наименование государства, решается на голос: кто перекричит. Отсюда тавтологическая нелепость «Российская Федерация — Россия». Представьте себе название «Французская Республика Франция».

Мы намеренно не поднимали вопросы дискуссионные, остановились лишь на бесспорном. Нынешний конституционный проект достоин лишь одной участи: с самого начала он принадлежит истории. Доказательства мы изложили выше.

*М.А. Федотов,
доктор юридических наук,
профессор*

Оставьте Конституцию юристам!¹

Главная тема предстоящего Съезда народных депутатов — это новая Конституция России. Основной закон страны, к которому на протяжении последних десятилетий подавляющее большинство граждан относилось с

¹ Российская газета. 1992. № 14 (73).

глубочайшим безразличием, вдруг стал предметом острой политической борьбы в парламенте и обществе. Почему? Наш корреспондент Сергей Байгаров обратился с этим вопросом к доктору юридических наук, профессору Михаилу Федорову.

Ситуация в России сейчас такова, что глубокий кризис в экономике сопровождается правовым хаосом. Последний вызван тем, что старая Конституция не может быть или стать базой для глубочайших политических, экономических и социальных реформ. На ветхом фундаменте новое здание построить нельзя, оно обязательно рухнет.

Все попытки прошлых Съездов обновить Конституцию, поменять ее отдельные фрагменты привели только к одному — Конституция стала сама разваливаться. Если в 1978 г. это был плохой или хороший, но целостный организм, где все нормы взаимосвязаны, то сейчас это сочетание живого организма с множеством протезов, причем сделанных на разных фабриках, под разные размеры. И никакие поправки, многие из которых противоречат друг другу, Конституцию не спасут. Нынешняя Конституция может быть основой только для юридического хаоса и неразберихи, что мы и имеем.

Принимать новые законы, опираясь на старую Конституцию, — это все равно, что вливать молодое вино в старые мехи. Но такая ситуация, насколько я понимаю, не очень смущает наш Верховный Совет. Он принимает все новые и новые законы, которые вступают в противоречие с действующей Конституцией.

Иногда по несколько законов в день. Я считаю, что это болезнь, название которой — законодательная лихорадка. Получаются законы-полуфабрикаты, которые потом длительное время «доводятся» в редакционно-издательском отделе Верховного Совета. Такая практика принятия законов — полное беззаконие, ведь после принятия в них даже запятую нельзя поправить против воли самого парламента.

Но главная беда в том, что новые законы не могут работать. Они противоречат своим собратьям не только десятилетней или двадцатилетней давности, но и часто свежим, возраст которых — неделя или месяц. А потом мы удивляемся: почему суды не применяют тот или иной закон? Парламент и прошедшие Съезды подобной законотворческой работой, к сожалению, все больше и больше вносят дисбаланс в нашу правовую систему.

Вот почему нам нужна новая Конституция, на основании которой можно заняться крупноблочным строительством в области законодательства: экономика, информационные отношения, правопорядок и так далее. Но не дело Съезда обсуждать Конституцию как целостный до-

кумент со всеми юридическими тонкостями и нюансами. Это — дело юристов-профессионалов. Съезд должен принять политические решения по разделам Конституции. Хотим ли мы строить правовое государство или остаемся в тоталитарном? Хотим ли мы иметь федеративное государство и если «да», то по каким принципам построенное, или по душе нам государство конфедеративное? Хотим ли мы государство социального партнерства, социальной защиты или государство свободного предпринимательства в чистом виде? Хотим мы иметь парламентскую республику или президентскую?

Одобрение проекта Конституции в первом чтении позволит сказать — политическая воля проявлена. После этого в дело вступают профессиональные юристы, которые приводят принятый текст в абсолютный порядок. При этом, разумеется, надо использовать мировые стандарты, но нельзя отбрасывать и наш российский и, если хотите, советский опыт. Нельзя делать Основной Закон так, как будто мы пишем Конституцию необитаемого острова. Новая Конституция призвана не взорвать правовую систему, а, напротив, упорядочить ее.

Сейчас практически по каждой статье проекта можно сделать массу замечаний. И, видимо, этим воспользуются некоторые депутаты, чтобы похоронить представленный проект. Борьба с проектом наверняка будет вестись на съезде следующими методами.

Первый — полное отрицание. Наиболее ярко это проявилось в выступлении на Верховном Совете депутата Павлова, одного из лидеров группы «Россия». Он говорил, что новая Конституция означает закрепление распада Союза, России. А депутат Слободкин на заседании Конституционной комиссии добавил, что это отход от социализма, движение к капитализму и так далее. Я бы охарактеризовал такую тактику как весьма примитивную.

Второй — метод издевательства над отдельными положениями проекта, когда из контекста вырываются конкретные нормы, действительно неудачные, и на основании этого делается вывод, что проект совершенно не годится.

Третий, наиболее опасный, метод — втягивание Съезда в обсуждение проекта по статьям, словам, запятым. Это приведет Съезд к полному неприятию проекта, а обсуждать подобный документ на форуме, где присутствует более тысячи человек, — невозможно.

И, наконец, при обсуждении документа нельзя исходить из нынешней политической ситуации, сегодняшних интересов. Иначе в Конституцию, которой, я надеюсь, уготована долгая жизнь, можно заложить бомбу с часовым механизмом.

Речь идет, например, о формировании палат. Можно так сконструировать юридический механизм, чтобы на ближайших выборах в парламент попало больше демократов. Поэтому, мол, давайте пойдем по этому пути. Но, простите, давайте посмотрим вперед. К чему может привести такая норма, как, например, запрет на разжигание социальной розни. Сегодня, когда у власти демократы, — это замечательная норма. Но прошли выборы, и к власти пришли фашисты, и они, прикрываясь Конституцией, закроют все оппозиционные организации.

Нельзя подгонять Конституцию под Ельцина и Хасбулатова, ее надо делать под Россию, под ее будущее.

Вот такие опасности, на мой взгляд, могут помешать принять проект за основу. И тогда под занавес вконец уставшим депутатам вдруг предложат другие варианты Конституции. И тот проект, который будет самым коротким, да еще написанным прежним совковым новоязом, получит самые лучшие шансы на успех. Но я очень сомневаюсь, что такая неожиданная Конституция откроет путь к величию России.

Я просто заклинаю делегатов Съезда: нельзя дать себя втянуть в по-статейное обсуждение Конституции, надо принять политическое решение. А потом отдайте Конституцию юристам!

Конституция должна быть ясна не только юристу¹

На Съезде народных депутатов Российской Федерации, возможно, будет принята новая Конституция России. В условиях уже сложившейся, хоть и не совершенной, системы многопартийности представляется интересным познакомить читателей с мнением представителей различных российских партий и движений, ответивших на вопрос, каким они хотели бы видеть Основной Закон России.

Кирилл Игнатьев, член координационного совета движения «Демократическая Россия»:

Конституция должна закрепить основные права и свободы граждан РФ и предоставить гарантии для их реализации, должна закрепить сильную законодательную, сильную исполнительную и сильную судебные власти.

Субъектами РФ мы видим республики в ее составе, автономные образования, а также «земли», образованные на основе укрупненных регионов, состоящих из нескольких краев и областей. Создание «земель»

¹ Российская газета. 1992. 14 апр.

позволит в значительной мере отстранить от власти старую номенклатуру на краевом и областном уровнях. Будет достигнута и очень важная для нас сегодня коалиция с автономиями, статус которых повысится до статуса «земли». Данная схема позволит отреагировать на существующие тенденции к интеграции, которые мы наблюдаем, например, в Сибири. С А. Собчаком мы не согласны и выступаем за сохранение автономий: сегодня их ликвидация грозит катастрофой.

Есть существенные замечания и по проекту О. Румянцева. Мы против предполагаемой в нем возможности принудительного отчуждения собственности. Это может привести к известному произволу. Необходимо объявить собственность неприкосновенной. Изъятие же ее может допускаться исключительно по решению суда, сопровождаемому полным возмещением убытков собственнику, и может производиться только в случаях, прямо определенных законом.

Следует закрепить в Конституции право граждан на частную собственность. В проекте О. Румянцева речь идет лишь о многообразии форм собственности, и только.

Избирательная система в проекте практически закрепляет старую — мажоритарные выборы по территориальным избирательным округам. Мы же считаем, что в Конституции вообще не следует закреплять принцип избирательной системы — это должно быть сделано отдельным законом.

Таким образом, мы считаем проект О. Румянцева на 90% удовлетворительным, но требующим доработки.

Вячеслав Шостаковский, *сopредседатель Республиканской партии РФ*:

Ожидаю, что появится Основной Закон, который будет способствовать стабилизации практической ситуации. Выступаю за национально-территориальное деление России.

Проект О. Румянцева я бы «облегчил», сняв непомерные нагрузки на государство в области различных социальных программ. Они, безусловно, нужны, но записывать в Конституции «социальное государство» и т.д. не стоит. В проекте присутствует идеологизированный налет, и его надо бы снять. Хотел бы увидеть в Конституции ясную позицию по отношению к частной собственности и ясные механизмы защиты прав и свобод человека.

Юрий Краснов, *старший советник правления народной партии «Свободная Россия»*:

Новая Конституция должна привести в соответствие Основной Закон с реальностью. Предложенный О. Румянцевым проект Конститу-

ции — результат большой работы, и во многом способствует решению этой задачи. Проект предусматривает разделение властей, провозглашает защиту прав и свобод личности, демократические процедуры в деятельности органов государственной власти, широкое развитие самоуправления. На мой взгляд, он является хорошей основой для работы Съезда и может способствовать завершению процесса конституционного реформирования в России.

Проект, конечно, далек от идеала. Его необходимо совершенствовать в таких направлениях, как ликвидация излишней декларативности, отказ от тех положений, которые могут стать предметом регулирования других законодательных актов. Также следует исходить из того, что не государство дарует личности права, а личность от рождения имеет целый ряд прав и свобод. Это нужно однозначно зафиксировать в Конституции. Неплохо было бы обогатить проект О. Румянцева рядом идей проекта Собчака-Алексеева. Это касается в основном раздела, посвященного правам личности.

Подготовил Александр Хабаров

*Интервью с С.А. Филатовым,
Первым заместителем Председателя
Верховного Совета Российской Федерации*

Ключевой вопрос — принятие Конституции¹

На вопросы парламентского обозревателя «РГ» отвечает Сергей Филатов, первый заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации

Р.Г.: Сергей Александрович, какой вопрос из внесенных в повестку предстоящего VI Съезда народных депутатов вы считаете ключевым, самым главным?

С. Филатов: Самый главный и, может быть, даже единственный вопрос компетенции самого Съезда — о принятии Конституции. Все остальное может решать и Верховный Совет.

Почему этот вопрос мне представляется самым важным?

Как мы ни латаем ныне, действующую Конституцию — вносим пачками поправки, — она мешает делать перспективные шаги. Это особенно заметно теперь, когда стал действовать Конституционный Суд. Он пред-

¹ Российская газета. 1992. 19 марта.

ставляет собой тот институт, о котором мы давно мечтали. Но если мы создали три ветви власти и появился «хозяин» который следит за конституционностью происходящих процессов, естественно, должно воспитываться уважение к самому Основному Закону государства. И тогда столь же естественно возникает потребность в такой Конституции, чтобы она не мешала, а помогала осуществлять радикальные реформы. Вот почему Съезду народных депутатов необходимо не просто сосредоточиться на конституционных вопросах, а постараться использовать время так плодотворно, чтобы его хватило и на принятие Основного Закона, по которому жить Российскому государству в новом его статусе.

Процесс подготовки проекта новой Конституции настолько затянулся, что давно остался позади пик ожидания ее принятия. Так что сегодня это стало как бы проверкой политической зрелости самого парламента, а сам вопрос принятия Основного Закона превращается в индикатор отношения общества к депутатскому корпусу. С одной стороны, конституционная проблема становится рычагом давления на него избирателей (социологические опросы однозначно показывают заинтересованность общества в быстрейшем принятии новой Конституции — по отдельным результатам до 60 процентов опрошенных поддерживают это требование). С другой — появляется элемент их недоверия к своим избранникам, и все чаще звучат требования вынести на референдум затянутый на парламентском уровне вопрос.

В связи с тем, что принятие Основного Закона государства — это, как уже сказано, компетенция только Съезда народных депутатов, считаю упомянутое требование о «конституционном референдуме» неоправданным. Тем более что в случае его проведения могут возникнуть в будущем проблемы, если потребуется, как это и бывает, внести жизненно необходимые изменения или дополнения в действующую Конституцию.

Р.Г.: В проекте новой Конституции основные споры вызывает глава о национально-государственном устройстве. При ее обсуждении проявляются не только различные позиция депутатов, стоящих за то или иное национально-государственное устройство, но и обнажаются силы, которые пытаются достичь своих политических целей. И все чаще звучит опасение, что Россия может повторить судьбу Союза...

С. Филатов: Здесь, на мой взгляд, три основные действующие силы: те, которые пытаются сохранить Россию, те, кто ставит перед собой цель вернуть Союз ССР в прежнем его виде, и те, кто пытается развалить Российскую Федерацию по типу Союза.

Р.Г.: Трудно предположить, сколько времени продлится Съезд, если развернется полемика во каждом вопросе.

С. Филатов: Съезд — такой орган, который должен подойти к решению вопроса уже подготовленным. Поэтому мы и предлагали созвать Съезд 20 апреля, чтобы «обкатать» вопрос о национально-государственном устройстве России. Предполагалось рассмотреть его на сессии Верховного Совета, на республиканских сессиях, может, не один раз собрать руководителей республик, областей и краев, привлечь ученых, провести дискуссию в газете.

Теперь, когда открытие Съезда назначено на 6 апреля, это может привести к тому, что дискуссия на съезде будет более обширной, так как ни организационно, ни содержательно депутаты не успели к ней подготовиться.

Р.Г.: Не исключен и худший вариант, что этот вопрос будет снова отложен?

С. Филатов: Я думаю, определенная группа таит надежду на то, что новая Конституция не будет принята именно в связи с тем, что вопрос не успеют тщательно подготовить. Этим самым парламент ставится под удар, вызывая недоверие избирателей.

Р.Г.: Кто же представляет силы, которые вы назвали?

С. Филатов: Эти силы непостоянны. Они то и дело меняются в соответствии в зависимости от ситуации в стране, от климата в парламенте.

Твердо в оппозиции к сегодняшней политической линии находятся национал-патриотические силы. Астафьев представляет кадетов, Аксютин и Константинов — христианских демократов. С ними сомкнулись «правые патриоты»: Бабурин, Павлов, Исаков (и все, кто стоит за ними). Я не могу сказать, что Бабурин и Павлов выражают позицию всей фракции «Россия». Но как лидеры они явно смыкаются с другими крайними национал-патриотическими силами. На отдельных этапах с ними солидарны наши левые радикальные демократы (Юшенков, Задонский и т. д.). И, безусловно, определенную роль здесь играет фракция «Смена—Новая политика» — наше молодое поколение во главе с Головиным (это Муравьев, Полозков, Плотников). Допускаю: к ним примкнет «Отчизна», которую создал В. Тарасов. Он всегда выступал с позиций: «за единство армии», «за единство Союза».

Р.Г.: Фракция «Отчизна» и не скрывает свои связи с КПСС.

С. Филатов: Объединение сил идет тогда, когда наступает политический или экономический кризис. Сейчас при экономическом кризисе объединяются те силы, которые были повинны в том, что мы пришли к такому состоянию, были повинны в путче. Идет объединение номенкла-

туры по двум направлениям. Первое — через активное внедрение в аппараты государственных структур и в акционерные общества, совместные предприятия, что уже были созданы и создаются сейчас. Кстати, я уже приводил пример такого акционерного общества закрытого типа, где на 1 миллиард рублей уставного фонда 70 процентов — за счет отборнейших цехов предприятий оборонной промышленности, 30 процентов — за счет физических лиц. То есть «лица» вкладывают по 5, 10, 30 миллионов, и в подобные структуры, как правило, стремятся люди, которые в предпринимательской сфере желают занимать такие же ключевые посты, как и в бывшей командной. Тут таится серьезная опасность.

Второе направление — консолидация политических сил: образование на базе КПСС Российской компартии и «Рабочей партии», во главе которых встали народные депутаты. Они активизировали свою деятельность и весьма решительно начали ее с обращения в Конституционный Суд о правомочности роспуска КПСС. Это атака с целью реванша. Ими используются все возможности, не исключая и повестки дня предстоящего Съезда.

Эти тенденции обозначились сильнее, когда мы объявили о созыве Съезда народных депутатов, что понятно: Съезд — высший орган, и у каждой группировки есть надежда решить на нем «свои» вопросы.

Р.Г.: Здравомыслящие люди понимают: народ, который стоически переносит все тяготы начавшейся реформы и который по своей инициативе, то есть стихийно, не предпринял попытки высказать крупномасштабное недовольство, умышленно втягивают в митинги и шествия. Почему правоохранительные органы не спешат дать этому именно правовую оценку? Разве это не подстрекательство?

С. Филатов: С одной стороны, по Декларации прав человека, которую принял наш Верховный Совет, шествия и митинги, не могут быть запрещены. А с другой — в сегодняшней ситуации, и я хотел бы, чтобы это понял каждый, мы можем осуществить реформы при неременнейшем условии — национальном согласии. Как пример — Армения, где народ мужественно сохраняет спокойствие в очень трудной ситуации: почти год без тепла, при крайне тяжелой политической ситуации, обостренной отношениями с Азербайджаном. Они вообще оказались в очаге напряженности и военных действий. Несмотря на это, в Армении провели и земельную реформу, увеличили в три раза производство сельхозпродукции. Армянский народ последовательно идет на реформы и, верю, добьется успеха.

Народ же, который втягивают в «бой», народ одна группа которого то и дело пытается лечь «поперек дороги» тогда, когда его ведет дру-

гая группа, обречен. Поэтому сегодня самое главное, чего мы должны добиться, подходя к Съезду, так это гражданского согласия. И на этом Съезде нужно обратиться к народу и сказать: дорогие, трудно нам. И будет трудно еще несколько лет. Потому что мы к этому хаосу шли 74 года, а наиболее активно — последние 7 лет, когда все последовательно разрушали, когда медлили, не решаясь пойти на реформы, когда уже не работала старая система, а мы все не включали новую, когда дали возможность и мафиозным группам, и номенклатуре создавать на почве государственной собственности свое богатство. Но при всем этом надо во всем спокойно разобраться и найти силы пережить тяжелейший кризисный период. Подобное было во многих странах мира. Нигде подобные проблемы не решались за год. Этот трудный период можно прожить только в национальном согласии.

И если депутаты, лидеры партий не понимают всей взрывоопасности момента, то надо призвать народ наложить табу на 2, 3, 5 лет на всю политическую борьбу, пока мы не проведем реформу. Иначе не избежать человеческих жертв. Вот когда заживем получше, когда будут выборы нового парламента, тогда «воюйте» сколько хотите: между партиями, между различными общественными объединениями и т.д.

Р.Г.: Может быть, к тому времени сформируется реальная многопартийность. И все это многообразие и пестрота преобразуются всего в несколько ясно отличимых партий, которые (в цивилизованных странах обычно их две) и будут определять, соревнуясь между собой, направление развития нашей страны?..

С. Филатов: Это, конечно, в идеале. В жизни этот процесс одновременный, параллельный. Вот «Демроссия» — она в депрессии. В этом отчасти виноваты сами организаторы. Когда создавался совет фракций, то «Демократическая Россия» представлялась в одном лице. И оказалась в меньшинстве. Это подтолкнуло разбить ее на более мелкие фракции. В результате она потерялась как блок. Думаю также, что кризис этот произошел не без вмешательства номенклатуры. «Демроссии» необходима сейчас ясная программа, четкое определение позиции и цели по отношению к рынку, к политическому обществу, Конституции. Это вновь мобилизует «Демроссию» и объединит те силы, которые отошли от нее.

На Съезде многое будет зависеть как раз от того, сможет ли «Демроссия» хотя бы в лице парламентской фракции преодолеть кризис. Депутаты много делают в этом отношении.

Еще одна серьезная объективная причина кризиса «Демроссии»: в структурах Президента кадровый состав во многом пополнился за счет депутатов-демократов. В правительственных структурах [Обрывается фра-

за] депутатов, 8 членов Верховного Совета. На уровне краев, областей в этих структурах работают более 40 человек. А во всех структурах исполнительной власти работают порядка 200 депутатов, причем многих из них стали лишать депутатского статуса. С каждым из них мы лишаемся голоса демократа.

Вокруг этого тоже идет борьба. Консерваторы и старая гвардия со Старой площади стоят за то, чтобы снять депутатский значок, хотя Конституция сегодня защищает депутатов, работающих в структурах исполнительной власти, где говорится: депутат лишается депутатских полномочий в случае его назначения или избрания. Сегодня Верховный Совет их не назначает и не избирает. Их назначает Президент.

Хотя я и за то, чтобы представительная и исполнительная власти были разделены, не смешивались, политическая ситуация сейчас такова, что, лишившись этих голосов, мы можем принципиально изменить соотношение сил в самом парламенте, который начнет принимать такие решения, что на 180 градусов изменят взятый им же курс.

Р.Г.: То есть идет вымывание демократических сил из парламента?

С. Филатов: Те, кто делает это в правительстве, пытаясь себе заполучить хорошие кадры, поступают недалековидно, если не сказать больше. Делая это, они рубят сук под собой. Станет консервативным Верховный Совет — правительство в сегодняшнем режиме работать не сможет. Это опять война, в которую будет вовлечено все общество. И это тоже предстоит осознать Съезду.

Р.Г.: Как именно Верховный Совет готовится к Съезду?

С. Филатов: Мы планируем все вопросы Съезда прослушать на Верховном Совете. Если республики поддержат основную главу Конституции — федеративное устройство, — если до Съезда эта проблема будет решена, то на Съезде остальные вопросы будут решаться значительно спокойнее. Если согласия не будет, то этим не преминут воспользоваться. Если будет согласие между всеми республиками, краями и областями в составе Российской Федерации, то никакие силы нас не собьют с пути. Конституция, повторюсь; главный, ключевой вопрос Съезда. Это то, чего хочет сейчас общество. И лидерам всех политических движений надо договориться об одном: как бы ни были дороги идеалы коммунизма, социализма, капитализма, монархизма, анархизма и т.д., ради своего народа, ради того, чтобы мы вышли наконец из нашего голодного существования, необходимо пойти на согласие)

Беседу вела О. Буркалева

С.А. Филатов,
*Первый заместитель Председателя
Верховного Совета Российской Федерации*

О предложении Президента России¹

Нужен ли референдум по новой Конституции Российской Федерации? Отрицательно ответив на этот вопрос, первый заместитель Председателя Верховного Совета России Сергей Филатов в то же время сказал корреспонденту ИТАР-ТАСС, что полностью отвергать идею плебисцита не следует. По его мнению, «референдум необходим, но лишь по основным, принципиальным положениям проекта новой российской Конституции».

К таким положениям он относит, в частности, вопрос о земле — следует ли отдать ее в частные руки с правом купли-продажи, а также вопрос о том, какой должна быть в России структура власти — президентская или парламентская. «Если споры о земельной реформе или о форме государственного правления вызывают в обществе острое противоборство, то почему бы не спросить у народа его точку зрения», — заметил Сергей Филатов.

Он подчеркнул, что не разделяет идею Бориса Ельцина, предложившего собрать необходимый миллион подписей избирателей за проведение референдума по новой Конституции, в которой не будет места Съезду народных депутатов — «большой говорильни, где мало что решается», как сказал Президент. «Когда я до этого высказывания Бориса Николаевича встречался с ним, — уточнил Сергей Филатов, — то, как я понял, у него была совершенно твердая позиция — та же, что и у нас в Верховном Совете, а именно: никакую ветвь власти сегодня трогать нельзя». «Возможно, — добавил первый заместитель Председателя парламента, — Президент как-то пересмотрел свою точку зрения, не исключая даже, что под влиянием эмоций людей, с которыми встречался во время поездки на Север».

«Как бы там ни было, но, думается, нам надо последовательно выполнять намеченную программу, а не шарахаться из стороны в сторону, — сказал Сергей Филатов. — Ведь шестым Съездом народных депутатов в основном одобрен проект новой российской Конституции. Он будет опубликован, люди внесут свои предложения, которые мы обобщим».

¹ Российская газета. 1992. 6 мая.

Что же касается ключевых, принципиальных положений готовящегося Основного Закона Российского государства, то, по мнению С. Филатова, они как раз и могут быть защищены от всяких неожиданностей путем референдума.

*И.Г. Шаблинский,
кандидат философских наук*

О нашей многопартийности на фоне конституционного процесса¹

Не партийное это дело...

В адрес официального проекта Конституции я нередко слышал критику, выразившую, главным образом, одно. Местный или узкопартийный, «партикулярный» взгляд на какую-либо частную конституционную проблему, аспект. Из такой узкопартийной критики зачастую следовал глобальный вывод: «не годится этот проект, давайте сделаем другой...» Но конституционные проекты не фабрикуются как песочные куличики. Глобальная претензия чаще всего скрывала обычный партийный или групповой интерес. Ну, о проекте коммунистов тут и речи нет. Им, как говорится, сам Основоположник велел рассматривать право как волю класса. Или партии. Но и другие альтернативные проекты Конституции в общем отражали эту тенденцию — постараться с помощью проекта Основного Закона России (звучит солидно!) утвердить авторитет и точку зрения какой-либо конкретной партии или идеологизированной группы. Будь то РДР или что-то иное. Получается так: может быть, и концептуально, и композиционно повторили «официозный проект», однако ж и своего кое-что внесли. Как-никак приятно.

Я хочу, собственно, сказать одно. Создание проекта Конституции — это надпартийное дело. Или межпартийное, если угодно, поскольку в данном контексте это равнозначные термины. При всех своих недостатках и промахах Конституционная комиссия — это все же наиболее надпартийный институт. При всех своих недостатках (и не подумаю их отрицать) нынешний официальный проект — наиболее внепартийный из всех на сегодняшний день известных подобных документов. Прекрасно знаю о том, что в некоторых нормах этого проекта кто-то усматривает «социал-демократизм» или еще какой-нибудь «изм». Вполне вероят-

¹ Конституционный вестник. 1992. № 13. С. 180-189.

но, что тот или другой фрагменты нуждаются в коррекции. Но очевидно одно. Над документом работали и работают люди различных идеологических ориентаций, принадлежащие к различным партиям. Их объединяет ряд идей, которые принято относить к классической либеральной доктрине, прошедшей суровую проверку в самых разных обществах (идеи прав личности, разделения властей и т.д.). Но Российскую версию этой доктрины разработчики проекта ищут в спорах, в постоянном сопоставлении позиций.

Мало кто вспоминает, что, скажем, фракция «Россия» в лице Сергея Бабурина и секретаря комиссии Ивана Федосеева внесла весомый вклад в разработку проекта. Мало кто знает, что замечания и предложения Бабурина, например, касались в основном усиления прямого действия норм проекта, регулирующих права граждан.

Еще одна деталь. И в небольшом (сегодня 7 человек) техническом аппарате Комиссии тоже представлены разные политические воззрения. Случайно это или не случайно, но это факт. От тех, кто пришел из рабочего движения до сторонников монархии и христианской концепции государства.

Но тут встает следующий принципиальный вопрос. А вообще реальна ли на сегодняшний день та цель, которая стоит перед надпартийной структурой — Конституционной комиссией: найти в Конституции консенсус между основными политическими направлениями, не утопив в компромиссах, не выхолостив те важнейшие идеи, которые выстрадала российская общественная мысль, пройдя через тоталитаризм? Возьмем на себя смелость утверждать: вполне реальна. Более реальна, чем, скажем, в период возникновения легальной российской многопартийности в 1906—1911 гг. Период, ныне воспринимаемый многими исключительно в сладко-романтическом тумане. Взглянем под этим углом зрения на нынешнюю российскую партийную систему.

Без «левых» и «правых»

Новые политические партии как идея и как институт пользовались теплотой и заботой российского общественного мнения весьма недолго. Примерно вторую половину 1989-го — первую половину 1990 годов. То есть, в общем-то, тот период, пока борьба вокруг ст. 6 союзной Конституции сначала набирала силу, а потом медленно угасала. В сентябре-октябре 1989 г. на людных рабочих митингах в Прокопьевске и в Новокузнецке наиболее популярный вопрос «что создавать после забастовки» имел и наиболее популярный ответ: «свою партию». Именно партию, а не профсоюз.

Вкусив запретный плод и пожевав его, народ поостыл. Недавнее исследование хабаровских социологов показало, что около 90% опрошенных считает существование партий и движений вообще не нужным.

Но эта цифра никого не должна обманывать. Как раз сейчас, спустя год после августовских событий, можно сказать, что наконец-то более или менее оформился новый политический спектр. Определилась расстановка новых политических блоков. Да, влиятельных или скольконибудь известных групп, называющих себя партиями или движениями очень немного — может быть, 5–7. Да, они крайне немногочисленны: от нескольких сот до 15–20 тысяч членов. Но российское общество остается весьма политизированным. Оно стало массовым в самом классическом смысле этого термина: речь, произнесенная на одном конце страны, спустя несколько мгновений достигает внимания публики, охваченной телекоммуникационной сетью, обсуждается, взвешивается, оценивается. Благодаря этому пять-шесть малочисленных идеологизированных группировок оказываются в состоянии более или менее отражать воззрения большей части граждан. Во всяком случае, основных групп населения.

Итак, что же позволяет сохранять осторожный оптимизм в вопросе о межпартийном «конституционном согласии»? Обратимся сначала к факторам, предопределяющим новый, не вполне традиционный облик нашей партийной системы.

Первое. Российская многопартийность развивается в условиях доминантной роли государственной власти. Это значит власть остается мощной надпартийной силой. «Надпартийной» — значит не связанной ни с одной определенной партией, хотя и не «надидеологической». Дело и том, что даже идеологически близкие власти группировки вынуждены соперничать за влияние на нее. Часть в лице Президента, лидеров Верховного Совета, Правительства, используя встречи с партийными представительствами и иные формы, предлагает партиям задачи и ориентиры. Власть оказывает, если посчитает это оправданным, прямую материальную поддержку конкретным группам и движениям. Власть пользуется несравненно большим общественным авторитетом, нежели любая из партий (речь идет, естественно, не о персональных рейтингах, но об общем восприятии эффективности тех или иных структур). Она может освящать своим прикосновением то или иное мероприятие, инициативу. Все это в общем вполне соответствует одной из российских традиций, особенно напоминая о думском периоде. И в том, что должностное положение, скажем, Собчака или Руцкого, обеспечивает жизнеспособность их партий, в сущности, нет почти ничего для

страны нового. И все же нечто новое есть. 80 лет назад, в пору первой русской многопартийности, государство было не в состоянии эффективно использовать все перечисленные рычаги. Рычаги опосредованного, несилового воздействия на гражданское общество. Пропасть отчуждения между властью и основным массивом политических сил была гораздо глубже, нежели сегодня. Стоит вспомнить, что и 1-я, и 2-я Думы оказались фактически нефункциональны, в силу перманентной конфронтации с правительством.

Второе. Можно отметить чуть ли не моду на «центризм» и «умеренность». «Центристской» провозглашал свою партию бывший российский коммунист № 1 Иван Полозков. О приверженности той же ориентации говорит поддерживающая Правительство Республиканская партия и не поддерживающий его Российский общенародный союз. Все виды оппозиции — «конструктивная», «патриотическая» также уверяют в своей умеренности. В общем, все сколько-нибудь влиятельные группировки стремятся занять респектабельную центральную часть спектра. Между тем, на заре российской многопартийности авторы «Вех» обличали как раз иную и весьма опасную моду: на радикализм, на звонкий протест против любых форм партнерства с властью.

Вероятно не все группировки, играющие сегодня словом «центризм», имеют веские основания для подобной самооценки. Но немало важна и сама тенденция. По сути дела, она отражает осторожную умеренность значительной части населения — отчасти уставшего, отчасти понабравшегося опыта.

Третье. Давно уже не работают привычные критерии, позволяющие разграничивать «левых» и «правых», вообще различать политические течения традиционным способом. Сегодня, исходя из отношения к формам собственности, идее социальной справедливости или «рабочему вопросу», заметной разницы даже между явными политическими противниками не увидишь. Можно сказать даже так. Область неоспариваемых никем ценностей несколько расширилась. Межпартийная полемика переместилась, перетекла к вопросам, долгое время находящихся скорее на периферии общественного внимания.

Течения разделяются в зависимости от взгляда на «идеальное» территориально-государственное устройство страны. В зависимости от расстановки акцентов при выборе внешнеполитических ориентиров. В зависимости от типа отношений с различными группами, составляющими нынешний российский «истеблишмент» и примыкающими к нему. Нужно подчеркнуть этот момент. Речь идет именно об эмоционально-психологическом отношении к самим этим группам и их лидерам — ста-

рой промышленной элите, новым интеллектуалам-технократам, молодым либералам и т.п. — но не к провозглашаемым ими экономическим программам. Последние, формально включая в себя в общем-то одни и те же элементы (приватизацию, оздоровление финансовой системы, меры социальной защиты), мало что объясняют и рядовому члену партии, и простому обывателю. И в этой ситуации большую роль продолжает играть иррациональная вера в «команду», в личность.

Опираясь на эти критерии, основные российские партии (не будем трогать здесь «края» спектра) можно разделить на 3 группы.

К первой отнесем партии, сориентированные на молодой, свежий слой российских лидеров, новых либеральных интеллектуалов-технократов. Эти партии и группы весьма прагматичны в вопросах идеологии, обладают наибольшими среди других сил способностями к социальному компромиссу. В том числе и в вопросе национально-территориального устройства (в ходе переговоров с бывшими автономиями). Они внесли определенный вклад в подготовку Федеративного договора. Приняли СНГ как должное и без слез распрощались с Союзом, утешаясь доводами Солженицына. Весьма симпатизируют западным демократиям.

Практически по всем стратегическим вопросам поддерживают правительство, оставляя себе, впрочем, определенное пространство для маневра. Их можно обозначить как партии ускоренной модернизации и социального компромисса. Среди них небольшие — Республиканская и Социал-демократическая партии, еще более мелкие Крестьянская (возглавляемая Ю. Черниченко) и Народная (возглавляемая Т. Гдяном). Они представлены, правда не очень широко, и в парламенте, и в Правительстве (В. Лысенко, А. Шохин, П. Кудюкин, О. Румянцев, Л. Волков и другие).

Вторая группа — партии и движения, ориентированные либо склонные принять ориентацию на многоопытную промышленную элиту, директорский корпус, более или менее либеральных интеллектуалов, тесно связанных с руководством бывшего советского режима. Оппоненты обычно прямо говорят, что руководство партий данного сорта — сплошь бывшая партийно-хозяйственная номенклатура (А. Владиславлев, А. Вольский, В. Липицкий, Н. Травкин, Г. Попов и др.). И это в значительной мере правда. Как правда и то, что именно эти люди сыграли ключевую роль на перестроечной стадии реформ. Эти партии в меньшей степени готовы к компромиссам с бывшими автономиями. Их идеалу больше соответствовало бы унитарное государство с вкрапленными национально-культурными негосударственными образованиями. Но

пока идеал недостижим, они готовы поддержать и Федеративный договор. Они воспринимают СНГ как досадное недоразумение и надеются на новый (может быть, конфедеративный) Союз. Их оппозиция «крутой либерализации» экономики, судя по всему, может ослабевать пропорционально усилению их роли в правительстве. В общем же их можно назвать партиями умеренного прогресса. К ним можно отнести Российское движение демократических реформ, Народную партию Свободной России, Российский союз промышленников и предпринимателей (играющий активную политическую роль), Демократическую партию России.

Наконец, третья группа — «национал-государственники». Название весьма условное и неточное — ведь практически все вышеперечисленные организации выступают сегодня за «сильное государство» и «защиту национально-государственных интересов» России. Просто это фактически самоназвание, отражающее несколько романтическое восприятие государства — как некоей полумистической силы или организма. (Но уж никак не многослойного корпуса чиновников со своими специфическими интересами.) О воззрениях политиков и партий данного направления написано уже немало. Отметим здесь то, что лишь в области внешней политики «государственники» могут предложить (и активнейшим образом предлагают) то, что можно считать более или менее целостным «альтернативным курсом». Сущность данного курса легко сводима к двум постулатам: западные (и восточные?) демократии в качестве потенциальных союзников России следует отвергнуть; геополитические интересы нужно отстаивать преимущественно силовыми методами. Отсутствие сколь-нибудь разработанной общей экономической программы (если, конечно, не считать таковой детальное перечисление бед, принесенных «антинародной» либерализацией) делает позицию «государственников» весьма уязвимой. У партий и групп данного направления, в том числе представленных в парламенте — Российского общенародного союза, Российского народного собрания, Российского христианско-демократического движения, Партии конституционных демократов (возглавляемой М. Астафьевым) и других нет проектов или инициатив, с которыми можно было бы сесть за стол переговоров с бывшими автономиями. Они могут сколько угодно любоваться картой Российской империи образца 1913 года, но это ничуть не приблизит их к решению национально-государственных проблем сегодняшней России. Вполне закономерно, что в случаях и с Федеративным договором, и с другими инициативами их оппонентов «государственники» были как бы поставлены перед фактом. Пока их участь — вносить поправки. С чем они иногда неплохо справляются.

Новый курс Президента?

Сознательно не рассматриваю здесь группировки, занимающие крайние либо маргинальные позиции. Они вряд ли будут активными участниками конституционного процесса.

Общего все же немало

Какие же надежды, какие шансы оставляет подобная расстановка сил идее межпартийного согласия в вопросе об Основном Законе? Несколько упрощая, можно сказать следующее.

Между новыми основными политико-идеологическими блоками существуют серьезные разногласия. Их многое разделяет. Но их уже не разделяет то, что свергло в свое время страну в пучину братоубийственной бойни. На программном уровне между блоками нет серьезных разногласий в вопросе о собственности. Объективно между ними нет и фундаментальных разногласий в вопросе об устройстве высшей государственной власти. Подчеркиваю — фундаментальных. К последним, думаю, не следует относить споры по поводу того, в частности, назначает ли Президент министров «с согласия» или «с учетом мнения» парламента. Или: называть верхнюю палату Федеральным советом или Сенатом. Это абсолютно нормальные шероховатости, шлифуемые совместной работой.

Далее. В связи с реальным заключением Федеративного договора происходит адаптация партийных позиций и в отношении национально-государственного устройства России. Адаптация с тенденцией к сближению этих позиций. Работающий документ, хочешь не хочешь, нужно признавать, по крайней мере, учитывать.

В данном контексте имеет значение и то, что официальной власти (Верховному Совету, его структурам, Президенту) более или менее удается пока выполнять роль арбитра в межпартийной полемике. Ее позиция до сих пор чаще способствовала продвижению к консенсусу, нежели наоборот.

С.М. Шахрай,

народный депутат Российской Федерации

Новый курс Президента?¹

Б.Н. Ельцину представлен анализ состояния российского общества и возможные ответы Президента России на ситуацию, сложившуюся в государстве. Вот короткие тезисы этого документа, подготовленного С.М. Шахраем.

¹ Аргументы и факты. 1992. Апрель. № 17.

Самая большая нация в мире оказалась во многом обездолена. Развал Союза явился психологической травмой для значительной части русского населения.

Появились русские беженцы из бывших республик Союза. Развал России ведет к тому, что в ряде регионов уже в самой России русские становятся национальным меньшинством и пополняют ряды беженцев. На психологическое состояние народа, безусловно, влияет и затянувшийся экономический кризис.

Два варианта развития событий

1. Законная власть возглавит новый курс на возрождение русского народа и России в целом, ее государственности.

2. Это сделают другие — незаконные структуры, единственным шансом которых являются социальная демагогия, игра на патриотических чувствах, а в целом — фашизм.

Таким образом, имеется альтернатива: либо сильное государство — «авторитарная» президентская республика¹, либо фашизм, который силой восстановит старый строй, ввергнет страну в кровь, гражданскую войну.

Разрешение этой альтернативы является вопросом времени — выбор рано или поздно будет сделан.

Президент и частично Верховный Совет выступают за радикализацию экономической реформы. Области, края, республики в составе Российской Федераций — против; 45% руководства в них составляет бывший партийно-хозяйственный актив, который при голосовании на съезде может получить до 80% голосов. Город, район, муниципалитет — настроения на этом уровне потенциально реформистские, как и у Президента.

Руководство республик, краев и областей не может выразить публично свое несогласие с политической и экономической реформой, и поэтому они выступают с лозунгами децентрализации полномочий, суверенизации, одноканального бюджета, борются за полномочия, чтобы легализовать базу для саботирования реформ, проводят политику регионального сепаратизма.

¹ Парламент, безусловно, будет функционировать, но будут жестко установлены рамки его деятельности: общее законодательство, бюджет, контроль без права вмешательства в оперативную исполнительно-распорядительную деятельность правительства.

Политическую ситуацию расстановки политических сил в Российской Федерации можно назвать ситуацией динамического равновесия (теория «слоеного пирога»).

Состояние динамического равновесия заключается в том, что партноменклатура краев и областей пока не может свергнуть Президента, а Президент и парламент не могут заставить края и области исполнять законы и указы. Итог — паралич власти.

Это состояние равновесия закончится на съезде, причем не важно, произойдет ли это в резкой форме, либо в смягченной.

Формой разрешения противоречий (конфликта) могут быть;

1) попытка лишить Президента права возглавлять Правительство; 2) требования отставки Правительства: 3) введение порядка образования Правительства Верховным Советом.

Да, на Западе правительства часто формируются партией большинства в парламенте. Главная же фигура — премьер. Президент — номинален. У нас пока нет многопартийной системы. В российском же парламенте у сторонников радикальных реформ — 22% голосов, у бывшей партийной номенклатуры — 40%. остальное — так называемое «болото». В связи с этим возврат к формированию правительства Верховным Советом — это прямая угроза обратного движения к «развитому социализму».

Обязательства перед народом

Единственный шанс Президента и правительства — решительно объявить новый курс Президента России (не боясь и не избегая конфронтации с парламентом).

Президент может обратиться к народу, но не с предложением о поддержке, а с объявлением своего курса: «Основываясь на данном мне вами мандате, я буду делать следующее»:

1) Каждый станет собственником и уже в этом году получит свою долю государственного имущества.

2) Гарантирую денежную компенсацию инвалидам, пенсионерам, неимущим.

3) Проведу банковскую реформу, будет создана сеть сильных государственных и коммерческих банков, введено государственное регулирование банковской деятельности. Председатель Центрального банка будет назначаться Президентом с согласия Верховного Совета и в своей деятельности будет подчиняться только закону.

4) Объявлю антимонопольную программу; сохраню государственное регулирование в государственном секторе и одновременно обеспечу поддержку предпринимательским структурам. Поэтапно будут снижаться налоги.

5) Наведу в стране порядок, объявлю беспощадную войну коррупции и преступности.

6) Не допущу растаскивания России по региональным квартирам; никому не будет уступлено ни одного квадратного метра российской земли.

7) Объявлю мораторий на одностороннее изменение государственного устройства России.

Государство возьмет под свою защиту всех своих граждан, независимо от их национальной принадлежности.

Для того чтобы побороть сепаратизм, будет введено «адресное» взаимодействие Президента России, руководства России с предприятиями, предпринимателями, гражданами, где бы они ни находились на территории Российской Федерации. Каждое предприятие, предприниматель, гражданин будут платить небольшой федеральный налог, получают налоговые льготы и кредиты от российского Правительства. Все остальное будет отдано местным властям. Будет обеспечена одинаковая судебная защита собственности, чести и достоинства граждан во всех республиках. Будут разрушены все феодальные заборы и ограничения. Единое экономическое пространство, свободное движение товаров, капитала, рабочей силы. Все остальное будут решать местные власти.

Жестко, но в рамках закона

Необходимо ввести механизм защиты конституционного строя и меры ответственности за его нарушение. Это будут жесткие меры, но их не надо путать с мерами режима чрезвычайного положения:

а) любое должностное лицо, нарушающее Конституцию Российской Федерации, будет отстранено от должности;

б) любой государственный орган, нарушающий Конституцию, будет распущен;

в) должностные лица и граждане, виновные в нарушении Конституции, будут привлекаться к ответственности;

г) в том случае, когда меры по защите конституционного строя будут наталкиваться на вооруженное сопротивление, для пресечения насильственных действий парламент и Президент будут на основе закона использовать меры чрезвычайного положения.

Если на съезде Президент и съезд не найдут взаимопонимания и решение этих вопросов зайдет в тупик, то следует учесть, что над Президентом и парламентом есть высший судья — народ, который их избрал. И поэтому будет объявлен референдум с единственным вопросом: «Кому народ доверяет осуществить выход из кризиса — Президенту или съезду?»

В.Л. Шейнис,
*народный депутат РФ,
доктор экономических наук*

Судороги российского парламентаризма¹

В конце 60-х годов, когда незыблемость социально-политического строя в нашей стране казалась неоспоримой, А. Амальрик, автор известного «самиздатского» памфлета «Просуществует ли СССР до 1984 года?», отмерил срок существования могущественному государству в полтора десятка лет. Если учесть, что дата была названа условно, ради переключки со знаменитой оруэлловской антиутопией, а перемены, которые повели к распаду Союза ССР, начались в 1985 г., предсказание оказалось точным.

Чтобы оценить долговечность российского парламента образца 1990 г., не надо обладать дерзостным провидением Амальрика. Во многом аналог Союзного съезда, бесславно сошедшего с политической сцены вслед за гибелью Союза, Российский съезд вроде бы движется по тому же пути. Его престиж в глазах общественного мнения неудержимо катится вниз, а требования тем или иным путем покончить с этим съездом — лишь верхушка айсберга. Под нею угадывается целеустремленная и упорная работа влиятельных сил, направленная на досрочный роспуск съезда.

Новое противостояние

Не успел завершиться шестой Съезд народных депутатов, на котором противоборствующие стороны, померившись силами, сошлись все-таки на том, что худой мир лучше доброй ссоры, как стала набирать новые обороты антисъездовская кампания. Не успел Президент на заключительном заседании этого Съезда, 22 апреля 1992 г., заявить, что стремление низложить Съезд и Верховный Совет «открывает дорогу политическому беспределу и ведет в тупик» (а на следующий день, встречаясь с депутатами Коалиции демократических реформ, подтвердить, что вопрос о референдуме мог бы встать, лишь если бы Съезд не принял Декларацию о поддержке экономической реформы), как еще через несколько дней, уловив настроение череповецких избирателей, он порекомендовал им начать сбор миллиона подписей за проведение референдума, который утвердит новую Конституцию и решит судьбу Съезда.

¹ Политические исследования. 1992. № 3. С. 52—61.

В политическом развитии России все более отчетливо прорисовывается содержание новой фазы: раздробление каждой из двух главных коалиций, прежде противостоявших друг другу, размывание прежней границы между ними и возникновение новых политических союзов, тяготеющих к институтам либо законодательной, либо исполнительной власти.

До августа 1991 г. президентская власть в России (а до марта — июня — власть, завладевшая стратегическим постом Председателя Верховного Совета и опиравшаяся на неустойчивое большинство в парламенте) была главным тараном, разбивавшим господство консервативных союзных структур. Продвижение по пути реформ в то время зависело, главным образом, от укрепления этой власти в противовес не только союзным партийно-государственным институтам, но и ненадежному российскому парламенту. И все же в решительные моменты Президент и большинство депутатов выступали совместно против общего противника. Хотя российский парламент сконструирован по абсурдной схеме и формально был почти на 90% коммунистическим по своему составу на момент выборов, именно в этом собрании депутатов российские демократы добились избрания Б.Н. Ельцина на высший государственный пост (хотя и с перевесом всего в 4 голоса), провели Декларацию о суверенитете, отбили натиск консервативных союзных структур и добились утверждения президентства в России — политического института, который принял на себя главный удар в августе 1991 г. и вышел победителем. Было, конечно, и другое: демарш «шестерки» руководителей парламента, перебежки вчерашних демократов во враждебный лагерь, блокада аграрной реформы, утомительные и бесплодные дискуссии. Но основная демаркационная линия разделяла власть союзную и власть российскую, коммунистов и демократов.

Политическая инерция этого противостояния продолжала действовать и в первые месяцы после августа прошлого года, когда демократы, Президент и парламент России сообща крушили государственные институты стремительно разваливавшегося Союза ССР. Стоило ли удаление союзных государственных структур, власть которых была подорвана в августе, расчленения исторической территории Российского государства, возвращения его в границы XVII в. или Союз был обречен при любом развитии событий — вопрос, требующий отдельного разговора. Но уход с политической арены единственной серьезной организованной силы — КПСС и ее государственных ответвлений, открыто противостоявших российским государственным структурам, ускорил размежевания в лагере победителей и в лагере побежденных.

Полюсами этого нового размежевания, своеобразными центрами притяжения в общероссийском масштабе (поскольку партийная система все еще остается в младенческом состоянии) начали становиться исполнительная и законодательная власти. Противоречия между ними, которые прежде были подчинены главному противоречию и имели сравнительно второстепенное значение в политической борьбе, выдвигаются на главенствующую роль.

К сожалению, не только многие участники событий, но и аналитики не смогли преодолеть инерцию доавгустовских представлений, увидеть свежим взглядом новую расстановку сил и изменившуюся роль различных государственных институтов. Новая ситуация рассматривается в прежнем ключе противостояния демократов и партocrats, в общественное сознание внедряется черно-белая схема, в которой Президент и Правительство — двигатель, а парламент — тормоз реформы, а поскольку доверие к Президенту в обществе значительно выше, чем доверие к парламенту, возникает искушение: воспользоваться моментом и освободиться от такого парламента одним ударом, как было покончено с союзным Съездом. В действительности и президентские, и парламентские структуры в ходе реформы играют неоднозначную роль.

Президент

И сегодня Президент России остается одной из основных движущих сил, более того — символом реформы в сознании широких общественных слоев. Но нельзя отождествлять громоздкие наслоения структур исполнительной власти вокруг Президента и демократический лагерь (тоже, впрочем, быстро дифференцирующийся). Бесспорно, что своими успехами, самим избранием Б.Н. Ельцин во многом обязан демократам. В свою очередь, для демократических политиков и депутатов Ельцин сыграл роль своеобразного локомотива, без которого состав мог бы остаться на запасных путях, и он это обстоятельство не просто понимает, но и строит, исходя из него, отношения со своей парламентской базой.

Неразвитость партийной инфраструктуры и отсутствие устойчивого большинства в парламенте создают вокруг Президента политически разреженное пространство, делают его курс в значительной мере личной политикой, открывают ему немалый простор для выбора сотрудников, в том числе ближайших, позволяют часто обращаться к импровизациям. Вместе с тем жесткие социально-экономические реалии, кадровый голод, черты личности политика, прошедшего всем известную школу, накладывают свой отпечаток на действия Президента, делают его поли-

тику равнодействующей разных влияний: влияний людей и влияний обстоятельств.

Кажется непостижимым, что в течение нескольких месяцев после августа 1991 г. в системе президентской администрации Правительство представляли люди временные, не облеченные необходимыми полномочиями, отчетливо сознававшие эту свою и ущербность и потому не способные к решительным действиям. Потеря темпа, серьезно осложнившая всю экономическую и социально-политическую ситуацию в России, определялась, вероятно, трудностями адаптации. Главные проблемы теперь оказались связаны не с расширением полномочий Президента (они и так достаточно велики) и не с сокрушением какой-то организованной политической силы, а с комплексом созидательных задач в экономике и обществе, которые ни Президент и его Правительство, ни поддерживающие его демократические силы в стране и парламенте решать не научились. Обучение, как теперь стало ясно, обещает быть трудным и длительным. Есть, однако, два момента, вызывающие особую тревогу.

Во-первых, в органах исполнительной власти, как, впрочем, и в парламенте, формируются и отвердевают новые структуры, преследующие собственные, далеко не всегда благовидные цели. На ключевые посты в президентской администрации один за другим стали выдвигаться люди, мягко говоря, не вызывающие доверия у демократов; напротив, честные и самостоятельные люди нередко оказываются под огнем со стороны своих влиятельных коллег в институтах исполнительной власти. Ближайшее окружение, своего рода «личный кабинет», регулирующий доступ к Президенту, потоки идущей к нему информации, разнороден и разнокалиберен и, как мне видится, не отличается от парламента ни квалификацией, ни приверженностью демократическим ценностям.

Во-вторых, серьезную озабоченность вызывает непредсказуемость, видимая импульсивность ряда важных шагов Президента, что уже демонстрировалось неоднократно и всякий раз повергало в смятение его сторонников, имеющих и ценящих собственную самостоятельную позицию, давало новые поводы, не всегда безосновательные, для нападок его противникам. Накануне шестого Съезда между Президентом и Коалицией реформ — объединением демократических депутатов — был заключен своего рода пакт о сотрудничестве и взаимных консультациях. Логично ожидать, что новая инициатива Президента по поводу референдума, равно как и перереформирование правительства, были бы обсуждены с его союзниками в парламенте. Вместо этого произошла (или была сознательно организована) утечка информации о том, что в президентском окружении хладнокровно разрабатываются различные варианты досроч-

ного роспуска парламента, а затем последовали персональные назначения сомнительного свойства.

В итоге президентская администрация, неизвестно на основе каких критериев сформированная, чудовищно разбухшие министерские структуры, многие представители Президента на местах, в своеволии и лихоимстве превзошедшие старую партбюрократию, вовсе не являются чистым воплощением демократии. Если на вес это еще можно было закрывать глаза тогда, когда структуры российской исполнительной власти в масштабе СССР оставались в оппозиции, то неслабый противовес им в виде парламентского контроля необходим и сейчас, и на будущее.

Парламент

Но, может быть, нынешний российский парламент (или, точнее, квазипарламент) настолько негоден, что его надо удалять безотносительно к качествам исполнительной власти? Ведь в нашей стране так повелось, что прошлые заслуги — скорее отягчающие, чем смягчающие сегодняшнюю вину обстоятельства. К тому же в революциях прошлого (а Россия, несомненно, переживает, хотим мы этого или нет, революционный переход от одного общественного строя к другому) парламенты нередко отставали от хода событий и оказывались чаще «короткими», чем «долгими».

Главных вопросов, на которые надо ответить, определяя отношение к судьбе съезда, на мой взгляд, три. Во-первых, выполняет ли он по-прежнему определенные, хотя и ограниченные, полезные функции или стал тормозом развития, основным оплотом консервативных сил? Во-вторых, можем ли мы на данном этапе получить лучший парламент? И, в-третьих, насколько продуктивны, с точки зрения утверждения демократического строя в России, те способы, которыми может быть проведена замена либо удаление Съезда (а заодно, возможно, и Верховного Совета)?

Надо признать, что немалый вклад в дискредитацию Съезда и — что особенно скверно — парламентаризма вообще внес сам съезд, в особенности на шестой своей сессии. Утомительный марафон обсуждения и голосования сотен поправок к документам, когда съезд превращался в собственную редакционную комиссию численностью в тысячу человек, прерывался сражениями за немногочисленные микрофоны, чуть ли не доходившими до рукопашной, щедро рассыпаемыми оскорблениями, истериками целых делегаций и неиссякавшими репликами председательствующего, вообразившего себя великим шутником и непревзой-

денным ментором. Уровень политической культуры нашего парламента был продемонстрирован *urbi et orbi* со всей наглядностью.

Справедливости ради надо сказать, что российский Съезд действительно дефектен и по замыслу, и по исполнению. Хотя самые негодные элементы союзной конструкции 1989 г. (фильтр предвыборных собраний для кандидатов в депутаты и особое представительство от общественных организаций) в российском исполнении год спустя были опущены, сохранилось все же абсурдное двухступенчатое построение: над Верховным Советом, способ формирования которого (на основе представительства регионов) достаточно иррационален, но который постепенно профессионализируется и выполняет также полезную законодательную работу, возвышается Съезд, лишь периодически созываемый и потому непрофессиональный, слишком многочисленный и политически слабо структурированный, а потому — не способный ценить свое и чужое время, импульсивный и легко манипулируемый.

С таким парламентом, конечно, надо расставаться. При всех различиях между разными проектами новой Конституции, выброшенными на политическую биржу, все они — за единственным исключением проекта маловлиятельной группы коммунистов-ортодоксов — исходят из ликвидации двухступенчатого законодательного органа. Вопрос заключается, однако, в том, когда и как это следует делать. Антисъездовская позиция состоит в том, что время для его устранения пришло, потому что на Шестом Съезде обозначился отчетливый сдвиг вправо и ставить судьбу реформ в зависимость от законодательного собрания, претендующего на собственное верховенство в духе известного лозунга «Вся власть Советам», означает идти на слишком большой риск. Ни одно из этих утверждений не кажется мне вполне обоснованным.

Прежде всего, возникает вопрос: почему же, обладая столь явным перевесом, противники Президента и Правительства не добились открыто заявленных ими еще до съезда целей: уволить правительство в отставку, вывести Президента из правительства и лишить его дополнительных полномочий, утвержденных Пятым Съездом. Ответ прост: за выражение недоверия правительству проголосовали 32% депутатов, за отмену дополнительных полномочий Президента — меньше 28%, а когда вопрос был поставлен в наиболее невыгодной для сторонников Президента форме (за сохранение этих полномочий до 1 декабря 1992 г.), то предложение поддержали 47% депутатов (для одобрения не хватило 33 голосов). Иными словами, анализ, проведенный отдельно по действительно ключевым голосованиям, показывает, что большинство Съезда вовсе не

занимало непримиримую позицию по отношению к Президенту и Правительству.

Но еще важнее: к шестому Съезду весьма существенные сдвиги произошли в социально-политической ситуации, в расстановке сил в парламенте и в обществе. Непременным атрибутом демократических сил перестала быть безусловная поддержка Президента и тем более правительства, равно как и оппозиция им в более или менее резкой форме — характерным признаком консервативной платформы. Конечно, прежнее противостояние было слишком глубоким и острым, чтобы не наложить отпечаток на политические сражения в ходе Шестому Съезду, что особенно отчетливо проявлялось при голосованиях по вопросам, традиционно раскалывавшим Съезд (частная собственность на землю) или связанным с идеологической символикой. К тому же политические и личностные связи обладают немалой инерционностью. Но двумерное деление на «наших» и «не наших», которое показывают принятые «рейтинги» депутатов, не в силах отразить движение к значительно более сложной, многополюсной политической структуре съезда: при голосованиях по разным вопросам одни и те же люди выступают в различных комбинациях.

Эта тенденция будет усиливаться, потому что время сравнительно простых альтернатив с однозначным выбором («план» или «рынок», Союз или Россия, Горбачев или Ельцин и т.д.) ушло, осталось в доавгустовской эпохе, противостояние двух — и только двух! — организованных сил закончилось. Даже сделав выбор в пользу правительства реформ, надо понимать, что не всякое оппонирование этому правительству, включая голосование против его предложений по тем или иным вопросам, есть оппозиция реформам. Сама экономическая реформа не предполагает однозначных решений: предпочтение варианта Гайдара варианту Сабурова может иметь большие или меньшие экономические резоны, но не является признаком большей или меньшей «демократической» ориентации, равно как и критика курса Правительства не соединяет в один лагерь Явлинского со Слободкиным или Бабуриным.

Да, в ходе бесчисленных голосований по экономической реформе и Конституции Съезд совершенно определенно склонился в пользу прерогатив парламента и ревниво относился к расширению полномочий исполнительной власти, к превращению временных прав, предоставленных Президенту, в постоянные конституционные нормы. Состязание исполнительной и законодательной власти, доходящее подчас до острых столкновений, присуще политической жизни многих стран. Российский парламент еще не определил окончательно своей позиции в

том, как должен выстраиваться баланс между двумя ветвями государственной власти. Но его претензии (в чем-то, возможно, чрезмерные, а в чем-то и вполне обоснованные) можно оценить как угрозу демократии, только приняв в качестве бесспорной предпосылку, настойчиво вбиваемую в массовое сознание, — «антинародный» парламент противостоит «народному» Президенту.

О превращениях президентской администрации уже говорилось выше. Меняется и российский парламент. Неудержимо идет естественный процесс дифференциации и вчерашних демократов, и вчерашних консерваторов. Если вынести за скобки действительно спорные вопросы о распределении полномочий законодательной и исполнительной власти, оптимальная модель которого для наших условий еще не найдена и по которому большинство на шестом Съезде оказывалось то на одной, то на другой стороне, то показательна как раз относительная слабосильность тех, кто выступал с крайних позиций, будь то правых или левых. Предложения, от которых веяло столь ценным в коммунистической идеологии «духом классово-борьбы», не набирали и двухсот из тысячи с лишним голосов. В свою очередь, эскапады громкоголосой части посткоммунистических демократов против «неуступчивой» представительной власти и за прямое президентское правление получали поддержку менее ста депутатов.

Сказанное менее всего должно рассматриваться как апология Съезда. В актив его шестой сессии можно записать то, что он внес существенные изменения в действующую Конституцию (в частности, раздел о правах человека и гражданина подведен к уровню современных международных образцов). Он обозначил небольшой шаг на пути к новой Конституции, одоблив основные положения проекта Конституционной комиссии и Верховного Совета и отбросив так называемые альтернативные проекты, выдвинутые их авторами преимущественно в рекламных целях. Поколебавшись, он принял свою долю ответственности за экономический курс правительства реформ. Но и пассив шестого Съезда более чем очевиден. Он не сумел снять ряд конституционных ограничений на свободное экономическое развитие (за передачу земельных участков в собственность проголосовало большинство — 472 депутата, против — 345, такой расклад был недостаточен для изменения конституционной нормы). Приняв бессодержательное и неисполнимое постановление о ходе экономической реформы, он заложил базу для последующих атак на самую конструктивную часть президентской администрации — правительство реформ. А главное, как уже было сказано, — он способство-

вал дискредитации самих принципов парламентаризма в глазах общественного мнения.

Несомненно, работа Съезда поражает малой своей продуктивностью, но главный его дефект — неспособность в полной мере и своевременно дать законодательное обеспечение проводимым реформам; соперничество не программ, а групп и лиц; предпринимаемые с разных сторон постоянные попытки вмешательства во все без исключения сферы государственной политики и социальной жизни — от московских демонстраций до положения в Ленинской библиотеке. В конечном счете это связано с провалом всех до сих пор предпринимавшихся попыток создать в парламенте устойчивое большинство, способное взять на себя ответственность за принятый курс.

Отчетливо выявившейся экспансии исполнительной власти в законодательную деятельность противостоит стремление конкурирующих сил в парламенте снова и снова вторгаться в сферу непосредственного управления посредством предписаний и указаний, по всякому поводу возбуждать общественное мнение во славу честолюбивых парламентариев, легко зарабатывающих политический капитал на критике действительных и мнимых недостатков и упущений. Баланс исполнительной и законодательной власти в сложившейся практике стал строиться не на их разделении и взаимном уважении «территории» партнера, а на постоянных стычках и перетягивании каната.

Выход из создавшегося положения непримиримая оппозиция в парламенте видит в том, чтобы переформировать и подчинить себе Правительство, связать руки Президенту и обеспечить доминирование Съезда над Верховным Советом. В свою очередь, сторонники жесткой линии в окружении Президента, видимо, к весне 1992 г. решили взять курс на роспуск парламента или, по меньшей мере, его наиболее раздражающей и наименее работоспособной составляющей — Съезда.

Референдум

Существует, по-видимому, только один, более или менее укладываемый в конституционные рамки, способ решения этой задачи: проведение референдума то ли о судьбе Съезда непосредственно, то ли по новой Конституции, утверждение которой на референдуме предполагает роспуск данного Съезда и новые парламентские выборы в близкой перспективе.

Вопрос о проведении референдума с разными формулировками, но непременно референдума и непременно возможно скорее (а за ним и новых выборов), стали еще в преддверии шестого Съезда все более на-

стойчиво выталкивать в центр политической жизни различные силы, не удовлетворенные существующим положением. Спустя некоторое время возникла парадоксальная ситуация: противники данного парламента еще не определили, с какими вопросами следует обратиться к избирателям, но уже начали выстраивать своих сторонников в боевые порядки, формируя комитеты по проведению референдума, орггруппы на местах и т.п. Готовятся звонкая политическая кампания, апелляции к народу, высшую волю которого будто бы призван выразить референдум, коль скоро этого не может сделать консервативный парламент. Возражения против скорейшего проведения референдума и выборов уверенно квалифицируются как явный признак антидемократической позиции, лишение граждан их прав. Какие доводы можно противопоставить этой быстро набирающей обороты кампании?

Следует, прежде всего, подчеркнуть, что референдум — лишь один из инструментов, которыми располагает демократия. Но это отнюдь не единственный и даже не наиболее совершенный ее инструмент, как полагают безоглядные защитники «прямого народовластия». Представительная демократия более приспособлена к решению сложных проблем, когда выбор приходится осуществлять не из двух-трех, а из множества вариантов, находить промежуточные, компромиссные решения. Но даже и в тех случаях, когда избирателю предлагается ответить «да» или «нет» на сравнительно простые вопросы, большинство вовсе не заведомо принимает верные решения. Хорошо известны бонапартовские плебисциты середины прошлого века во Франции, обеспечившие победу президента над Законодательным собранием, а затем и переход от республики к империи, референдум 1938 г. в Австрии, санкционировавший гитлеровский аншлюс, и многие другие. На нашей памяти и всесоюзный референдум в марте 1991 г. с хитроумно поставленным вопросом, ничего не выявивший и ничего не решивший.

Правда, роспуск Съезда предлагается осуществить не впрямую, а посредством принятия на референдуме новой Конституции (как вариант отстранения Съезда от утверждения Конституции). Вообще-то, в конституционной истории ряда государств можно найти случаи вынесения исполнительной властью Основного Закона на утверждение плебисцитом; обычно это происходило в странах с авторитарным режимом, но именно таким образом вышла и Франция из острого политического кризиса в 1958.

Примеры такого рода довольно редки и к тому же Россия — не Франция с уверенным в глубокие исторические традиции гражданским обществом. В принципе трудно что-либо возразить против одобрения всеоб-

щим голосованием проекта Конституции, прошедшего основательную проработку в парламенте или Учредительном Собрании: она получает дополнительную легитимацию. Но нам предлагают референдум не в дополнение, а взамен парламентского вотума, либо такой порядок, при котором последнее слово по спорным статьям проекта (прежде всего по соотношению между исполнительной и законодательной властями) останется за Президентом. Это означает, что вынесенный на референдум текст придет к избирателям не из парламента, где можно достичь взвешенного баланса интересов, а из круга лиц, которые в силу тех или иных причин получают контроль над ним на заключительной стадии процесса. Скорее всего, это будут люди, в решающий момент приобретшие, как уже бывало, наибольшее влияние в окружении Президента.

Собственно, этого и добиваются сторонники скорейшего референдума, сомневающиеся в способности данного съезда принять цельный демократический проект. Основания для таких сомнений есть. Но лучше, на мой взгляд, подождать с Конституцией, чем базировать сам процесс ее утверждения не на принципе разделения властей, в соответствии с которым принятие законов — дело парламента, а на плебисцитарном единении главы исполнительной власти и народа, восторженно скандирующего его имя. Людям, возбужденным благородным нетерпением, следовало бы задуматься, какого рода прецедент они пытаются создать на старте новой конституционной истории России. Ведь оружием референдума как средством разрешения конфликта между исполнительной и законодательной властью могут снова и снова соблазняться и будущие политики, противостояние между которыми, надо думать, будет персонафицировано не так, как сегодняшний по видимости простой выбор между любезным им Президентом и ставшим сейчас несимпатичным спикером парламента. Как же можно, добиваясь ближайшей цели, не просчитывать чуть более отдаленных последствий своих действий? Ведь огромный исторический опыт говорит, что усиление исполнительной власти и принижение законодательной — путь куда угодно, но только не к конституционной демократии. Между тем все варианты референдума нацелены как раз на изменение баланса — пусть неустойчивого, во многом неудовлетворительного — в пользу исполнительной власти.

Есть соображения и более практического характера. Наше общество для проведения экономической реформы (чем в первую очередь озабочены сторонники конституционного референдума по их утверждениям) нуждается в политической стабильности, в преемственности курса государственных институтов. Проведение референдума, а за ним и выборов, в сложившихся условиях неизбежно отвлечет силы политического акти-

ва, действующего ныне в общественных организациях, в парламенте и правительстве, в органах власти на местах, от конструктивной работы в сферу политического соперничества, переключит социальную энергию из трудной, неосвоенной сферы в привычную.

Более того, референдум обострит противостояние в обществе, усилит его поляризацию. Вопросы на плебисците будут сформулированы не с одной, но с двух, как минимум, или больше сторон. Это будет не атака на редуты дезорганизованного противника, как наивно рассчитывают лидеры некоторых демократических организаций, а встречный бой. Собрать миллион подписей за проведение референдума — дело не слишком сложное. Но вопросу о доверии Съезду может быть противопоставлен вопрос о доверии Президенту, одному набору основных принципов новой Конституции — другой, одному конституционному проекту — два или еще больше. Все это уже наготове. К чему приведет в сегодняшней обстановке подобная политическая рубка?

Проведение референдума резко сузит возможности создания и деятельности умеренного политического центра, воплотить в новом оформлении вреднейший принцип: «Кто не с нами, тот против нас». Ориентация на победу, а не на соглашение в условиях бедственного социального положения широких масс, будет усиливать конфронтацию, нагнетать худшие эмоции — злобу и ненависть к действительным и мнимым противникам. Каждая из конфронтирующих сторон будет внушать своим скромникам, что происходит противоборство добра и зла, Бога и Дьявола. Реальные общественные проблемы при этом будут подвергаться неизбежной мистификации, объективные трудности и последствия собственных просчетов — подаваться как порождение злой воли «врагов», число которых видится тем большим, чем труднее достается победа. К тому же благоприятный для сторонников Президента исход референдума вовсе не запрограммирован: его главным результатом может стать глубокий раскол общества надвое, натрое и т.д. Провал референдума в мае 1992 г. за введение президентской республики в Литве, где, казалось бы, ситуация значительно более стабильна, чем в России, — полезное предупреждение.

Досрочные выборы

Референдум, по замыслу его сторонников, должен открыть путь новым парламентским выборам уже в этом или следующем году. Насколько своевременно проведение двух избирательных кампаний на пике безвременья? Ведь одно время, ранней осенью прошлого года, когда еще действовала инерция августовской победы, безвозвратно упущено, а

другое, когда могут сказаться благотворные результаты начатых реформ, еще не наступило. Ориентировать при таких обстоятельствах общество на скорейшее проведение выборов можно лишь в том случае, если не задумываться всерьез об их вероятных результатах.

Во-первых, референдум, в особенности, если на него будет вынесен так называемый «президентский» вариант Конституции, и выборы в сложившихся условиях дадут новые импульсы центробежным силам в России. Перспектива утверждения «президентской республики» едва ли вызовет прилив энтузиазма в бывших автономиях, еще не вкусивших горькие плоды сепаратизма. Многие из них, не только Татарстан и Чечня, референдум, а за ним и выборы в Российский парламент, скорее всего, вообще проводить не станут либо проведут их так, чтобы результаты были объявлены недействительными.

Во-вторых, даже в краях и областях с преобладанием русского населения выборы не везде дадут новому парламенту необходимую легитимацию. Это весьма вероятно, так как задавленные свалившимися на них бедами и разуверившиеся в продуктивности политической борьбы люди во многих местах на выборы просто не придут. Если сохранится нынешняя избирательная система, то многие округа не будут представлены в парламенте. Конечно, можно понизить порог явки избирателей и заменить мажоритарную избирательную систему пропорциональной, но такого закона у нас пока нет, как нет и развитой партийно-политической инфраструктуры, и даже в лучшем варианте на законодательное утверждение нового порядка выборов потребуется время.

В-третьих, и это, может быть, главное, не существует серьезных оснований надеяться, что избранный с сегодня на завтра парламент будет лучше по политической ориентации и профессиональной квалификации. Существующий Съезд — зеркало нашего общества. Оно смотрит — и отшатывается, не отдавая отчета в том, что видит самого себя. Мне возражат: этот Съезд — вчерашний день общества, «свет далеких звезд», ибо за истекшие с момента выборов два года мы прошли длинный путь. Не спорю, путь длинен, но едва ли тот его отрезок, на котором мы сейчас оказались, — самое подходящее место для развертывания электральных батальев.

Далеко не все свои позиции утратила в провинции старая номенклатура. Голосование ее представителей на ряде съездов по вопросу о частной собственности на землю выразило не только их корыстные клановые интересы, но и предпочтения значительной части избравших их людей.

Этого не хотят принимать во внимание те демократические политики, которые видят в отказе нескольких сот депутатов ввести частную собственность на землю немедленно и в полном объеме непререкаемый аргумент за разгон съезда или, по меньшей мере, основание для проведения референдума, ограниченного одним вопросом о неурезанном праве частной собственности на землю. Сломить такое сопротивление референдумом, может быть, и заманчивая идея, но следовало бы просчитать, например, что мы будем делать, если желаемое решение будет принято против воли большинства сельского населения...

Следует учитывать, далее, что не только в провинции, но и в столицах прежнее противостояние демократов и консерваторов все более замещается соперничеством старой и новой номенклатуры, имеющей «демократическую» окраску, выдвинувшейся под демократическими лозунгами, но с весьма отдаленным отношением к подлинной демократии и не менее чуждой интересам своих избирателей, чем ее коммунистические предшественники. Вопреки утвердившимся представлениям, демократы не находятся у власти — они лишь обрели некоторые позиции влияния на власть. Но ответственность за резкое ухудшение условий жизни людей, и не без оснований, они все будут нести вместе с властью. Если к этому добавить явный кризис демократических партий и организаций — многочисленные расколы, перебежки, соперничество, столкновение личных амбиций, популистские трансформации, — то перспективы демократов на выборах, проведенных до экономической стабилизации, плоды которой едва ли скажутся до истечения срока полномочий нынешнего парламента, вовсе не представляются заманчивыми.

На выборах 1989–1990 гг. люди голосовали не столько «за», сколько «против», — против старой, надоевшей, растерявшей свой авторитет власти. На ближайших выборах, если они состоятся, значительная часть избирателей проголосует против тех, кто не успел, не захотел, не смог оправдать их надежды. На прошлых выборах оппозиция старой власти разворачивалась под демократическими лозунгами. На будущих выборах скорее всего будут доминировать лозунги национально-государственные и популистские. Я не предвижу большого политического будущего, скажем, лично для Жириновского, но бессовестные демагоги — государственники, националисты и популисты его стиля — могут занять многие места бывших партocrats и потеснить пеструю демократическую коалицию.

Кому это нужно?

Сложность, запутанность российской политической ситуации проявляется в том, что атаки на Съезд ведутся из демократического лагеря или, во всяком случае, лидерами и организациями с «демократической родословной». Обществу, в глазах которого престиж Съезда стоит не слишком высоко (в немалой мере по его собственной вине) и которое предрасположено к однозначным оценкам, навязывается новый «образ врага», нового «убежища» ненавистной партноменклатуры.

Возникает вопрос: отдают ли себе отчет люди, разворачивающие кампанию против Съезда, в вероятных и не слишком отдаленных последствиях своих действий? Наверное, в действиях многих из них присутствует и элементарный просчет, кого-то подхватил и несет азарт противостояния. Но все-таки главное — нарастающая дифференциация интересов социально-политических сил, которые объединял в недавнем прошлом демократический блок.

Антисъездовская установка объединила сегодня — и противопоставила другой части демократов, а не только сохраняющей серьезные позиции в парламенте консервативной части депутатского корпуса, по меньшей мере, три силы.

Первая — это влиятельные политики раннеперестроечного призыва, утратившие важную часть своих позиций после крушения союзных структур. Их лидеров не удовлетворяют локальные масштабы деятельности. Они рассчитывают занять подобающее место в новом российском парламенте и добиться прямого представительства в нем таких политических новообразований, как Движение демократических реформ в обоих его ответвлениях, которые пока этого представительства лишены. Демарш с конституционным проектом Собчака перед шестым Съездом — одна их акция, участие в подготовке референдума — следующая.

Вторая — радикалы, специализация которых — организация массовых кампаний и демонстраций. Неоценимы их заслуги в прошлом, когда общество было четко поляризовано и стенка шла на стенку. Сотни тысяч людей, вышедшие на улицы наших городов в январе-марте и в августе 1991 г., защитили страну от реванша реакционных сил. Выборы — это поприще, на котором такие организации, как Координационный совет движения «Демократическая Россия» в его нынешнем составе, могут, действуя привычными средствами, наилучшим образом проявить свои возможности, оправдать свое существование в качестве мобилизационных институток. Средство трансформируется в цель, инструмент — в целеполагающее устройство.

Третья — самая серьезная и влиятельная — истеблишмент, сформировавшийся в аппаратах исполнительной власти из демократов, партocrats и людей без политического рода и племени. Представительные учреждения в их сегодняшнем виде такие люди рассматривают (не без некоторых оснований) как досадную помеху в своей работе и рассчитывают, что вновь избранный парламент либо будет более сговорчив (это, на мой взгляд, ошибка), либо будет сформирован не скоро (что вполне вероятно).

Всем им для оправдания своего бытия, собственных промахов, для расширения влияния позарез нужны новые победы, хотя бы и призрачные. Именно из этих кругов исходят призывы к разгону съезда, проведению референдумов, выборам Учредительного собрания и т.д.

Кризис или агония?

Кризис, к которому пришел Российский парламент и который вызвал серьезные напряжения вокруг него, — лишь одно из проявлений общего глубокого политического кризиса. Судорожные движения, призванные как-то разрешить его, могут иметь разные исходы.

В принципе в досрочных парламентских выборах, в приведении состава депутатского корпуса в соответствии с новым раскладом сил в обществе нет ничего плохого. Во многих демократических странах правящие партии внимательно следят за политической конъюнктурой и стараются провести выборы в наиболее благоприятный для себя момент. Но в России речь идет не о конъюнктуре, а о мощном сдвиге социальных пластов, который только начался. Беда в том, что здесь не существует пока ни конституционных норм роспуска съезда и структуры будущего парламента, ни удовлетворительного избирательного закона, ни партийно-политической инфраструктуры, обеспечивающей проведение выборов на демократической основе. Ростки парламентаризма на российской почве еще очень слабы: едва появившись в начале XX в., они были сметены бульдозером партийно-советской системы, а ныне в сознании не только рядовых граждан, но и многих политиков вновь прорастает миф о «вожде и народе», иллюзия о превосходстве прямой плебисцитарной демократии над демократией представительной. Проводить выборы до того, как едва начатая экономическая реформа принесет плоды, до того, как эти плоды ощутят миллионы людей, безответственно и опасно.

Убрать, хотя бы на некоторое время, с политической сцены парламент, хотя бы и крайне несовершенный, оставить исполнительную власть наедине с собой означало бы пойти на риск значительно больший, чем риск вотума недоверия прогрессивному правительству. Насильственное удаление данного съезда нанесло бы серьезный удар не

только по его нынешнему составу, в известной мере он заслужил это, но и по перспективам российского парламентаризма.

Выдвигается подчас и паллиативное предложение: упразднить Съезд, но оставить пока Верховный Совет. В нем есть некоторые резоны, так как Верховный Совет от Съезда отличается хотя и не очень высоким, но все же постепенно приобретаемым профессионализмом. Но это решение мне кажется несправедливым по отношению к большинству депутатов, получивших от избирателей такой же мандат, что и члены Верховного Совета, и весьма опасным, ибо Верховный Совет легитимен лишь до тех пор, пока существует Съезд. Он не выдержит давления антипарламентских сил, которые немедленно станут развивать свой успех: достаточно вспомнить судьбу Верховного Совета СССР.

В сложившихся условиях кампания за референдум может привести к дальнейшему нагнетанию борьбы между исполнительной и законодательной властями, в результате чего либо они обе, обессилив друг друга, будут сметены в нынешнем составе «третьей силой» (вызревшей то ли на улицах и площадях, то ли в «силовых» министерствах), либо, не имея внушительных противовесов, ныне существующая исполнительная власть пойдет по пути авторитарного вырождения, частичной замены некоторых ключевых фигур в составе прогрессивного правительства и переориентации курса. Причем эта переориентация может совершаться исходя из лучших намерений, однако известно, что именно такими намерениями «вымощена дорога в ад».

*Пресс-конференция А.Н. Шохина,
заместителя Председателя
Правительства Российской Федерации*

**Экономика и политика накануне
VII Съезда народных депутатов
(26 ноября 1992 г., Пресс-центр
Правительства Российской Федерации)¹**

Уважаемые друзья, когда мы договаривались о сегодняшней встрече, то речь шла прежде всего о беседе, связанной с итогами визита Президента Ельцина в Республику Корея, во-первых. Во-вторых, с итога-

¹ *Шохин А.* Мой голос будет все-таки услышан. Стенограмма эпохи перемен. М., 1995. С. 43–52.

ми визита российской делегации в Китайскую Народную Республику. В-третьих, с итогами Парижского клуба. В-четвертых, с сегодняшними переговорами с германской делегацией во главе со статс-секретарем министерства финансов Келлером.

Но, насколько я понимаю, вас, прежде всего, интересуют вопросы внутренней политической жизни, связанной с сегодняшним заседанием Верховного Совета и с сегодняшними, вчерашними и позавчерашними кадровыми решениями и с предстоящим Съездом. Я правильно понимаю?

(Голоса. Естественно.)

Тогда я не буду делать никакого вступительного заявления, и сразу приступим к вопросам.

Ведущий. ИТАР-ТАСС, пожалуйста.

ИТАР-ТАСС. Сегодня было заседание Правительства и министерств, если можно так сказать. О чем там шла речь, хотелось бы знать? Это первый вопрос.

И второй вопрос. Сегодня вернулся из Парижа П. Авен. Завершились переговоры с Парижским клубом. То, что сделана двухнедельная отсрочка по решению о реструктуризации долга, означает ли это, что Парижский клуб пойдет на реструктуризацию после Съезда в зависимости от того, останется ли команда Гайдара у власти или нет?

А.Н. Шохин. Что касается сегодняшнего заседания Правительства, то оно было созвано уже после обеда и сориентировано было на возможное голосование по докладу Правительства в Верховном Совете. Но поскольку решение Верховного Совета не состоялось, то наше заседание оказалось довольно краткосрочным. Мы обсудили несколько текущих вопросов и разошлись. Будем ждать завтрашнего голосования Верховного Совета, и если понадобится определять свою позицию по реализации постановления Верховного Совета либо по подготовке тех или иных решений Правительства, если мы сочтем, что постановление Верховного Совета не совсем адекватно оценивает результаты нашей деятельности, то мы позицию определим в оперативном порядке.

Что касается переговоров по Парижскому клубу, то я бы не стал делать такие далеко идущие выводы, что российская делегация сознательно перенесла на две недели окончательное урегулирование вопроса о реструктуризации внешнего долга с тем, чтобы поставить Съезд в такое положение, которое затруднило бы критику Правительства.

Дело в том, что вчерашнее заседание Парижского клуба, как и предполагалось, не последнее, потому что именно на этом заседании был впервые представлен вариант или сценарий реструктуризации внешнего

долга бывшего Советского Союза, поскольку этот сценарий раньше не мог быть представлен из-за правовой неурегулированности отношений бывших республик Советского Союза. Поскольку нам удалось эти правовые вопросы снять, то впервые нами и был представлен сценарий. Это только начало переговоров. Мы планировали и до этого заседания, что нам понадобится как минимум еще один раз послать нашу делегацию в Париж. Пока у нас есть расхождения в оценке способности России обслуживать внешний долг. Наши собственные оценки и оценки Парижского клуба довольно существенно расходятся. Но есть в то же время и некоторые подходы к тому, как сблизить эти позиции.

Так что заседание через две недели — это в том числе и перерыв, необходимый для отработки некоторых технических деталей.

Орлов, «Московские новости». Александр Николаевич, Вы очень правильно почувствовали в своем вступительном слове наше настроение, что нас интересуют последние кадровые перестановки и Ваше к ним отношение. Хотелось бы знать, до какой степени Правительство готово идти на компромисс, т.е. где грани того компромисса, что последует дальше? Что значит, что не предвидится масштабных изменений в Правительстве? Верны ли слухи, что следующим отставником будет министр внешнеэкономических связей? Спасибо.

А.Н. Шохин. Я бы не стал гадать, кто будет следующим. Им вполне могу оказаться и я, если следовать вашей логике, что серьезные кадровые корректировки неизбежны. Я бы так ответил на этот вопрос.

Что касается Бурбулиса Геннадия Эдуардовича, то, как Вы понимаете, не произошло заметного изменения его статуса по сравнению с функциями Государственного секретаря при Президенте. Последние во многом состояли в организации интеллектуальной деятельности, творческой деятельности советников при Президенте. И сейчас, по сути дела, раздражающее многих депутатов наименование «госсекретарь» получило более простую бюрократическую вывеску — руководитель группы советников. Вы помните, наверное, что накануне шестого Съезда очень многие нападали и на Президента, и на Госсекретаря Российской Федерации за неконституционность этой должности. Сейчас логическое завершение получил процесс приведения в соответствие названия должности Г.Э. Бурбулиса с пожеланиями народных депутатов. Хотя главное — чтобы не произошло реального изменения статуса.

Что касается М.Н. Полторанина и его отставки, он сам объяснял мотивы отставки своей. Они в том, чтобы оградить Президента от критики, связанной во многом с тем, что накануне Съезда, в течение не одной недели, Михаил Никифорович активно критиковал и парламент, и пред-

стоящий Съезд. И сейчас отводил на себя удар перед Съездом. Мне трудно говорить, насколько оправданна такая линия и насколько эти мотивы являются истинными причинами. Понятно и очевидно, что было определенное давление со стороны тех структур, которые активно критиковал Михаил Полторанин. Поэтому тут можно с уверенностью сказать, что его расчет оправдался. Хотя, естественно, другой вопрос: достаточна ли жертва, вовремя ли сделана она, в той ли форме и т.д. Но это вопрос политической тактики.

Что касается возможных других отставок, у меня есть собственное суждение, я его уже высказывал, могу повторить. Я считаю, что отставки в форме сдачи членов кабинета никоим образом не укрепляют позицию Президента и не помогут укрепить позицию президентской команды, Правительства на Съезде. Аппетит приходит во время еды, и, почуяв кровь, хищник активизирует свою деятельность. Но я не хотел бы здесь никаких негативных оценок давать нашим оппонентам. Это естественные формы политической борьбы, быть может, естественные для страны, которая недавно вышла из пут административно-командных коммунистических структур. Если бы у нас более длительный демократический опыт был, наверное, эта политическая борьба осуществлялась другим способом.

Если речь вести о некоей коалиции, некоем компромиссе, то, конечно, прежде всего нужно вырабатывать политическую, экономическую формы компромисса. А затем уже искать тех людей, которые могут реализовать этот компромисс.

У нас, к сожалению, старый коммунистический подход, обкомовское мышление часто преобладает: надо поменять людей, и тогда все успокоится, все решится само собой. Видимо, нам еще нужно дорасти до цивилизованных форм политической борьбы.

Если исходить из того, что мои представления будут реализованы, то до Съезда не должно быть больше никаких отставок, что не значит, что их вообще не будет. Но я бы считал, что все остальные изменения в кадровом составе Правительства должны происходить как результат формирования нового Правительства. А оно может быть сформировано как некая коалиция, если оппозиция сумеет показать свою силу во время Съезда. Либо как монолитное Правительство после представления кандидатуры премьер-министра и утверждения этой кандидатуры Верховным Советом и Съездом, если сил у оппозиции не хватит. Тогда автоматически Правительство уходит в отставку по Конституции после утверждения премьера. А премьер в течение определенного срока представляет членов нового кабинета либо в соответствии со старым Зако-

ном о Правительстве, когда не надо представлять каждого члена кабинета, а достаточно вотум доверия всему кабинету получить.

Или по новому закону (а он может получить право на жизнь после принятия соответствующих поправок на Съезде к Конституции) надо будет утверждать большое число членов кабинета в парламенте. В этом случае, правда, будет трудно говорить о монолитности и единстве кабинета. Так что в декабре не исключены кадровые изменения в составе Правительства. Но если не драматизировать ситуацию, то они могут стать результатом конституционного механизма смены кабинета. Если, конечно, будет представлена кандидатура премьера.

Во многих проектах постановлений Верховного Совета, их около пяти сегодня, было предложено и рекомендовано Президенту представить в ближайшее время кандидатуру премьера. Правда, всегда у нас категории «в кратчайшие сроки», «в ближайшее время» имели очень растяжимые временные рамки, поэтому если этот пункт в постановлении завтрашнего Верховного Совета будет, то как он будет интерпретирован Президентом — это уже его дело.

«Бизнес-ТАСС». Александр Николаевич, вы упомянули переговоры с Келлером, статс-секретарем министерства финансов ФРГ. В их итоге удалось ли вообще достичь прорыва в переговорах с германской стороной? И какая возможна повестка дня предстоящего визита федерального канцлера Гельмута Коля?

А.Н. Шохин. Я уже не первый раз встречаюсь со статс-секретарем Келлером. Месяц назад я, будучи с полудневным визитом в Бонне, встречался с ним и с министром финансов Вейгелем. Сейчас он приехал с ответным визитом из Германии. Складывается довольно напряженная ситуация в Бундестаге с обсуждением бюджета, и министр финансов не может вырваться, хотя он должен был приехать для подготовки визита канцлера. И, судя по всему, статс-секретарь Келлер еще раз приедет в декабре в Москву для финализации наших дискуссий на техническом уровне.

Сегодня в принципе мы сумели договориться о некоторых компромиссных вариантах, включающих принятие политических решений по тем вопросам, по которым уже несколько месяцев пытались договориться на техническом, экспертном уровне. И, судя по всему, к моменту визита канцлера Коля в Москву будут приняты окончательные формулировки, окончательные решения.

Речь идет о четырех вопросах. Это, во-первых, германская позиция, связанная с реструктуризацией внешнего долга бывшего Советского Союза. Сейчас от позиции Германии во многом зависит окончательная

цифра тех сумм, которые нам в следующем году придется тратить на обслуживание внешнего долга. Поскольку Германия несет основную нагрузку, от нее и зависит окончательное решение.

Во-вторых, это проблема сальдо платежей, сальдо взаимных обязательств Советского Союза и ГДР. Это сальдо складывается не в нашу пользу. Как известно, у нас долг 6,5 млрд переводных рублей. Мы его, правда, не признали еще окончательно, но в банковских документах он фигурирует. Не признали мы его прежде всего потому, что считаем, что, кроме видимых форм платежно-кредитных отношений, существовали еще невидимые, связанные с преференциальными ценами, по которым поставлялись советские товары — энергоносители прежде всего — в ГДР. И наша экономика потерпела к тому же ряд убытков в результате объединения Германии.

Накануне объединения очень много было бестоварных фиктивных сделок. Наши эксперты-финансисты насчитывают примерно те же 6 млрд убытков. Считают, что есть некоторый баланс. Мы уже давно спорим по этому вопросу, каждый стоял на своем. Сейчас мы некоторые подходы к решению этих проблем выработали.

Кроме того, естественно, вопрос возникает в области имущества Западной группы войск. С мая месяца германская сторона готовит ответ на предложения Президента Ельцина о паушальном урегулировании. Речь идет о единовременном решении этого вопроса без длительной реализации имущества Западной группы войск. Но оно включает единовременную выплату компенсации российской стороне.

Надо иметь в виду, что речь идет о сумме порядка 6 млрд марок. Но одновременно немецкая сторона, как это водится в таких случаях, выставляет встречные, экономические претензии.

Опыт Восточной и Центральной Европы показывает, что часто успешно этот аргумент применяется. Оценки экологического ущерба в глазах германской стороны колеблются где-то в сумме от 2 до 40 млрд марок. То есть очень трудно, используя арифметические подходы, найти окончательное решение.

Еще один вопрос, связанный с текущей торговлей, текущим экономическим сотрудничеством. Здесь, как Вы знаете, есть тоже масса проблем. Это и проблемы, связанные с «гермесовскими» кредитами. Это проблема задолженности российских фирм германским фирмам уже за поставленные, отгруженные и потребленные товары. Эта задолженность составляет порядка двух миллиардов марок.

На долгое время переговаривались по каждой из этих проблем в отдельности, но похоже на то, что только пакетное решение позволит вы-

йти из этих тупиков переговорных. Сейчас мы пытаемся выработать именно такие пакетные предложения.

Агентство ЮПИ. Сегодня Аркадий Вольский сделал заявление о подтасовках в отношении представленной Правительством программы — там отсутствуют элементы, которые были согласованы с «Гражданским союзом». Объясните, пожалуйста, что это значит?

А.Н. Шохин. Я не участвовал ни в каких согласительных переговорах с «Гражданским союзом» по поводу использования тех или иных пунктов программы «Гражданского союза» в программе Правительства. Но поскольку я неделю назад публично представлял не согласованный с «Гражданским союзом» вариант программы Правительства, мне поручено курировать ее доработку в организационном плане. Я могу повторить то, о чем я говорил на заседании Правительства: те положения программы Вольского, которые не противоречат идеологии программы Правительства, мы готовы включить в нее. Но есть ряд пунктов, которые явно противоречат идеологии правительственной программы. Прежде всего, это возврат к административно-командным методам, включая госзаказ, замораживание цен, зарплаты и т.д. Эти пункты, если бы они были включены в общую программу Правительства, означали бы, что данное Правительство отказалось от своего курса.

И тогда уместно было бы говорить о формировании нового Правительства на другой, коалиционной основе. Сегодня некоторые журналисты звонили и спрашивали, не собираюсь ли я в этой связи и отставку. Я в отставку не собираюсь, поскольку считаю, что сейчас программа Правительства, даже с учетом ряда положений программы «Гражданского союза», остается правительственной программой. Но как только мы включим те пункты, на которых настаивает «Гражданский союз», типа замораживания цен, зарплаты, введения множественности обменных курсов, введения госзаказов и т.д., тогда это совсем другая программа. Это будет уже программа «Гражданского союза». И естественно тогда надо формировать другой кабинет. Тогда я уйду в отставку.

Поэтому я бы не стал тут делать политических заявлений, тем более что у нас один из разработчиков программы и «Гражданского союза» и Правительства один и тот же человек — профессор Евгений Ясин. Он уже год работает советником Правительства, является автором всех правительственных, неправительственных и антиправительственных программ, и это тоже некоторый залог того, что ряд положений программы «Гражданского союза» может быть включен в программу Правительства. Кроме того, костяк предложений программы «Гражданского союза» подготовлен коллективом сотрудников Института народнохозяйственного

прогнозирования. Может быть, журналисты не знают, что несколько ведущих членов экономической команды вышли из этого института, включая Гайдара, меня, Салтыкова, Нечаева, Головкова, Вавилова. Так что по каким-то вопросам, естественно, мы имеем общие точки зрения, где-то возможны и разногласия, но я считаю достоинством представленного сегодня в парламент документа то, что он не пошел на чрезмерный компромисс. Пока что это еще правительственная программа, хотя сегодня представители «Гражданского союза» — Вольский и другие — уже стали обвинять Правительство в том, что оно не склонно к такого рода компромиссу.

А. Портанский, «Известия». За рубежом наблюдается нарастающая обеспокоенность тем, что Запад недостаточно усилий предпринимает для того, чтобы помочь по-настоящему России. Был целый ряд высказываний политических деятелей, и в прессе были соответствующие статьи. Говорят, например, что за спорами о масличных культурах и французском вине в рамках ГАТТ они могут просмотреть опасность, которая возникнет здесь. Недели две назад сенатор Нанн выступил и довольно образно обрисовал ситуацию, что год назад Запад истратил 60 млрд долл. для того, чтобы возвести обратно на свой пост Премьера Кувейта, а на Россию пока потратили всего ничего, и пора лицом повернуть к этой опасности, которая может возникнуть, повернуться. Как вы можете оценить ситуацию, и как, по-вашему, достаточны усилия Запада в этом плане или нет?

А.Н. Шохин. Если коротко говорить, моя позиция состоит в том, что они еще недостаточны. Еще адекватного восприятия проблем реформ в России и их роли для мирового сообщества нет. Поэтому сейчас мы ждем очередного сигнала со стороны Запада, который бы подтвердил его заинтересованность в успехе реформ в России. Этот сигнал, конечно, не политическое заявление лидеров ведущих государств или лидеров международных финансовых организаций, а прежде всего приемлемый для России вариант реструктуризации внешнего долга. И мы также ждем, что в этой работе, в организации этого сигнала примут участие не только члены Парижского клуба, но и Международный Валютный Фонд, потому что существует жесткая связь между соглашением с Парижским клубом и соглашением по резервному кредиту с Международным Валютным Фондом. Поэтому, если Международный Валютный Фонд поддержит реструктуризацию внешнего долга, не выставляя жестких условий по резервному кредиту, можно считать, что Запад сделал адекватный шаг на поддержку российских реформ. Мы считаем, что возможность такого шага есть, и в течение декабря месяца будем активно работать над

тем, чтобы воплотить эти намерения, пока еще, может быть, призрачные для того же Запада, в практические соглашения. Я не думаю, что Съезд очень сильно помешает этим шагам, хотя Запад, естественно, хотел бы посмотреть, чем закончится очередной Съезд. Хотел бы воспользоваться случаем и призвать народных депутатов к тому, чтобы чрезмерно не драматизировали ситуацию, потому что сейчас это один из самых ответственных шагов в деятельности нашего Правительства, которая связана с созданием благоприятных предпосылок для российской экономики на ближайшие два года и на среднесрочную перспективу. Кроме того, мы намерены сами выработать предложения по программе поддержки российских реформ со стороны Запада и начать обсуждение этих предложений с представителями «семерки», с представителями международных финансовых организаций.

Наверное, вы заметили, что в последнее время мы окончательно урегулировали несколько проблем, связанных с предоставлением кредитов России. Речь идет о реабилитационном займе Мирового банка — 600 млн долл., речь идет о приватизационном займе того же Мирового банка, речь идет о займе на развитие социальной инфраструктуры и служб занятости. То есть начинает реализовываться программа заимствований из Мирового банка, рассчитанная на несколько лет. И другие международные институты тоже активизируют свою деятельность. Если говорить о миллиардном кредите МВФ, который был предоставлен России еще в августе месяце, мы сейчас его уже взяли в распоряжение, хотя мы его не тратим по ряду причин, и, возможно, если мы сумеем очень аккуратно и грамотно провести переговоры — и также аккуратно и грамотно проводить экономическую политику — и не будем сотрясать общество политическими битвами, возможно, что в ближайшее время будет решен вопрос с резервным кредитом (standby) и, быть может, с фондом стабилизации рубля.

Южнокорейская газета. Вопрос о дальнейшем экономическом сотрудничестве России и Кореи. Удалось ли выработать какие-либо проекты сотрудничества в сфере бизнеса в ходе визита Ельцина?

А.Н. Шохин. Во-первых, в ходе визита Президента Ельцина удалось снять те проблемы и преодолеть те трудности, которые мешали нормальному сотрудничеству Республики Корея и России. Я имею в виду урегулирование вопросов, связанных с платежами по кредитам, товарному кредиту и финансовому кредиту, которые были предоставлены еще Советскому Союзу. Урегулирование этих вопросов позволяет активизировать торговлю. Если в прошлом темпы роста товарооборота были где-то 25—30% за год, то в этом году они где-то 8%. Тенденция явно ухудшает-

ся, и мы надеемся, что тот факт, что сняты барьеры на пути движения корейских товаров в Россию, позволит выйти на темпы, характерные для прошлого года.

Если говорить о конкретных проектах, то прежде всего внимание журналистов и специалистов приковано к газовому проекту. Речь идет об освоении газовых месторождений Республики Саха — Якутия. Этот проект, как вам известно, включает строительство газопровода через Северную Корею в Южную. То есть этот проект не только экономический, газовый, но и политический. И, судя по всему, если с технико-экономической точки зрения будет доказана эффективность этого проекта, прежде всего будет найдено достаточное количество газа в Якутии, то реализация этого проекта послужила бы и политической стабилизации в регионе. Кроме того, корейские фирмы проявляют интерес к освоению месторождений на Сахалинском шельфе; поскольку объявлен тендер международный, корейские фирмы имеют намерения участвовать в нем.

Кроме того, очень много существует конкретных проектов в Дальневосточном регионе. Характерно то, что в Сеуле во время визита Президента Ельцина я лично как член делегации испытывал давление с двух сторон. Сначала главы администраций Дальневосточного региона, Приморского края, Магаданской области, Иркутской области, Хабаровского края приходили с конкретными предложениями к членам делегации и к членам Правительства, а потом через некоторое время приходили представители корейских фирм с теми же предложениями. То есть уже существует некоторая проработка на региональном уровне, и с двух сторон давление обеих стран оказывается с тем, чтобы продвинуть эти проекты. Это свидетельствует о том, что идет реальная активизация процесса экономического сотрудничества, хотя никаких соглашений по конкретным проектам на правительственном уровне не подписывалось, но наметилась тенденция к нарастанию сотрудничества, и мы договорились, что в январе месяце состоится в Москве бизнес-семинар российских и корейских предпринимателей с участием дальневосточных регионов, и на нем мы будем пытаться выйти на конкретные соглашения и проекты.

Интерфакс. Александр Николаевич, в какой стадии находится подготовка Указа Президента России о внутреннем долге? Имеется в виду долг Внешэкономбанка.

А.Н. Шохин. Я не исключаю, что он подписан. Честно говоря, это несчастный документ, потому что летом мы его готовили, в июле месяце, как постановление Верховного Совета, вернее, как постановление Президиума Верховного Совета. Потом оказалось, что человек, внес-

ший проект постановления, оказался в отставке. Это был Матюхин, тогдашний Председатель Центрального банка. Представил потом новый вариант заместитель Председателя Центрального банка Тулин. Пока документ шел по инстанциям, появился исполняющий обязанности Председателя Центрального банка Геращенко, и Аппарат Президиума Верховного Совета просил перенаправить этот документ за подписью Геращенко. Потом каникулы наступили в Верховном Совете. Потом было обсуждение на Президиуме Верховного Совета, и руководители Верховного Совета решили направить этот документ на сессионное заседание. Здесь мы уже всполошились и решили, что если с мест от микрофона будут даваться поправки в этот технический, в общем, документ, то он может потерять свое значение. Мы решили тогда подготовить проект Указа Президента. Вернее, сначала мы решили постановление Правительства сделать, потом — Указ Президента, потом — опять постановление Правительства, но за подписью Президента. Возникло очень много таких технических и правовых вопросов, которые привели к тому, что на протяжении 4—5 месяцев этот документ никак не может выйти. Это, может быть, не оправдание для Правительства, но есть, конечно, вопросы чисто содержательные. В частности, в этом Указе или постановлении Правительства первый пункт гласит, что обязательства перед физическими лицами — гражданами бывшего Советского Союза — должны быть погашены до 1 июля 1993 года. То есть с 1 июля любые требования физических лиц должны погашаться без ограничений по объему, срокам и так далее. Но это значит, что нам надо за полгода мобилизовать некоторые валютные ресурсы с тем, чтобы удовлетворить запросы граждан бывшего Советского Союза, включая граждан ныне независимых государств.

Есть и чисто технические сложности. Например, Внешэкономбанк уверяет, что он больше ста человек в день обслужить не может, у него всего восемь окошечек, и будут очереди года на три при таком темпе. Быть может, специальный банк создать на полгода с большим количеством окошечек, или другим способом решить этот вопрос? Мы нашли более-менее приемлемые способы и механизмы решения этих вопросов. Более принципиальный вопрос — определение очередности платежей. Погашение займа идет в пять траншей, и надо решить, какие юридические лица попадают в тот или иной транш. Нужно решить, что должно являться приоритетом номер один: совместное предприятие или российское предприятие, внешнеторговое объединение или промышленное предприятие и так далее. Решение этих вопросов заняло довольно много времени. Я думаю, в ближайшие дни документ должен выйти. Спасибо

за напоминание, я буквально завтра проверю, лично вмешаюсь в процесс продвижения этого документа.

«Финансово-деловые новости». Александр Николаевич, какие экономические шаги продумываются Правительством на случай сильной атаки на Правительство со стороны парламента? В частности, поговаривают, что в финансовых кругах продумывали вариант подкрепления рубля с 1 декабря. Повлияла ли на это решение позиция парламента?

А.Н. Шохин. Рубль уже и так пошел в гору, и Съезд, видимо, не мешает ему. В Правительстве не рассматривалось никаких специальных мер по тому, как себя вести в случае, если сильные атаки будут. Хотя надо признать, что в последние два месяца Правительство занималось специальными шагами, связанными с предстоящим Съездом, в частности, активизировало переговорный процесс с различными социальными силами, с директорами, активнее стало участвовать в различных общественных форумах, объяснять свою позицию. Но это не те специальные меры, которые связаны с искусственной стабилизацией курса за счет изыточной валютной интервенции, чтобы показать, что линия Правительства правильна. Мы специально в этом зале однажды собирались и обсуждали, надо ли что-либо специальное делать в связи со Съездом, и приняли решение, что надо реализовать то, что намечено. В частности, документы типа указа о внутреннем валютном долге. Но специальных суетливых движений решили не предпринимать. Суетливые движения будут замечены, это будет расценено как слабость Правительства, и вряд ли они принесут успех. Но то, что мы намерены были делать до конца года, надо успеть сделать. В том числе, на случай, если атаки будут сильными, мало ли чем кончится, нам надо как можно больший задел создать, больше решений принять, которые, как раньше говорили, приведут к необратимости реформ.

С. Пархоменко, «Независимая газета». Александр Николаевич, я хотел бы вернуться к началу нашего разговора. Вы как-то говорили о том, что не предполагается больше отставок, во всяком случае до Съезда. Но при этом оговаривались: «Если я правильно представляю ситуацию, если реализуются мои представления», и так далее. Вот я хотел бы спросить, какие, на Ваш взгляд, Правительство должно получить гарантии, чтобы быть окончательно уверенным в своем завтрашнем дне? А если конкретизировать: как Вы оцениваете шансы выдвижения в качестве премьер-министра кандидатуры довольно неожиданной — Егора Гайдара?

А.Н. Шохин. Вчера я в производственной паузе рассуждал про себя о том, что надо было бы сегодня кандидатуру премьера представить на утверждение Верховного Совета после обсуждения Программы неот-

ложных мер по оздоровлению экономической ситуации, поскольку, во-первых, сами депутаты хотели бы получить кандидатуру до Съезда с тем, чтобы утвердить Съездом, как и предусмотрено Конституцией. Это во-первых.

Во-вторых. Поскольку Закон о Правительстве может провиснуть, если на Съезде не будет набрано необходимое число голосов для внесения поправок в Конституцию, то, стало быть, будет действовать старый закон, по которому премьер, утвержденный Съездом, сам представляет весь кабинет, через президентские указы формирует кабинет.

Тогда остается еще одно условие, которое Президент называл в июле месяце, назначая Гайдара исполняющим обязанности премьера, напомним: он тогда два условия называл, первое — программу надо обсудить и принять. И второе — Закон о Правительстве. Поскольку Закон о Правительстве сейчас не влияет на представление кандидатуры, то остается обсуждение программы мер. Эта программа обсуждалась Верховного Совета одновременно решить вопрос о премьер-министре. Правда, насколько я понимаю, постановление Верховного Совета будет традиционным, в духе Шестого Съезда: признать деятельность Правительства в области экономической, социальной, аграрной и прочих реформ неудовлетворительной. Поскольку недавно уже такое решение было, трудно ожидать, что парламент резко изменит свою позицию. Хотя я, честно говоря, не знаю, что такое неудовлетворительная оценка. С одной стороны, парламент отклоняет вотум недоверия и тут же признает работу Правительства неудовлетворительной. Получается несовместимость чисто парламентской формулировки — отклонение вотума недоверия — с чисто партийной формулировкой, формулировкой партийного собрания: признать работу партийной организации за отчетный период — дальше всегда был пропуск в проектах протоколов партсобраний — удовлетворительной или нет. Проблема несовместимости старой партийно-коммунистической и новой парламентской формул могла быть разрешена представлением кандидатуры премьер-министра.

Представление кандидатуры премьер-министра лишило бы возможности и оппозицию, и журналистов гадать: кто следующий, надо кого-либо сдавать или не надо сдавать. Процесс гадания бы кончился естественным путем. Новый премьер мог бы формировать новое Правительство в соответствии со своими собственными представлениями, представлениями, согласованными с Президентом, с политическими силами, партиями и так далее. Я думаю, что это было бы самым естественным способом предержавия многих конфликтных ситуаций,

о которых вам приходится писать. Кого выдвинет Президент — сказать трудно. Но очевидно, что претендент должен отвечать двум критериям — быть реформатором и при этом быть «проходным», т.е. получить заветные две трети голосов Съезда.

*Интервью с судьями Конституционного Суда
Российской Федерации
Б.С. Эбзеевым и Г.А. Гаджиевым*

Мы не могли не проявить свою добрую волю¹

Многие вздохнули с облегчением, когда третья ветвь власти — Конституционный Суд, — взяв на себя посреднические миротворческие функции, предотвратила конституционный кризис. Но... теперь уже в адрес Конституционного Суда раздается негодующая критика: «Суд на подобное посредничество права не имел».

Думается, нашим читателям небезынтересно услышать на этот счет мнение тех, кто облечен высоким доверием и высокой ответственностью, — судей Конституционного Суда. Наши собеседники — Борис Сафарович ЭБЗЕЕВ, в недавнем прошлом профессор кафедры конституционного права Саратовского юридического института, и Гадис Абдуллаевич ГАДЖИЕВ, кандидат юридических наук, бывший председатель Комиссии по законодательству Верховного Совета Республики Дагестан.

— Итак, на какой же стадии построения правового государства мы находимся?

Борис ЭБЗЕЕВ

— Думаю, уже можно вести речь о качественном преобразовании нашего государства, нашего общества. Могу сказать, что за недолгий срок своего существования Конституционный Суд, несмотря на довольно значительное количество рассмотренных нами вопросов — начиная с проверки конституционности Указа Президента о создании объединенного Министерства безопасности и внутренних дел и кончая, как называют его, «процессом века», слушаниями по делу о КПСС, — мы продолжаем решать один-единственный вопрос: о соотношении государства-власти и гражданского общества.

По существу, сейчас происходит то, что можно было бы назвать установлением своеобразных «красных флажков», которыми должны ограничиваться сферы распространения государственной власти, устанавли-

¹ Российская газета. 1992. 23 дек.

ваться ее пределы. Это нужно для того, чтобы власть не смогла вторгаться в сферу гражданского общества, в сферу индивидуальной автономии человека, личности.

— Значит, встав на VII Съезде между противоборствующими ветвями власти — исполнительной и законодательной, — Конституционный Суд считал, что тем самым он делает шаги по ограждению «красными флажками» государства-власти от посягательства на суверенность личности человека?

Борис ЭБЗЕЕВ

— Ну что ж, думаю, что так сказать можно.

Гадис ГАДЖИЕВ

— Я этот конфликт предвидел. Со стороны Съезда чувствовалось желание расширить свои полномочия. Будто забыли многие депутаты о провозглашенном ими же принципе разделения властей. Временами казалось, что депутаты готовы в каком-то ажиотаже, азарте вновь продемонстрировать возврат к концепции всевластия Советов. Когда начали принимать поправки по 92-й, а особенно по 123-й статьям, думалось: вот сейчас рухнет хрупкое равновесие властей. Ведь по 123-й статье после принятых поправок устанавливалась подотчетность Совета Министров сразу трем органам. Это невероятное явление. Как может один орган быть подотчетным трем органам — Президенту, Верховному Совету и Съезду? Ведь это означало, что у каждого из них появилось бы право давать Совету Министров указания, обязательные для исполнения.

На мой взгляд, на Съезде под разговоры о том, что нужно оптимальное разделение властей, все же шла борьба за приоритет власти. И это самое горькое и самое опасное. Причем, я отношу это не только к Съезду, но и к президентским структурам. Они зачастую действовали тоже именно с этих позиций.

Ни политикам, ни обществу не следует забывать, что мы только-только приступили к строительству правового государства. И принцип разделения властей тоже начинает только-только закладываться. Нанести сейчас удар по нему было бы безрассудно.

Борис ЭБЗЕЕВ

— Я думаю, что такой удар и чрезвычайно опасен. Ведь идея разделения властей — это важнейшая гарантия прав человека. Права человека, защита прав человека осуществляются через разделение властей.

У нас никогда не был в Конституции заложен принцип разделения властей. Теперь он записан. Но рецидивы болезни, я думаю, дают те архаические положения Конституции, которые в ней еще сохранились. Да, по Конституции Съезд может принять к своему рассмотрению «любой

вопрос государственной жизни, относящийся к ведению Российской Федерации». Однако нормы, конкретные нормы Конституции, должны истолковываться через призму общего принципа разделения властей. Вот почему Съезд должен помнить, что он может принять к рассмотрению любой вопрос, но... лишь **ВХОДЯЩИЙ В ВЕДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**.

Пожалуйста, пусть Съезд принимает законы, которые регламентируют статус, функции, деятельность исполнительной власти. Пожалуйста, пусть принимает соответствующие законодательные акты, которые определяют статус и даже процедуры власти судебной. Но вторгаться в их компетенцию ни Съезд, ни Верховный Совет не должны.

— Кстати, ваши оппоненты сегодня как раз и обвиняют вас в том, что Конституционный Суд тоже вторгся, гася конфликт на Съезде, не в свою компетенцию. Говорят, что по закону КС не имел права выступать посредником, третейским судьей в споре законодательной и исполнительной властей.

Гадис ГАДЖИЕВ

— Твердо заявляю — наши оппоненты не правы. Конституционный Суд действовал в соответствии с Законом о Конституционном Суде. В статье 80 этого закона говорится о так называемых дополнительных полномочиях Конституционного Суда. Многие о них вообще не знают. Между тем эти полномочия предусматривают и чисто третейские функции Конституционного Суда. Допустим, возникает какая-то спорная ситуация. Даже если она не носит чисто правовой характер. Съезд при согласии Конституционного Суда может поручить ему стать посредником, третейским судьей в споре.

Борис ЭБЗЕЕВ

— Так и произошло 10 декабря. Ведь Съезд принял специальное постановление относительно инициативы Конституционного Суда по этому вопросу.

Гадис ГАДЖИЕВ

— Да, именно Съезд обратился к нам с просьбой высказать свою позицию. И мы — по доброй воле и по просьбе Съезда — эту позицию высказали. Так что наши функции в этом деле не противоречили статье 80 Закона о Конституционном Суде. Кстати, вопреки тоже широко гуляющим разговорам, что Зорькин действовал от себя лично, утверждаю: решение мы принимали коллегиально. В спорах, в противоборстве мнений, но пришли к компромиссу, приняли общее решение. Председателю мы делегировали определенные права в этом переговорном процессе. И выступал председатель не в личном качестве, а от имени Конституции.

онного Суда — по согласованию и при одобрении всех членов Суда. Что же касается негодующих возгласов... Они начали раздаваться после того, как Зорькин зачитал обращение. Да, поручив Председателю вести переговоры, мы дали ему право и составлять этот проект. Конституционный Суд наделен правом законодательной инициативы. И мы воспользовались им.

Борис ЭБЗЕЕВ

— Позвольте немного возразить Вам, Гадис Абдуллаевич. Да, Председатель Конституционного Суда действовал целиком и полностью по мандату, данному ему Конституционным Судом. Но я не могу согласиться с тем, что Зорькин принимал участие в выработке того документа, который был оглашен им на Съезде народных депутатов. Это классический пример добрых услуг Конституционного Суда, которые в процессе переговоров между участниками спора переросли в посредничество. А подпись Председателя Конституционного Суда стоит там как свидетельство, что стороны пришли именно к этому соглашению, и теперь Съезд либо должен был принять этот проект, либо возразить против него.

— Значит, вы действовали по закону. И в случае если опять возникнет спор между этими ветвями власти, Конституционный Суд вновь готов выступить посредником?

Борис ЭБЗЕЕВ

— Да. При наличии обращения Съезда и нашей доброй воли.

Гадис ГАДЖИЕВ

— Вот это тоже очень важно подчеркнуть — при наличии доброй воли. Статья 80 в части 2 гласит, что Суд имеет право и отказаться от этого. Принцип разделения властей — принцип общий. Конституционному Суду как высшей судебной власти никто, даже Съезд, не имеет права давать поручения. Но в данном случае мы не могли не подключить свою добрую волю.

Борис ЭБЗЕЕВ

— Думается, главный итог участия Конституционного Суда в этом споре состоит в том, что все же удалось найти компромисс. И не в противопоставлении — или Президент, или Съезд, а в сочетании — и Президент, и Съезд. Так был разрешен тот конституционный кризис.

Разделение властей — это разделение компетенции по вертикали. Но, к сожалению, мы на Руси никогда золотой середины не знали. Всегда все доводили до абсолюта. Вот и сейчас на каком-то этапе вдруг начали забывать, что разделение властей не означает отказа от взаимодействия, а, напротив, предполагает их сотрудничество между собой.

Что же касается позиции, занятой Конституционным Судом в споре двух ветвей власти... Мое твердое убеждение — суд сделал единственно возможный, единственно нравственный и основанный на Конституции шаг.

Галис ГАДЖИЕВ

— Согласен. И еще. Для меня добрый знак, что на этом Съезде власти самоподчинились закону. Они не просто исполнили чью-то указующую волю, они проявили уважение к праву. Вот в этом, думается, и есть большая школа для всех участников Съезда и большая школа для нашего общества. Мы сейчас мучительно, болезненно учимся жить цивилизованно. Все учимся жить в государстве, где обязательно — верю — будут торжествовать закон и право, а следовательно, и права человека.

*Ирина Муравьева,
обозреватель*

VII. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО¹

¹ Перевод материалов данного раздела подготовлен в Фонде конституционных реформ И.В. Комиссаровым и М.Ю. Масловым под общей редакцией С.Н. Станских.

ПРЕДСЕДАТЕЛЮ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ХАСБУЛАТОВУ Р.И.

Уважаемый Руслан Имранович,

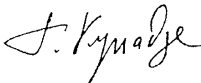
Одним из активных направлений сотрудничества Совета Европы с восточноевропейскими странами является безвозмездная экспертиза их национального законодательства, прежде всего на предмет его соответствия высшим стандартам демократии и прав человека. Только за последнее время работающая под эгидой Совета Европы Европейская комиссия за демократию через право оказала содействие в подготовке новых конституций Польши, Болгарии, Румынии. Сейчас эксперты Совета Европы помогают редактировать новые конституции Албании, Латвии, Эстонии.

Считали бы целесообразным воспользоваться Вашей предстоящей поездкой в Страсбург с тем, чтобы обратиться в Совет Европы с просьбой об экспертизе проекта новой российской конституции. Авторитетная международная экспертиза нашего основного закона, помимо чисто практической пользы, заметно подняла бы его международный авторитет.

Проект соответствующего официального обращения на имя генерального секретаря Совета Европы К.Лалюмьер прилагается.

Приложение: упомянутое, на 1 л.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА
ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИИ



Г.КУНАДЗЕ

13 февраля 1992 года

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 17–18.

VII. Международное сотрудничество

Проект

Уважаемая госпожа Генеральный секретарь,

Как Вам хорошо известно, сейчас в России идет активная подготовка новой конституции. Зная приверженность Совета Европы высшим идеалам демократии и прав человека, Верховный Совет Российской Федерации был бы признателен Совету Европы и действующей под его эгидой Европейской комиссии за демократию через право за экспертизу проекта российской конституции. Просили бы иметь в виду, что вопрос этот носит для нас достаточно срочный характер, так как уже в апреле соберется Съезд народных депутатов России, который, в частности, будет обсуждать данный проект.

Заранее выражаю Вам благодарность.

С уважением,

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Р. ХАСБУЛАТОВ

13 февраля 1992 года

к № 3143/00-НС

Александр Мухоморов

16

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
Р. И. ХАСБУЛАТОВ**

ОТВЕТСТВЕННОМУ СЕКРЕТАРЮ СЕКРЕТАРИАТА
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

РУМЯНЦЕВУ О.Г.

Уважаемый Олег Германович !

Считаю уместным предложение российского МИДа. Если Вы также не против, прошу Вас подготовить согласно проекта текст обращения к Генеральному секретарю Совета Европы К.Лалюмьер от имени Конституционной комиссии и за Вашей подписью.

С признательностью



"17" февраля 1992 г.

NO1-00712

ОБРАЩЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 19 февраля 1992 г. № 21/19¹

Генеральному секретарю
Совета Европы
Г-же К. Лалюмьер

Уважаемая г-жа Генеральный секретарь!

Как Вы уже знаете, Российская Федерация движется сейчас к радикальной конституционной реформе.

Первый Съезд избрал на основе представительства Конституционную комиссию, которую официально возглавляют Президент Ельцин и Председатель Хасбулатов.

Осенью 1990 г. мы подготовили проект новой российской Конституции, который Президент Борис Ельцин представил Съезду в прошлом ноябре. Существует большая вероятность того, что новая Конституция Российской Федерации будет окончательно утверждена на ближайшем Съезде народных депутатов в апреле.

Совет Европы хорошо известен своей строгой приверженностью принципам демократии и верховенства права. С первых своих шагов наша Конституционная комиссия сотрудничала с Антонио Ла Пергола, Председателем Комиссии Совета Европы «За демократию через право» — как в Италии, так и в Москве.

Мы также имели возможность встретиться с Вами в Белом доме российского Парламента после провала путча и представить Вам проект нашей Конституции.

Мы были бы заинтересованы в получении и публикации письменного заключения Совета Европы и его Комиссии относительно проекта Конституции. В этом заключении нам хотелось бы увидеть не только текстуальные предложения к проекту, но, главным образом, ознакомиться с рекомендациями по наиболее сложному вопросу: как обеспечить конституционный строй в реальной жизни, в работе судебной системы, в институтах гражданского общества, в федеративном устройстве?

Новая Россия с нетерпением ожидает великих событий своей истории. Мы надеемся, что на основании новой Конституции, при поддержке и понимании со стороны Европейского Сообщества мы преодолеем трудности и станем солидным, надежным, предсказуемым и богатым партнером Европейского Союза.

**Олег Румянцев, депутат Парламента,
Секретарь Конституционной комиссии России.
Москва, 18 февраля 1992 года**

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 311. Л. 14–15.

Текст дается в переводе с английского языка. — *Примеч. ред.*

Письмо Председателя Венецианской комиссии А. Ла Перголы от 3 апреля 1992 г.

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Strasbourg, 28 April 1992

Restricted
CDL (92) 20

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

LETTER OF 3 MARCH 1992 FROM THE PRESIDENT TO
MR RUMJANTSEV, FORWARDING THE OPINIONS OF
CERTAINS MEMBERS OF THE TASK FORCE ON THE
DRAFT CONSTITUTION OF THE FEDERATION OF RUSSIA

*This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document ne sera plus distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

ПИСЬМО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ
ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
от 3 апреля 1992 г. № DCL (92) 20
(Страсбург, 28 апреля 1992 г.)¹

Господину Олегу Г. Румянцеву,
ответственному секретарю
Конституционной комиссии
к экспертным материалам
Венецианской комиссии
по проекту Конституции России

Уважаемый Олег Германович!

Я пытался несколько раз дозвониться до Вас, но безуспешно. Думаю, что Вы очень заняты работой над проектом Конституции Российской Федерации. Совет Европы получил Вашу просьбу о том, чтобы Европейская комиссия за демократию через право предоставила свои комментарии к проекту перед тем, как он будет вынесен на обсуждение и голосование в Верховный Совет. Вскоре после Вашего запроса мне сообщили, что новый проект находится в процессе подготовки и сейчас я понимаю, что появится третий проект.

Данные обстоятельства вынуждали и вынуждают Комиссию дать надлежащую оценку конституционного проекта до нашего пленарного заседания, которое состоится не раньше 8 мая. Тем не менее я попытался созвать рабочую группу и собрал комментарии, предложенные членами этой группы. Эти комментарии официально передаются Генеральным Секретарем Совета Европы министру иностранных дел России господину Козыреву.

Вы можете обнаружить, что некоторые из высказанных нами точек зрения относятся к статьям, которые были со временем заменены в последних проектах. Первый текст, предложенный нам, датировался 24 октября, второй — 2 марта. Однако вразумительный и согласованный совет не может быть дан до тех пор, пока мы не получим окончательный текст.

Я также хотел бы заметить, что наши комментарии основаны на французском варианте, точности которому мы не можем дать оценку. Вы обнаружите, что некоторые из наших замечаний не являются комментариями к проекту как таковым, однако они показывают институты, проверенные на опыте западных стран. Нам показалось, что такая информация могла бы представлять для Вас интерес в процессе построения подобных структур. Например, имеется в виду мнение господина Рагнемальма о полномочиях Омбудсма-

¹ Архив ФКР. Все тексты заключений даются в переводе с английского или французского языков. — *Примеч. ред.*

на. Мы думали, что Парламентский уполномоченный по правам человека, должность которого была предусмотрена статьями 47 и 90 (з) проекта Конституции РФ от 2 марта, мог бы сыграть аналогичную роль в Вашей стране. Поскольку в проекте предусматривается Конституционный Суд, мы прилагаем доклад профессора Штайнбергера¹, который касается конституционного правосудия в общем и который Венецианская Комиссия взяла за основу в своей работе над данной проблемой.

Нам показалось, что Вас бы заинтересовали нормативные тексты и иной материал, которые могут быть учтены в процессе окончательной доработки Вашего проекта. Поэтому Вы также обнаружите приложение в виде статей из испанского законодательства о чрезвычайном положении, поскольку в Испании самая удачная разработка этого вопроса на нашем континенте.

Наш комментарий относится к положениям, которые вызывают сомнения или к пониманию которых существуют различные подходы.

Без актуального проекта не было смысла освещать положения, которые были включены во временные варианты проекта. Поэтому Вы поймете, что наши предложения носят предварительный характер. Чтобы не терять времени, я посылаю Вам материалы, которые сейчас являются доступными и вскоре вышлю оставшиеся замечания, которые скоро будут завершены.

Я предлагаю, чтобы Вы как можно скорее отослали окончательный текст или в Совет Европы (доктору Букиккио), или доктору Рогати в итальянскую палату депутатов. Вы можете выслать русский текст, если у Вас не будет английского или французского варианта, потому что доктор Рогати может сам в случае крайней необходимости обратиться к помощи русского переводчика. Я могу добавить, что Комиссия или, по крайней мере, рабочая группа могли бы прибыть в Москву, если это будет устроено надлежащим образом и вовремя. Работа, которой Вы заняты, требует повышенного внимания со стороны нашей организации. В любом случае потребуется некоторое время перед прибытием нашей делегации в Москву для оценки текста, который Вы предоставили в целях плодотворного диалога.

Будьте свободны в направлении любых вопросов по присланному нами материалу доктору Букиккио в Страсбург или лично мне в Рим. Вы можете рассчитывать на нашу готовность помогать Вам настолько, насколько будет возможность.

С наилучшими пожеланиями,

**Искренне Ваш
Антонио Ла Пергола**

¹ Речь идет об экспертном докладе «Модели конституционной юрисдикции» (М., 1994). — *Примеч. ред.*

ДОКЛАД ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ¹

Статьи 3 и 4

Ссылка на статьи 2(2), 19(2) и 109

Статья 3(4) устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, заключенные Российской Федерацией, составляют «часть» ее национального права. Далее устанавливается, что в случае противоречия международные договоры имеют приоритет над положениями национального права. Однако ничего не говорится относительно общепризнанных принципов международного права. Они тоже стоят выше федерального законодательства? Предоставлено ли Конституционному Суду в соответствии со статьей 109 право рассматривать вопросы, возникающие в связи с противоречиями между а) международными договорами и принципами международного права, с одной стороны, и конституции Российской Федерации – с другой; и б) федеральными законами, с одной стороны, и международными договорами и принципами международного права – с другой? Было бы лучше всего разрешить эти вопросы посредством четких положений в тексте Конституции. Иначе проблема останется полностью открытой и бросит тень неопределенности на способность России соблюдать международное право, что может повлиять на ее отношения с другими государствами и статус в международном сообществе. Очевидно, что этот момент важен, и он отражается на положениях статьи 2(2) в отношении прав и свобод человека, а также статьи 19(2), специально регулирующей право на убежище.

Статья 9(3)

В пунктах 2 и 3 указано, что субъекты Российской Федерации наделяются конституционно-правовым статусом, который должен быть закреплен самой Конституцией. Это новая формула для определения членства в федерации, и она может быть предпочтительной, так как сводит вместе различные образования. Однако в статье 89 дана классификация со ссылкой на Федеральное Собрание, состоящее из трех депутатов от каждой республики, края и области, а также одного депутата от каждого автономного округа. Может встать вопрос о том, возможно ли существование иных субъектов Российской Федерации, кроме перечисленных для конкретной цели формирования Федерального Собрания. С ним связан вопрос о равенстве между

¹ Настоящий доклад, подготовленный Председателем Комиссии профессором Ла Пергола, основывается на исследованиях доктора Рогати (Rogati), профессором Бартоле (Bartole), Малинверни (Malinverni), Мациотти ди Челсо (Mazziotti di Celso) и Рэгнемальма (Ragnemalm). Исследования профессоров Хельгесена (Helgesen), Ниёмивуо (Niemiuvuo) и Штайнбергера (Steinberger), а также господ Триантафулидиса (Triantafyllides) и Рётэра (Reuter), которые не могут быть интегрированы в настоящий доклад, идут приложением к нему.

различными видами субъектов, наделенными равным представительством в Федеральном Собрании. Они равны со всех точек зрения? Этот вопрос затронут в статье 78 и в иных положениях Раздела IV, посвященных федеральной структуре. Однако здесь мы вновь видим, что существуют различные виды территориальных образований, права которых кажутся одинаковыми. Если имеет место равенство компетенции и конституционного статуса, то в чем смысл этой классификации? Все, что можно понять из статьи 9(3) – все субъекты Российской Федерации являются автономными, в равной мере обязаны гарантировать права и свободы этнических сообществ в пределах своих границ, имеют конституционный строй и не могут нарушать конституционный строй Российской Федерации. Это последнее указание должно быть прописано более четко; относится ли оно к действующей форме правления, требуя привести ее в соответствие с формой правления центра? История федерализма показывает, что по этим вопросам создателям конституции лучше не устанавливать жестких норм.

Статья 10

В статье 10 не сказано прямо, что Российская Федерация имеет право отделиться от [или выйти из] союза, в который указанная статья разрешает ей войти. Несмотря на то, что данное право может подразумеваться, исходя из положения России как суверенного государства, союзы, учрежденные соглашениями, иногда рассматриваются как созданные на неограниченный срок. Если создатели данного проекта хотят исключить возможность вечных союзов, об этом необходимо сказать прямо.

Статья 12

Ссылка на статьи 109, 139 и 140

Принципы, заложенные в статье 12, определяются в пункте 1 как неизменяемые. Тем не менее, статья 12(2) признает возможность пересмотра положений раздела I «Основы конституционного строя Российской Федерации», включая и положения статьи 12. Эти положения могут быть пересмотрены на всенародном референдуме Российской Федерации и ни при каких обстоятельствах не могут идти вразрез с основными принципами. Очевидно, эти основные принципы рассматриваются как приоритетный источник конституционного права, который нельзя отменить в законодательном порядке. Для целей ясности следует затронуть две проблемы: а) надлежит ли соотносить референдум, проводимый в соответствии со статьей 12(2), с порядком внесения изменений в соответствии со статьями 139 и 140, добавляя референдум к прочим процессуальным требованиям, или референдум используется в качестве альтернативы порядку, предусмотренному в соответствующем разделе для пересмотра конституции? б) следует ли оставить за конституционным судом право решать вопрос о том, нарушают ли предлагаемые изменения какие-либо основные принципы? Если так, в статью 109 (в пункт 3 или 5) должно быть включено положение, прямо предоставляющее суду компетенцию по этому вопросу.

Статья 79(3)

Ссылка на статью 82(д)

Как должно быть выражено согласие населения соответствующих административно-территориальных единиц, на референдуме или иным образом? Кроме того, термин «население» означает здесь резидентов, население в техническом смысле слова или граждан республики в соответствии со статьей 82(е)?

Статья 80(1)

В чем смысл нормы в подпункте (а), согласно которой принятие федеральных законов относится к предмету ведения Федерации? Принятие законов не является сферой деятельности. Суть в том, чтобы перечислить предметы регулирования. И так ясно, что федерация вправе принимать законы по всем предметам, отнесенным к ее ведению.

Статья 80(2)

Этот пункт предусматривает право участия субъектов – краев, республик и областей — в осуществлении федеральных полномочий в соответствии с федеральной Конституцией и федеральными законами. Формулировка не особенно ясна. Эти права участия должны быть определены, если только не имеется в виду оставить их закрепление на усмотрение федерального закона по необходимости. Но даже если намерение таково, лучше выразить его открыто.

Статья 82(а)

Ссылка на статью 80 (1.а)

Замечания, высказанные по статье 80(1.а), относятся и сюда в том, что касается принятия и пересмотра конституционных законов Республики.

Статья 83(а)

Ссылка на статью 80(1.а)

Замечания, высказанные по статье 80(1.а), относятся и сюда в том, что касается принятия и пересмотра уставов краев и областей.

Статья 86(1)

Установленный здесь принцип является основополагающим для федерализма и известен как оговорка о верховенстве. Федеральная конституция и законодательство действуют во всех случаях, когда республики, края и области вторгаются в сферу, отнесенную к ведению Российской Федерации. Тот же принцип применяется, если правовые акты субъектов противоречат федеральному законодательству по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее республик, краев и областей.

Закрепленное таким образом верховенство федерального права не касается случая, когда правовые акты субъектов Российской Федерации регулируют вопросы, отнесенные к исключительному ведению всех этих территориальных образований, и это правильно. Можно добавить, что верховенство федерального права не может быть ограничено даже конституциями субъектов Российской Федерации. Помимо изложенных наблюдений, следует сделать некоторые общие замечания. Не имеет ли пробелов система,

установленная разделом IV? Все ли возможные сферы деятельности охвачены тремя пунктами: вопросы, находящиеся в ведении а) исключительно Российской Федерации; б) исключительно субъектов и в) в совместном ведении Российской Федерации и субъектов?

Какой критерий используется, если возникает предмет ведения, не упомянутый ни в одной из предусмотренных проектом категорий? Это может случиться как вследствие упущения такого предмета ведения, так и при возникновении нового. Представляется, что с технической точки зрения необходима некая общая оговорка, закрывающая все возможные пробелы. Такая оговорка указывала бы, что все прочие вопросы входят в одну из предусмотренных категорий, а не в две иные. Одним из примеров предмета ведения, не упомянутого здесь, могут служить отношения между церковью и государством, о которых не содержится никаких положений.

Другое общее замечание по всему разделу состоит в том, что не были приняты во внимание некоторые проблемы, которые, как показывает опыт, могут возникнуть. Достаточно назвать три группы подобных проблем:

А) Федеральные иммунитеты: может ли Российская Федерация, например, принимать участие в публичных работах на территории республик, не пользуясь иммунитетами?

Б) Федеральная исполнительная власть: если субъект Российской Федерации не применяет федеральный закон, когда он должен его применять, может ли Федерация предпринять соответствующие действия вместо субъекта? Проблема здесь в том, чтобы определить пределы действия статьи 85(1).

В) В федеральную Конституцию можно было бы, следуя нынешней моде, включить механизм справедливого распределения федеральных грантов, помощи и иных субсидий в соответствии со стандартами, основанными на уровне экономического развития каждой республики. Целью такой системы являлось бы снижение неравенства между субъектами. Это важный аспект сотрудничества, значение которого известно и федеративным государствам, и Европейскому Сообществу.

Статья 90

Ссылка на статьи 6, 9(5), 79(2) и 98(з)

Как представляется, разделение властей, провозглашенное в статье 6(1), и действующий наряду с ним принцип равновесия при осуществлении полномочий по самой своей природе призывают к реальной множественности центров властных полномочий. Однако полномочия, вверенные Верховному Совету, таковы, что, во всяком случае формально, законодательный орган продолжает оставаться центральным органом не только в законодательной сфере, но и в осуществлении политической власти в целом.

Статья 90(б) устанавливает, что Верховный Совет принимает решение о проведении референдума. Статья 98(з) предоставляет то же право Президенту Российской Федерации, правда, только после консультаций с председателями обеих палат Верховного Совета. Эти два положения необходимо привести в соответствие друг с другом.

Статья 90(в-д), рассматриваемая в совокупности со статьей 9(5), касается изменения территории, а также принятия в Российскую Федерацию новых субъектов. Таким образом, Верховному Совету предоставляется право руководить изменениями территориальной структуры. Однако в связи с этим вопросом необходимо отметить, что отсутствуют положения, закрепляющие право сецессии. Авторы проекта, возможно, считают право выхода из состава Федерации несовместимым с таким высокоразвитым федеральным центром, какой описан в данном тексте. Но если это так, то необходимо прояснить значение статьи 79(2), требующей проведения общефедерального референдума до отделения какой-либо части территории РФ. На первый взгляд, она может быть истолкована так, что по статье 79(2) допускается сецессия, хотя и не право на нее, при условии ее утверждения народом Федерации в целом.

Изменение территориальной структуры – это вопрос, влияющий на состав парламента и в целом на равновесие между центром и отдельными частями Российской Федерации. Рост числа субъектов или изменение их статуса являются важными переменами и требуют специальной процедуры – если не той же процедуры, которая предусмотрена для внесения изменений в конституцию, то хотя бы соответствующих требований, например квалифицированного большинства голосов в Верховном Совете Российской Федерации и согласия в какой-либо форме со стороны органов власти субъектов, статус или полномочия которых затрагиваются предлагаемыми изменениями.

Подпункт (ж) не разъясняет, должно ли согласие Верховного Совета на назначение Председателя и членов Правительства, федеральных судей и прочих высших федеральных чиновников даваться в каждом случае после того, как Президент выдвигает кандидата на данную должность. Несмотря на двусмысленность текста, очевидно, что выдвижение Президентом кандидатур обязательно для любого такого назначения.

В более общем смысле можно усомниться в разумности предоставления исключительного права назначать столь широкий круг должностных лиц. Согласно общей практике, право их назначения обычно разделяется между несколькими органами. Так, например, в Италии (где количественный состав судей конституционного суда такой же, как и в Российской Федерации) пять судей Конституционного Суда назначаются главой государства, пять – парламентом, а остальные пять принимаются из судей верховных судов земель. Такой способ распределения действует удовлетворительно.

Статья 92(4)

Можно посоветовать автоматически расширить полномочия парламента в случае чрезвычайного положения, поскольку данный текст ставит подобное расширение полномочий в зависимость от решения самих палат, которое может запоздать в исключительной ситуации, оправдывающей введение чрезвычайного положения.

Статья 93(4)

Чтобы избежать опасности создания широкого, но неэффективного права парламентских запросов, было бы лучше всего, если бы Верховный Совет вызывал государственных функционеров на парламентские слушания через соответствующих министров, чье согласие испрашивалось бы заранее.

Статья 94(1)

Конституционному и Верховному Судам Российской Федерации предоставлено право законодательной инициативы. Это право, как видится, вряд ли соответствует их функциям, за исключением случаев, когда непосредственно затрагиваются интересы судебных органов. Их право законодательной инициативы должно быть соответствующим образом ограничено.

Статья 95(1)

Совместные сессии Верховного Совета должны быть ограничены, чтобы гарантировать равенство двух палат парламента и их независимость друг от друга. Необходимо установить более широкое ограничение, касающееся не только принятия законов на совместных сессиях, чтобы предотвратить нежелательное учащение таких заседаний. Существенная разница между Думой и Федеральным Собранием по размеру и составу приведет к большим проблемам на совместных сессиях. Хотя функция Федерального Собрания, в широком смысле, — обеспечение сбалансированного представительства субъектов, он, конечно, будет подавлен большей по размеру нижней палатой на любом подобном заседании.

Статья 98(д)

Ссылка на статью 90(ж).

См. комментарий к статье 90(ж).

Статья 98(ж)

Ссылка на статью 104(4)

Данный пункт является ключевым для формы правления. Может ли Президент Российской Федерации освобождать от должности министров, пользующихся доверием Верховного Совета? Этот вопрос нельзя разрешить без четкого представления о роли президента в общей конституционной схеме. Решение, воплощенное в проекте, не согласуется ни с президентским режимом (примером которого служат США), ни с полупрезидентским (примером служит Франция). В американском варианте президентской модели Конституция определяет президента не только как высший, но и как единственный орган исполнительной власти, а кабинет является кабинетом Президента. Отсутствует правительство, которое может быть отправлено в отставку палатами парламента, а также премьер-министр, возглавляющий этот орган. Таким образом, форма правления основана на строгом разделении властей, в соответствии с которым Конгресс не имеет права вмешиваться в осуществление исполнительной власти, хотя требуется согласие Сената на назначение Кабинета и на замещение иных важных федеральных должностей.

В полупрезидентской схеме Франции премьер-министр и правительство должны пользоваться доверием Национального Собрания, а их полномочия определены в конституции. Глава государства, ввиду его прямого избрания, уполномочен осуществлять общее руководство политикой государства и быть арбитром в отношениях государственных органов, но фактически руководство деятельностью кабинета находится в руках премьер-министра. И в Соединенных Штатах и во Франции президент ни при каких обстоятельствах не может быть смещен с должности, хотя он может быть подвергнут импичменту за неконституционные действия. Премьер-министр во Франции всегда зависим от вотума доверия, но в случае получения поддержки от Собрания он не может быть отправлен в отставку Президентом. С другой стороны, президент Франции вправе распустить палату и назначить досрочные выборы.

Согласно проекту от 2 марта, Президент Российской Федерации, несмотря на свою широкую компетенцию, пользуется сравнительно слабой защитой от смещения его с должности. Помимо импичмента, он, в соответствии со статьей 104(4), может быть отправлен в отставку большинством в две трети голосов каждой из палат. Он также может быть в принудительном порядке лишен высших должностных лиц исполнительной власти, так как они тоже подчиняются парламентскому вотуму недоверия, и он обязан отправить их в отставку, если палаты выносят соответствующий вердикт. Более того, он не вправе распускать палаты парламента и потому не имеет уравновешивающего инструмента убеждения или давления, подобного тому, которым может пользоваться французский президент по отношению к иным органам государственной власти.

Для достижения равновесия его положение должно быть усилено, если не предоставлением дополнительных полномочий, то какими-либо эффективными гарантиями того, что его власть уравновесит власть законодательного органа. Право роспуска Верховного Совета может стать ключевым для создания полупрезидентского правления французского типа. Столь же важен четкий порядок вынесения вотума доверия, и поправка г-на Шейниса¹, представленная Совету Европы вместе с французским текстом, делает большой шаг к рациональной системе ответственного правительства. Если же стремиться к американскому президентскому варианту, то вотума доверия быть не должно. Существенный момент в системе американского типа заключается в том, что президент является единственным носителем исполнительной власти. В любом случае, схема государственного управления должна соответствовать выбранному типу президентского режима. Смешанная система, намеченная в данном проекте, похожа, не соответствует ни одному из них. Если судить по моделям, проверенным опытом, она вряд ли будет работать.

¹ В оригинале: Cheinis. — *Примеч. ред.*

Статья 108

Ссылка на статьи 82(а) и 83(а)

Судебные полномочия предоставляются судам исключительно федеральной Конституцией и федеральным законодательством. Означает ли это, что для каждого из субъектов не учреждается судебная система? Обычно федерации допускают создание как федеральных судов, так и судов субъектов, причем юрисдикция уголовных и гражданских судов в каждом субъекте ограничивается делами, возникающими при применении собственного права субъектов, а не права федерации.

Другим возможным полем деятельности для судов субъектов является конституционная юстиция. Положения, подобные тем, что содержатся в статьях 82(а) и 83(а), предоставляют республикам, краям и областям право контролировать соблюдение конституций и законов каждой из этих земель. В таком случае, можно ли на основании этих положений поставить вопрос о создании конституционных судов — не только в центре, но и на периферии федеративной системы? На западе были созданы отдельные конституционные суды, в то время как остальная судебная система является централизованной. Разумеется, такая схема полностью остается на усмотрение создателей Конституции.

Статья 109(1)

Ссылка на российский Федеративный договор

Конституционный Суд Российской Федерации – это высший орган судебной власти, осуществляемой в рамках конституционного процесса. Иными словами, это неотъемлемая часть федеральной судебной системы. Однако следует полагать, что, поскольку он может разрешать споры о компетенции между федеральными органами, у него есть даже полномочия по разрешению споров, в которых они принимает участие как заинтересованное лицо. Это не выражено прямо в тексте Конституции. Остается увидеть, как может быть использована примирительная процедура, предусмотренная в Разделе VI российского Федеративного договора, подписанного 14 марта 1992 г. Представляется, что попытка примирения будет осуществляться до передачи дела в Конституционный Суд для разрешения в судебном порядке.

Статья 109(3)

Ссылка на статьи 12(3) и 139

Перечислены все нормативные акты, подлежащие судебному контролю Конституционного Суда на предмет конституционности. Перечень представляется исчерпывающим. Если это так, следовало бы разъяснить, что в число федеральных законов, подлежащих судебному контролю, включаются и поправки в конституцию, принятые в соответствии со статьей 139, поскольку существуют неизменяемые принципы, которые не могут быть изменены поправками. Также Конституционный Суд должен быть наделен правом проверять даже положения федеральной конституции на соответствие основным принципам, провозглашенным в Разделе I. Это явно подразумевается формулировкой статьи 12(3).

В соответствии с подпунктом (ж) юрисдикция Конституционного Суда охватывает правоприменительную практику. Какие противоречия имеет в виду данный подпункт? Касается ли он административных актов и судебных решений в той же мере, в которой касается законодательства?

Статья 109(4)

Противоречия, которые может разрешать Конституционный Суд в рамках данного пункта, — это противоречия, возникающие между федеральными органами и органами субъектов. Означает ли это, что органы, уполномоченные представлять на рассмотрение Суда споры такого рода, — не любые органы, а лишь высшие, которые могут выражать волю соответствующей ветви власти без вмешательства вышестоящего органа?

Статья 109(5)

Ссылка на статью 101(2)

Здесь перечислены три случая, когда Конституционный Суд может давать заключения. Несмотря на использованную формулировку, заключения должны иметь форму судебных решений, пусть даже носящих декларативный характер, и после их вынесения приобретают обязательную силу, как и все прочие решения. Однако возможно исключение, касающееся порядка освобождения от должности Президента. Статья 101(2) требует, чтобы после возбуждения дела любой из палат Верховного Совета Конституционный Суд дал заключение о наличии или отсутствии оснований для смещения с должности, после чего другая палата может двумя третями голосов своих членов сместить Президента с должности. Если следовать тексту, то толкователю придется предполагать, что выносимые судом заключения не имеют обязательной силы для палаты, принимающей окончательное решение об освобождении Президента от должности. На самом деле импичмент — это выбор, который может быть обоснован и как правовыми, так и политическими соображениями, и лучше всего оставить его на усмотрение Верховного Совета.

Статья 109(7)

Нормативные акты и их положения, объявленные неконституционными Конституционным Судом, теряют силу. Это общепризнанный принцип. Но в какой мере он применяется в случае с Конституционным Судом Российской Федерации? Пункт 7, похоже, ограничивает право Суда отменять неконституционные акты случаями, перечисленными в статье 109(3.а-г). Если французский текст верно передает смысл, то для такого ограничения нет разумных объяснений.

Статья 114(2)

Установленный здесь принцип заключается в том, что если право, применимое в данном деле, противоречит конституционному положению, судья, разрешая противоречие, применяет лишь последнее. Однако судья должен обратиться в Конституционный Суд с просьбой признать соответствующий закон неконституционным. По существу, это скрытый судебный контроль. Судьи наделяются правом непосредственно применять Конститу-

цию и игнорировать противоречащий ей обычный закон, если они считают его неконституционным. Однако право объявлять закон неконституционным принадлежит исключительно Конституционному Суду. Поэтому имело бы смысл приостанавливать первоначальное производство по делу до вынесения решения Конституционным Судом. Иначе постановление о конституционности будет выноситься после того, как нижестоящий суд решит дело. Если Конституционный Суд не соглашается с обратившимся к нему судьей, уже вынесенное решение по делу придется отменять, со всеми вытекающими отсюда сложностями. В результате пострадает определенность права.

Статья 130

Данная статья указывает целый ряд тяжких преступлений и заявляет, что они являются самыми серьезными из правонарушений. Что на практике означает «самые серьезные»? Если это словосочетание имеет отношение к наказанию, то преступления, указанные в статье 130, должны караться самыми суровыми санкциями, допускаемыми по праву Российской Федерации, предположительно пожизненным заключением или смертной казнью. Однако принцип законности требует, чтобы санкции и наказания были ясно указаны заранее.

Статья 132(2 и 4)

Чрезвычайное положение может быть введено на ограниченной территории решением национальных или местных властей. Хотя сказано, что местные власти должны действовать в соответствии с законами и конституцией Федерации, отсутствуют нормы о координации принятия решений на случай, если местные и национальные власти расходятся в своей оценке необходимости объявления чрезвычайного положения.

Статья 132(3)

Ссылка на Европейскую конвенцию по правам человека

Угроза войны не упомянута среди оснований для объявления чрезвычайного положения, хотя статья 15 Европейской конвенции по правам человека указывает ее как главное основание в соответствии с международным правом. Возможно, в случае войны имеет смысл установить отдельную процедуру для наделения более широкими исполнительными полномочиями и ограничения свобод. В любом случае упоминание о войне должно быть включено в данный пункт или во вновь созданную норму.

Статья 135(2)

Ссылка на статьи 23, 34-36, 41, 42 и 47

Важнейший вопрос с точки зрения верховенства права – «какие права могут быть приостановлены на срок действия чрезвычайного положения?» Уже отмечалось, что проект от 2 марта значительно сужает перечень прав, которые пользовались защитой по проекту от 24 октября. Право на собственность и наследование (ст. 35), свобода от принудительного труда (ст. 34 и 36), право на хозяйственную деятельность (ст. 34), доступ к образованию (ст. 41), право на участие в культурной жизни (ст. 42), право на участие в публичной жизни (ст. 28) и право на защиту со стороны парламентского упол-

номоченного по правам человека (ст.47) теперь могут быть приостановлены или иным образом нарушены. Эти ограничения должны регулироваться очень тщательно, так как существует возможность нарушений прав личности, которые не вызваны необходимостью. Так, например, можно возразить, что функция надзора, вверенная Парламентскому уполномоченному по правам человека, не должна приостанавливаться или ослабляться при чрезвычайном положении.

Ян Хельгесен,
Юридический факультет
Университета Осло

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ от 1–2 апреля 1992 г.

Здесь я представляю некоторые предварительные замечания, относящиеся к Разделам I и II. Как было указано в Страсбурге, — я подчеркиваю предварительный характер этих наблюдений, — что легко понять из-за очень коротких сроков и других обязательств. Проект определенно заслушивает большего внимания и точности. Я бы хотел позднее написать по этим вопросам более подробно, если представится случай.

Вот мои замечания:

Статьи 2(2), 3(4) и 11(1)

Эти положения относятся к соотношению норм на международном и национальном уровне. Опыт показывает, что эту проблему нелегко разрешить в таком сжатом тексте, как конституция.

Три указанных положения содержат понятия, которые могут быть истолкованы по-разному:

«Общеизвестные принципы» (ст.2(2))

«Общепризнанные принципы» (ст.3(4))

«Нормы международного права» (все три положения)

«Международные договоры» (ст. 3(4) и 11(1))

Первые два (отчасти противоречащие друг другу) понятия неясны (во всяком случае, во французском переводе). Относится ли это понятие к общепризнанным принципам на международном или на национальном уровне (сравните дискуссию по этой проблеме относительно ст.38 Статута Международного Суда ООН)? Вызывает споры сам вопрос о том, можно ли утверждать, что на международном уровне существуют общепризнанные принципы.

Третье выражение («нормы международного права»), видимо, должно относиться к обычному праву, поскольку в двух статьях оно присутствует как альтернатива международным договорам. Однако это не единственное логичное объяснение. Можно возразить, что это понятие имеет более широ-

кий смысл и охватывает как обычное право, так и право международных договоров. Это альтернативное объяснение подкрепляется тем фактом, что ст.2(2) не содержит прямой отсылки к праву международных договоров. Поскольку большинство основных прав и свобод гарантируются правом международных договоров, представляется странным не распространять на эти договоры смысл ст.2(2).

Конечно, эти понятия требуют уточнения.

Обращая внимание на ст.3(4), я с удовлетворением признаю, что иерархия двух систем в проекте Конституции построена четко.

Ст. 2(3)

Это установление легко понять, принимая во внимание прошлый опыт. Однако я сомневаюсь в том, что такой общий принцип может быть реализован в последующем законодательстве.

Ст. 3(3)

Уместны те же замечания. В частности: я полагаю, что такое общее установление трудно соблюдать в любом демократическом обществе при чрезвычайном положении.

Ст. 5(2)

Понятие «идеология», конечно, может быть истолковано по-разному. Опять же, опыт прошлого многое объясняет. Но можно возразить, что, если, согласно проекту, такие ценности, как (среди прочего) рыночная экономика, частная собственность, социальное государство, являются основами нового государства, эти ценности в том или ином смысле могут быть «идеологией».

Ст. 13(1)

Данное выражение часто используется в документах прошлых лет о правах человека. В современном контексте прав человека важная проблема заключается в том, защищается человек с момента зачатия или с момента рождения. Очевидно, за формулировкой проекта стоит идея о том, что человеческое достоинство и права человека присущи человеку вне зависимости от его социального статуса. Возможно, эту идею следует выразить более ясно.

Ст. 13(2)

Крайне важно прямое указание в проекте на то, что «перечень прав человека» в Конституции не является исчерпывающим. Благодаря ему можно избежать коллизий между международными принципами и конституцией (это особенно существенно, поскольку ст.3(4) придает международным нормам более низкий статус, чем самой Конституции).

Ст. 14(3)

Перечень критериев отсутствия дискриминации шире, чем в большинстве международных конвенций. Это отражает современный подход.

Ст. 15(3)

Связь между правами человека и его обязательствами / обязанностями, безусловно, заслуживает внимания. Никто не станет спорить с тем, что гражданин имеет обязанности по отношению к обществу (см., напр., ст.29

Всеобщей Декларации ООН); меня беспокоит то, что, по такой формулировке, исполнение обязательств может рассматриваться как необходимое условие предоставления государством прав человека и основных свобод. Эта концепция преобладала при социалистическом режиме; необходимо найти более изощренную формулировку.

Ст. 18

Эта статья открывает дверь принципу двойного гражданства. Такая возможность не приветствуется в международном публичном праве, поскольку она обычно создает конфликты. Примером служит статья 18(2), заявляющая, что, за единственным исключением, двойное гражданство не влияет на обязанности по отношению к РФ. Такое общее утверждение несет в себе риск нарушения международного права; один пример: на лицо, являющееся гражданином двух государств, не может быть возложена обязанность защищать одно из этих государств от другого.

Ст. 20(2)

Проблема смертной казни противоречива. С моей точки зрения, весьма обнадеживает, что проект стремится ограничить использование этой санкции.

Более спорен вопрос о том, может ли быть осуществлена смертная казнь без права осужденного обжаловать решение в вышестоящий орган (это право, видимо, подразумевается во всех случаях, в ст.44(4)) или права просить о помиловании. Если выразить это в виде общего утверждения (которое необходимо впоследствии развить) – могут последовать заявления о том, что проект не соответствует современным нормам о правах человека.

Ст. 22, 24, 26 и 25

Эти статьи содержат основные права человека. Как часто бывает, нормы построены по модели, где в первом пункте провозглашается принцип, а во втором указываются ограничения. Однако в этих статьях ограничения обычно включают в себя делегирование полномочий Конституцией законодателя. В большинстве международных конвенций о правах человека критерии ограничения этих прав прямо указаны в подробных перечислениях. Проблема проекта в том, что он оставляет слишком большой простор для усмотрения, который будет заполняться на уровне законов.

С другой стороны, ст.25 содержит формулировку, типичную для международно-правовых документов.

Ст. 24

Первый параграф применяется только к гражданам. Можно заметить, что, в соответствии с международными нормами о правах человека (см. ст.12 Пакта о гражданских и политических правах), право передвижения в пределах государства не может быть ограничено для граждан.

Что касается второго пункта, логично и правильно, что он относится к гражданам.

Глава 4.

С интересом отмечаю, что проект содержит положения материально-правового характера о социально-экономических правах.

Ст. 38 и 43 (6)

Возможно, было бы более правильно указать, что каждый имеет право требовать возмещения, поскольку Конституция не может автоматически гарантировать возмещение.

Ст. 43(3)

Этот параграф представляется слишком общим. Действительно ли есть намерение установить некую разновидность народного иска (*actio popularis*)?

Ст. 43(7)

Почему это положение помещено здесь?

Ст. 44(1)

Что означает слово «рассмотрение»? Текст не может гарантировать, что все аспекты дела будут «рассмотрены» по существу. Некоторые проблемы могут быть решены без всестороннего «рассмотрения».

Ст. 44(4)

Во французском переводе используется термин «*par le tribunal superieur*». Если перевод корректен, можно заметить, что лицо имеет право обжалования на различных уровнях судебной системы. Было бы правильнее сказать «*un tribunal*», если идея состоит в защите права на обжалование как такового.

Глава 6

Естественно, что обязательства / обязанности личности регулируются в Конституции, по крайней мере в общих выражениях. Однако проблема в том, что характер этих обязанностей существенно различается. Существует значительное различие между обязанностью платить налоги (ст.52) и обязательствами в отношении окружающей среды (ст.50). Последнее менее определено по сроку и менее конкретно по содержанию, чем первое. Это различие не отражено в тексте.

Матти Ниёмивуо,
Финляндия

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
от 19 марта 1992 г.
Анализ положений проекта
Конституции Российской Федерации,
касающихся чрезвычайного положения

1. Основные положения.

Проект российской Конституции (от 24 октября 1991 г.) содержит в XXV главе 6 статей (133–138) о чрезвычайном положении. В настоящем меморандуме рассматриваются данные положения именно с точки зрения Европейской конвенции о правах человека.

Согласно статье 133 (1) Конституции чрезвычайное положение — это особый правовой режим, который разрешает ограничение прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возлагает на них дополнительные обязанности. Данная статья 133, также как и статьи 134 и 138, определяют основные условия, при которых можно прибегнуть к чрезвычайному положению. Ограничения прав и свобод упоминаются в ст. 138. Статьи 135–137 оговаривают процедуру объявления чрезвычайного положения.

В основном, национальные конституции предоставляют властям принимать чрезвычайные меры в ситуациях большой общественной опасности. Эти меры часто позволяют ограничивать основные права, гарантированные Конституцией. Европейская конвенция прав человека (как и Пакт о гражданских и политических правах 1966) разрешает принимать меры, отступающие от обязанностей, предусмотренных Конвенцией, с некоторыми исключениями. Условия применения права на подобное отступление перечислены в ст. 15 Конвенции.

Проект Конституции относительно подробно определяет чрезвычайное положение. Разумеется, установлено, что чрезвычайное положение регламентируется также федеральным законом, но Конституция не довольствуется общим положением с отсылкой к обычному закону. Это более приемлемо с точки зрения юридической безопасности.

Итак, как следует из вышесказанного, мы ограничиваемся рассмотрением следующих аспектов: 1) каковы кризисные ситуации, которые позволяют прибегнуть к чрезвычайным мерам, 2) содержание мер, отступающих от правила, и 3) какова процедура принятия решения, с которой начинают применять эти меры.

2. Кризисные ситуации

Чрезвычайное положение (исключительное положение, особое положение, военное положение) в национальных законодательствах и международных договорах часто связаны с двумя различными формами кризиса: (а) тяжелый политический кризис, такой как война или внутренние беспорядки, (б) форс-мажорные ситуации как бедствия, катастрофы. Ст. 15 Европейской конвенции о правах человека описывает чрезвычайное положение случаем войны или случаем другой общественной опасности, угрожающей жизни нации. По мнению Суда по правам человека, эти понятия «означают ситуацию кризиса или исключительной и неминуемой опасности, которая затрагивает большинство населения и представляет угрозу жизни общества, составляющих государство» (см. дело Лоулесса, 1.07.1961).

По определению, общественная опасность должна угрожать жизни нации. Эта опасность должна предполагать последствия для всей страны. Безусловно, следуя практике Суда по правам человека, принято, что угроза нации может существовать, даже если непосредственная опасность проявляется только в части страны.

Статья 134 проекта Конституции излагает материальные условия, которые позволяют вводить чрезвычайное положение. В соответствии с пер-

вым пунктом данной статьи должна существовать «реальная, чрезвычайная и неизбежная угроза безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер». Статья 133 (2) предусматривает, что чрезвычайное положение может вводиться исключительно «для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в целях скорейшего возвращения к нормальным условиям существования общества».

Статья 134 содержит перечень ситуаций чрезвычайного положения.

Положения проекта Конституции руководствуются набором критериев, которые определены Конвенцией. Однако определение кризисной ситуации в Конституции не обязательно идентично тому, которое содержится в Конвенции, и в то же время необходимо учитывать, что пункт 3 статьи 138 содержит многочисленные оговорки по отношению к ограничению прав и свобод во время чрезвычайного положения. Пункт 2 статьи 134 не должен расцениваться только в свете его соответствия понятию кризиса в статье 5 Конвенции.

Можно отметить, что статья 134 (2) не упоминает войну в качестве чрезвычайной ситуации и ссылается главным образом на внутренние беспорядки.

3. Содержание чрезвычайных мер

Согласно статье 15 (1) Конвенции государство должно пользоваться своим правом отступления только в определенной мере, когда этого требует положение. Этот элемент необходимости предусматривает ограничения продолжительности чрезвычайных мер подобно применению принципа пропорциональности.

Согласно проекту Конституции, чрезвычайное положение является временной мерой. Статья 135 (5) устанавливает четкие, но возобновляемые сроки. Требование необходимости выражается главным образом в статье 133 (2) «исключительно для обеспечения» и в статье 134 (1) «устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер», а также в пункте 7а статьи 138.

В соответствии со статьей 15 (1) Конвенции меры, отступающие от правила, не должны противоречить другим обязательствам, вытекающим из международного права. Статьи 133–138 проекта Конституции не упоминают специально, что чрезвычайные меры должны соответствовать международным обязательствам (смотри статью 9 (1) проекта Конституции).

Общепринятый принцип состоит в том, что чрезвычайные меры не должны быть дискриминационными. С этой целью пункт 7.в статьи 138 содержит соответствующее положение.

Статья 15 (2) Конвенции не разрешает никакого отступления от статьи 2 (право на жизнь, кроме как для случаев смерти в результате допустимых законом военных действий) и от статей 3 (запрещение пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания), 4 (1) (запрещение рабства и принудительного труда) и 7 (принцип наказания исключи-

тельно на основании закона). Можно отметить, что Международный пакт о гражданских и политических правах в своей статье 4 добавляет к не допускающим нарушения правам, упомянутым в Европейской конвенции, право не подвергаться тюремному заключению за неисполнение обязательств по договору, право на свободу мысли, совести и вероисповедания и право на юридическое признание.

Данные неприкосновенные права при чрезвычайном положении приведены в статье 138 (3) проекта российской Конституции. Перечень прав, которые не могут быть ограничены, сам по себе является более широким, чем перечень незыблемых прав в упомянутых соглашениях, однако можно сделать некоторые замечания. Право на свободу мысли (ст. 26 (1)) не входит в число прав, которые не могут быть ограничены. Так же обстоит дело и с правом, гарантированным статьей 44 проекта Конституции (запрещение обратной силы закона, устанавливающего юридическую ответственность).

4. Процедура принятия решения

Европейская конвенция о правах человека предусматривает процедуру информирования Генерального секретаря Совета Европы о принятых мерах и о мотивах, которые побудили к их принятию. Такая процедура предусмотрена большим числом международных договоров. Статья 138 (4) содержит обязанность информировать все государства, с которыми заключены международные договоры, устанавливающие права и свободы.

Процедура принятия решения об объявлении чрезвычайного положения не урегулирована конвенциями. Однако можно выдвинуть определенные принципы, которые направляют разработку последних законов о чрезвычайном положении: объявление чрезвычайного положения является мерой, которая должна лежать на обязанности законодательного органа. Однако, в случае крайней необходимости временные меры могут быть приняты исполнительной властью с последующей их проверкой законодательным органом. Продолжительность чрезвычайного положения должна быть ограничена фиксированным сроком, возобновляемым в том же порядке, как и первоначальный срок. Законодательный орган не должен быть распущен в период чрезвычайного положения.

Статьи 135 и 136 проекта Конституции содержат многочисленные положения, которые имеют целью обеспечить полномочия Верховного Совета и также республик. Статья 137 требует предварительного информирования населения.

Статья 135, по-видимому, содержит прежде всего стандартную систему возникновения чрезвычайного положения. Она предусматривает указ Президента об объявлении исключительного положения и его утверждение Верховным Советом. Как представляется, эти два условия должны быть соединены до применения чрезвычайных мер. Если так, то пункт 3 предусматривает только действительность указа, а не приостановку его применения.

Другая система (пункт 4) представляет собой экстренную процедуру, позволяющую немедленное введение чрезвычайного положения (без проверки Верховным Советом и без предварительного уведомления населения). Может быть предусмотрено, что даже в этом случае указ об объявлении чрезвычайного положения проверяется (на этот раз *a posteriori*) Верховным Советом, который может его утвердить или отклонить.

Данные положения статьи 135 представляются соответствующими вышеупомянутым принципам.

Анализ положений проекта Конституции Российской Федерации, касающихся чрезвычайного положения — дополнение от 31 марта 1992 г. к Меморандуму от 19 марта 1992 года

Новый проект российской Конституции от 2 марта 1992 года дает повод к следующим наблюдениям сравнительно с замечаниями, основанными на проекте Конституции от 24 октября 1991 года.

1. Процедура принятия решения прояснена и уточнена в статье 133 нового проекта. Положения определенно предусматривают, что именно законодательный орган (Верховный Совет РФ) объявляет чрезвычайное положение. В неотложных случаях Президент РФ может своим указом ввести чрезвычайное положение, за чем следует проверка Верховным Советом в короткий срок.

2. Согласно статье 135 (1) в период чрезвычайного положения в соответствии с федеральным законом могут вводиться временные ограничения прав и свобод. Эта отсылка к федеральному закону не существовала в предыдущем проекте, который напротив устанавливал в своей статье 138 (3), что ограничения прав и свобод должны быть обозначены в тексте указа о чрезвычайном положении.

3. Перечень прав и свобод, которые не могут быть ограничены, был видоизменен (статья 135 (2)). Среди этих изменений можно отметить, что к перечню была добавлена статья 45 (запрещение обратной силы закона, устанавливающего юридическую ответственность).

Жерар Рётэр,
Председатель Счетной Палаты
Великого Герцогства Люксембургского

**Некоторые краткие замечания по поводу статей 56–77
проекта Конституции Российской Федерации
(проект от 2 марта 1992)**

I.

Раздел III проекта касается гражданского общества и подразделяется на следующие главы:

1. Глава VII – Собственность, работа, предприятие
2. Глава VIII – Общественные объединения
3. Глава IX – Религия и религиозные объединения
4. Глава X – Воспитание, образование, наука, культура
5. Глава XI – Семья
6. Глава XII – Средства массовой информации

1) Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик, территорий, областей, автономных областей и автономных округов в системе РСФСР предусматривает в своей статье VIII, что он должен стать составной частью Конституции Российской Федерации, в которой составит отдельный раздел.

Положения, относящиеся к разграничению исключительной компетенцией Федерации и совместной компетенции Федерации и республик, как представляется, могут стать поводом для трудностей в том, что касается разграничения органов компетенции с целью гарантировать и претворить в жизнь основополагающие конституционные принципы защиты прав и свобод человека (см. статью I, пункт 1с и статью II, пункт 1б). Центральная федеральная власть имела бы, следовательно, возможность частично отстранить республики от практического внедрения основополагающих демократических принципов, изложенных ранее.

II.

2) Утвердив общий принцип выбора рыночной экономики в статье 7, раздел III о гражданском обществе содержит подробные положения об основных свободах, соответствующие протоколам Европейской конвенции о правах человека.

3) Явствует, что федеративное государство содействует регулированию экономической жизни; ссылки на общественную пользу, интерес общества и социальное партнерство между человеком и государством фигурируют довольно часто с целью позволить государству сохранить свое влияние в экономических, социальных и человеческих отношениях.

4) Некоторые права и свободы, перечисленные в разделе III, кажутся абсолютными в том смысле, что невозможно подвергнуть их ограничениям без предварительного внесения поправок в Конституцию. Большая часть прав являются, однако, относительными, т.к. они могут быть ограничены обыкновенным законом. Если очевидно, что это должно иметь место чаще всего, представляется, что возможности ограничить права и свободы слишком широки, поскольку проект Конституции зачастую забывает обозначить, с какой целью они могут быть ограничены обыкновенным законом. Таким образом, будет возможно либо исключительно для федеральной власти, либо в случае совместного ведения федеральной власти и власти республик, решать ограничить эти права и свободы.

Истинно демократическое общество не могло бы терпеть ограничения его прав и свобод по политическим, религиозным или культурным причинам и ограничения, которые могут представлять угрозу для свободного формирования мнений.

5) Статья 56 (1) и ст. 59 (1)

Статья 59 (1), предусматривая пределы сосредоточения земли в руках отдельного владельца, представляет собой нарушение общего принципа, предусмотренного в статье 56 (1), признающего и гарантирующего свободу в отношении собственности на землю.

6) Статья 60 (2) и (4)

Что насчет процедуры разрешения индивидуальных трудовых споров? Не следовало ли бы, сформулировав принцип свободы трудового договора, предусмотреть урегулирование трудовых отношений между работодателем и наемными работниками схожим образом?

7) Статьи 63–68

Нет особенных комментариев; есть основание отметить усовершенствованный характер относящихся к этим статьям положений.

8) Статьи с 69 по 73 представляются согласованными со стремлениями авторов конституции; они не противоречат аналогичным положениям, фигурирующим в конституциях стран, где демократический режим существует издавна.

9) Статья 75 (5)

Разве алиментные обязательства, возлагаемые на детей по отношению к их родителям, не ограничены случаем, когда родители находятся в нужде?

10) Статья 76 (3)

Относится к ограничениям пользования свободой массовой информации, в результате чего можно опасаться неуместных вмешательств федеральных властей по причинам, несовместимым с демократическим режимом (см. замечание 4).

11) Нижеподписавшийся продолжает изучение затрагиваемых статей и оставляет за собой право переслать в Секретариат дополнение к настоящим замечаниям.

Михаэль А. Триантафиллидес,
Генеральный прокурор Республики Кипр

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На этом этапе я могу незамедлительно, ввиду срочности дела, поделиться следующими общими наблюдениями по главе 18 Конституции, регулирующей судебную власть, а позднее при необходимости могу написать о них подробнее:

1. Лучше закрепить в Конституции порядок назначения судей Конституционного Суда (статья 109), Верховного Суда (статья 110) и Высшего хозяйственного суда (статья 111).

2. Поскольку представляется, что полномочия Конституционного Суда в соответствии со статьей 109(3) в любом случае будут осуществляться в форме текущего контроля, полезно будет указать, в каких случаях эти полномочия или некоторые из них могут также осуществляться в форме превентивного контроля.

3. Дополнительно к полномочиям Конституционного Суда, указанным в статье 109, представляется целесообразным включить положение о конституционных жалобах в целях защиты конституционных прав частных лиц, о юрисдикции в отношении прокуратуры в случае нарушений Конституции и о юрисдикции по контролю над формированием высших органов государственной власти Российской Федерации посредством контроля над выборами.

4. Желательно закрепить в Конституции, в статьях 110 и 111 соответственно, конкретные полномочия Верховного Суда и Высшего хозяйственного суда, как это было сделано в отношении Конституционного Суда в статье 109, чтобы не оставлять возможности их изменения посредством закона.

**ИНФОРМАЦИЯ
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 17 сентября 1992 г.**

**О заседании Европейской комиссии
за демократию через право
(Венеция, 11–12 сентября 1992 г.)¹**

В очередном 12 заседании Комиссии в Венеции 11–12 сентября с.г. от России как ассоциированного члена Комиссии приняли участие представитель России заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации профессор Н.В. Витрук, ответственный секретарь Конституционной комиссии Верховного Совета Российской Федерации, народный депутат России О.Г. Румянцев, главный специалист Секретариата Конституционной комиссии Верховного Совета Российской Федерации Д.Н. Абрамян, переводчик В.Г. Прокофьев.

В соответствии с принятой повесткой заседания Европейской комиссии за демократию через право обсуждался вопрос о статусе Европейской комиссии за демократию через право, подчеркивалась ее автономность на основе приглашения в рамках Совета Европы, возможность расширения состава Комиссии, сотрудничества с другими сходными структурами в рамках СБСЕ.

Было отрицательно оценено несистематическое участие ряда членов в заседаниях Комиссии. Членов Комиссии интересовало, чем это объясняется — недостаточно эффективной деятельностью Комиссии, финансовыми трудностями либо чем-то иным.

Комиссия предложила увеличить ее бюджет на 1993 год до 5 млн франков, что означает его рост на 147 процентов.

Подведены итоги работы рабочих групп Комиссии: по защите прав меньшинств, по соотношению международного права и внутринационального права, по конституционным реформам. Участники заседания были информированы по подготовке проекта Европейской конвенции по защите меньшинств и научной разработке проблемы в целом, в частности, остро ставился вопрос о защите прав национальных меньшинств в условиях распада современных федераций (СССР, Югославия, ЧСФР), обострения национального вопроса, проблемы беженцев. Одновременно был поставлен вопрос о защите прав меньшинства в условиях «мятежного», антиправового поведения меньшинства, о единстве обязанностей и прав национальных меньшинств.

Рассматривался процесс выполнения программы ЮНИДЕМ — специальной программы проведения семинаров в восточных странах Европы, пе-

¹ Архив ФКР.

реходящих от тоталитарных режимов к демократическому развитию, правовому государству. В рамках ЮНИДЕМ планируется проведение семинаров в Стамбуле (Турция, 8–10 октября 1992 г.), Лиссабоне (Португалия, 22–23 октября 1992 г.), Варшаве (Польша, апрель–июль 1993 г.), Москве (Россия, март–апрель 1993 г.).

По просьбе представителя Чешской Республики подробно обсуждался вопрос о возможных легитимных формах роспуска Чехословацкой Федерации, а также были подвергнуты экспертизе ряд представленных нормативных актов, посвященных данной проблеме. Участниками заседания Комиссии было высказано сожаление о распаде федераций, а также мнение о том (в соответствии с рекомендациями Кабинета Министров Совета Европы), что данная проблема должна быть решена на основе соблюдения Конституции и законов ЧСФР, предусмотренных ими процедур и безусловного обеспечения прав человека и прав национальных меньшинств. Представитель Словении высказал мнение о возможности исключения из процесса оформления роспуска Федерации, федерального правительства, имеющего собственные интересы.

Ответственный секретарь Конституционной комиссии Верховного Совета Российской Федерации О.Г. Румянцев выступил с сообщением о ходе конституционной Реформы в России, подчеркнул полезность рекомендаций Европейской комиссии за демократию через право по проекту Конституции Российской Федерации, которые будут учтены в дальнейшей работе над проектом Конституции Российской Федерации. В их числе были названы рекомендации Комиссии по расширению полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. Мнение О.Г. Румянцева о принципах построения Российской Федерации, в частности, на основе так называемого ассоциированного членства, на мой взгляд, является спорным, дискуссионным¹.

Участникам заседания Комиссии был предложен информационный материал на тему: «Конституционный Суд Российской Федерации на пути к правовому государству».

Члены Комиссии были информированы о ходе реализации исследовательской программы «Права человека и подлинная демократия». В рамках этой программы разрабатываются темы о переходе ряда стран Восточной Европы к рыночной экономике, о конституционных ограничениях исключительных полномочий правительства в кризисных условиях, о соотношении международного права и внутринационального права, предлагается организация курсов по данным проблемам для преподавателей школ, журналистов и других работников средств массовой информации. Представитель

¹ Данное утверждение автора отчета, по-видимому, вызвано неточным переводом тезисов докладчика, выступавшего на английском языке. — *Примеч. ред.*

Польша предложил исследовательский проект по теме: «Введение в конституционное право членов Совета Европы».

Предложения:

1. Целесообразно участие представителей России в заседаниях Европейской комиссии за демократию через право не менее двух раз в год. Очередное заседание Комиссии состоится в Венеции 22–23 мая 1993 года.

2. Желательно участие представителя России, в частности, со стороны Конституционного Суда, в семинаре в Варшаве (Польша, апрель–июль 1993 г.), специальной темой обсуждения которого будет: «Роль Конституционного Суда в реализации принципов и норм международного права, международных договоров и соглашений, в защите прав человека». Представитель Конституционного Суда России выступит с сообщением об опыте Конституционного Суда Российской Федерации по данным проблемам.

3. Конституционный Суд России намерен принять активное участие в подготовке и проведении семинара Европейской комиссии за демократию через право в г. Москве (март–апрель 1993 г.) на юридическом факультете МГУ.

**Заместитель Председателя
Конституционного Суда РФ**

профессор Н.В. Витрук

**ПИСЬМО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 10 октября 1992 г. № РХ. 01-00395¹**

Председателю Комиссии
«За демократию через право»
при Совете Европы
(Венецианская комиссия)
г-ну А. Ла Перголе

Уважаемый господин Председатель!

Конституционная комиссия Российской Федерации образована первым Съездом народных депутатов РСФСР в 1990 году.

Основной задачей комиссии является подготовка проекта новой Конституции Российской Федерации и содействие проведению конституционной реформы в России.

В состав Комиссии входят 90 народных депутатов Российской Федерации. Основная работа выполняется Рабочей группой в составе 7 депутатов, а также Секретариатом комиссии и высококвалифицированными экспертами.

Конституционную комиссию возглавляют Президент Российской Федерации Борис Ельцин, Председатель Верховного Совета Руслан Хасбулатов и ответственный секретарь — член Верховного Совета Олег Румянцев. Среди членов Комиссии — руководители республик, краев и областей, министры, Генеральный прокурор России. Показательно, что руководитель группы экспертов Комиссии, профессор В. Зорькин, был избран Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, а несколько наших экспертов — его судьями.

Комиссия издает бюллетень «Конституционный вестник», который представляет собой информационно-аналитическое издание, предназначенное для опубликования материалов по проблемам конституционного развития, анализу важнейших нормативных актов, разрабатываемых в ходе конституционной реформы в России. Мы хотели бы видеть уважаемых членов Вашей Комиссии среди авторов нашего издания, весьма авторитетного в российском Парламенте. (Перечень проблем, по которым мы с интересом ожидаем экспертных материалов, прилагается).

Ряд норм и законов проекта новой Конституции России уже широко вошел в текущее законодательство — в Декларацию прав и свобод человека и гражданина, в законы о Президенте Российской Федерации и Конституционном Суде, в концепцию судебной реформы, в Федеративный договор.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 69—71.

Многие государства — участники Содружества Независимых Государств широко используют российский проект при написании своих новых конституций.

Одним из перспективных направлений для Конституционной комиссии является методическое и научно-практическое содействие конституционной реформе в субъектах Российской Федерации, взаимодействие со странами СНГ, а также Восточной Европы. Этому может помочь намеченное планом работы Комиссии создание Российского центра конституционных реформ¹.

Конституционная комиссия последовательно развивает деловые контакты с аналогичными органами ближнего и дальнего зарубежья, пользуется консультациями крупных международных организаций, известных специалистов.

Особое значение для деятельности Комиссии имеет сотрудничество с органами Совета Европы и в первую очередь — с его Комиссией «За демократию через право». На прошедшем недавно (10–12 сентября) заседании Венецианской комиссии последнее обстоятельство было вновь особо подчеркнуто в выступлениях как российских представителей, так и руководителей Венецианской комиссии.

Мы признательны Венецианской комиссии за подготовленный ею пакет предложений к проекту российской Конституции, существенная часть которых была учтена в сентябре при доработке проекта. Мы готовы вскоре выслать в Ваше распоряжение доработанный текст проекта и ожидаем новых экспертных оценок.

Все вышеизложенное позволяет мне предложить рассматривать Конституционную комиссию Российской Федерации в качестве ассоциированного члена Комиссии «За демократию через право» при Совете Европы, а в дальнейшем и в качестве ее полноправного члена.

Полагаю целесообразным наше регулярное участие в мероприятиях и заседаниях Комиссии «За демократию через право».

Одновременно прошу Вас принять приглашение руководства Конституционной комиссии Российской Федерации приехать в Москву вместе с Вашими коллегами в удобное для Вас время для работы над статьями проекта Конституции России и углубления наших личных контактов.

**С наилучшими пожеланиями,
Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

¹ В конце 1992 г. состоялось учредительное собрание Российского фонда конституционных реформ, в январе 1993 г. Фонд был зарегистрирован и просуществовал до 1998 г. В 2007 г. Фонд был воссоздан с целью оказания общественного содействия сохранению конституционного наследия России и развитию конституционного правосознания граждан. — *Примеч. ред.*

23



РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205-54-60
205-43-09
205-90-76

26. февраля 1992 г. № 69

Конституционная комиссия
Российской Федерации

Ответственный секретарь
Румянцев Олег Германович

Объединенный Конституционный
комитет немецкого Бундестага
и Бундсрата
Председателям
г-ну проф. Руперту Шольцу
г-ну доктору Геннингу Вошеру

Уважаемый профессор Шольц!
Уважаемый доктор Вошеру!

Разрабатываемые в настоящее время в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии новые Конституции чрезвычайно различны по своим задачам.

Вы подготовили конституцию, призванную сменить немецкий "Грундгесетц", более 40 лет гарантировавший стабильность демократии. Наша задача - заложить демократические основы в государстве, которое более 70 лет централизованно управлялось одной партией.

Хочу передать Вам, что в России проявляют очень большой интерес к работе Вашего Конституционного Комитета. Мы будем рады пригласить Вас для взаимного обмена информацией и опытом, от которого, уверен, обе стороны только выиграют.

В связи с этим буду рад принять представителей Вашего комитета в Российской Федерации.

Надеюсь, что это положит начало нашему плодотворному сотрудничеству.

Остаюсь искренне Ваш,
С наилучшими пожеланиями,

О.Г. Румянцев

20. 02 92

Стенограмма российско-французского семинара от 23 марта 1992 г.

СТЕНОГРАММА
РОССИЙСКО-ФРАНЦУЗСКОГО СЕМИНАРА
от 23 марта 1992 г.

**Проект новой Российской Конституции
и демократические процессы в России¹**

*(Москва, Дом Советов Российской Федерации,
Зеркальный зал)*

Председательствующий В.Л. Шейнис. Господа, товарищи, мы рады открыть российско-французский семинар, посвященный теме «Проект новой Российской Конституции и демократические процессы в России».

Семинар задуман как научно-практическая конференция. В тот момент, когда подготовка конституционного проекта вступила в решающую и, может быть, даже завершающую фазу, нам представляется чрезвычайно важным провести экспертизу проекта столь уважаемыми и известными учеными — как французскими, так и российскими.

Мне представляется, что наиболее важными моментами, которые нам предстоит на протяжении сегодняшнего напряженного дня работы обсудить, являются три блока дискуссионных проблем.

Первая группа проблем связана с социально-экономическим и социально-историческим аспектами нашего конституционного проекта. Российские участники хорошо знают, и французские тоже, по-видимому, осведомлены, что выдвинуты некоторые альтернативные проекты и, в частности, проект фракции «Коммунисты России».

Авторский коллектив и Конституционную комиссию, представившую данный проект, обвиняют, главным образом, в том, что перечеркнуты социальные завоевания трудящихся, существовавшие в прежних вариантах Конституций СССР и РСФСР.

Особенно резкие возражения вызывает блок статей, который связан с обеспечением права на труд, на отдых, на лечение, на образование и некоторых других прав.

Разработчики Конституции полагают, что речь идет о введении социальных гарантий в те рамки, которые реально могут быть обеспечены в рыночной, т.е. эффективной экономике.

¹ Архив ФКР. Текст «сырой» стенограммы. — *Примеч. ред.*

Предъявляется обвинение также и в том, что одна из статей проекта фиксирует запрет на разжигание национальной, расовой, религиозной, а также социальной и классовой вражды и ненависти.

Нам говорят — разжигание классовой ненависти фактически ставит запрет на классовую борьбу трудящихся, которая возводится в некое благо, некий абсолют.

Впрочем, с другой стороны, разработчики Конституции слышат обвинение и в том, что проект носит отчетливо выраженный социал-демократический характер, т.е. обвинение прямо противоположного свойства.

Учитывая общественную ситуацию и устоявшиеся стереотипы в обществе, мы старались максимально, насколько это возможно, обеспечить социальные гарантии. И поэтому нам очень интересно получить ответ как от французских, так и от российских участников семинара, насколько наш проект отвечает современным конституционным нормам.

Вторая группа проблем — это вопросы федеративного устройства нашего государства. Пожалуй, это наиболее взрывная проблема, и прошедший позавчера в Татарстане референдум показал, насколько остро стоит проблема сохранения единства российского государства.

Острота этой проблемы чуть-чуть была притуплена парафированием Федеративного договора между руководством Российской Федерации и руководителями восемнадцати автономных в прошлом республик.

Позиция авторов данного проекта в этом вопросе совершенно четкая: Россия конституционная, а не договорная Федерация. Договор может быть включен в качестве элемента в конституционное регулирование федеративных отношений.

Выражая свою личную точку зрения, я мог бы сказать, что глава российского парламента Р.И. Хасбулатов, на мой взгляд, сделал ряд непозволительных уступок требованиям бывших автономий и, в частности, самая главная уступка, самая, на мой взгляд, недопустимая уступка — это согласие на то, что данный Договор входит в Конституцию, и данный раздел Конституции подлежит модификации только с согласия всех участников Договора.

Тем не менее хотелось бы жестко сформулировать следующую позицию. То, что подписал Хасбулатов, — это предел уступок, ни одного шага дальше мы не можем сделать, не разваливая Российскую Федерацию.

Нам представляется, что проект Конституции является пакетом, в который включены определенные компромиссы, и вся попытка перетя-

нуть дальше канат в пользу так называемого суверенитета автономий грозит очень серьезными последствиями.

И, наконец, последний, третий, из главных блоков проблем — это проблема соотношения законодательной, исполнительной и судебной властей. Здесь, по-видимому, возможны различные комбинации. И вчера я был рад состоявшемуся предварительному обмену мнениями по этому вопросу с французскими учеными.

Мы исходили из того, что нельзя выстроить некую идеальную юридическую конструкцию, не учитывая политической ситуации и возможностей или невозможностей, одобрения парламентом тех или иных положений. Тем не менее ряд вопросов остается открытым и, в частности, вопрос об отношениях Президента и парламента, Президента и Правительства, Правительства и парламента. Вчера мы в предварительном порядке сформулировали характер тех острых первоочередных проблем, и в заключении разговора была высказана шутка, что французские коллеги получили домашнее задание. Мы надеемся, что это домашнее задание сегодня будет отработано. Наш обмен мнениями будет носить характер свободного диалога, свободного разговора, в котором каждый из участников сможет высказать свою точку зрения по любым вопросам. Но мы просили бы сосредоточиться на этих трех блоках проблем. Я хотел бы представить председательствующим на сегодняшнем утреннем заседании. Это профессор Жерар Конак и народный депутат Российской Федерации Л.Б. Волков.

Я с удовольствием передаю слово председательствующим и хочу в заключение этого вступительного слова пожелать успеха нашему семинару.

Председательствующий Жерар Конак. Господин председатель, уважаемые друзья! Для нас большая честь быть сегодня в этом историческом месте, в Верховном Совете Российской Федерации. От имени всех коллег я хотел бы поблагодарить вас за эту высокую честь. Мы прочли проект Конституции в переводе нашего коллеги Мишеля Лессажа. Мы, конечно, понимаем, что огромный труд был затрачен на подготовку этого проекта, очень интересного проекта, что этому предшествовало немало дискуссий, и, наверное, потребовало компромиссов. Я думаю, что не ошибусь, если скажу, что Конституция вашей Федерации, когда она будет принята, ознаменует собой новый этап развития конституционного права. Мы, насколько сможем, ответим на все ваши вопросы. И я надеюсь, что обмен мнениями между нами будет полезен. Однако наш вклад в эту работу может быть очень скромным. Как говорит профессор Шей-

нис, нет идеальных конституций. И модели конституции невозможно экспортировать как заводы «под ключ». Каждая конституция должна отражать волю народа, отражать его потребности и решать его проблемы. И мы хорошо осознаем всю сложность тех проблем, которые стоят перед вами, в частности, проблемы межнациональных отношений. Если мы не сможем вам дать сейчас готовых решений, во всяком случае, из этого диалога вы сможете сделать выводы, выводы по опыту Франции, по тому опыту, который является очень многообразным.

Иногда говорят, что Франция явилась подлинной конституционной лабораторией. И этот опыт подсказывает нам целый ряд уроков, которые надо извлечь, и с которыми я сейчас кратко вас познакомлю.

Конституция, если это конституция демократического государства, основанная на разделении властей и на стремлении к правовому государству, должна, прежде всего, исключать риск военной диктатуры. Таким образом, необходимо разделение властей. Но для того, чтобы не было юридических конфликтов между всеми этими властями, нужно четко определить компетенцию каждой из них. Конституции также должны быть направлены на то, чтобы избежать риска анархии. Руководители государства должны иметь возможность эффективного руководства страной, причем в условиях стабильности. Таким образом, исполнительные и законодательные власти имеют возможность для взаимодействия и для совместного сотрудничества, которое должно быть основано на компромиссах. И еще одна опасность, которую мы знаем из нашей конституционной истории, — это тупик, который может привести к государственному перевороту. Таким образом, необходимы процессы для решения возможных конфликтов, причем в демократическом государстве процессы эти также должны быть демократическими, и они должны соответствующим образом давать возможность народу делать выбор в ходе либо всеобщих выборов, либо, возможно, референдума. Вот некоторые исключительно элементарные уроки, которые можно извлечь из конституционной истории Франции. Я думаю, что план, предложенный нам профессором Шейнисом, позволит завязать эффективный диалог по тем трем вопросам, которые он представил нашему рассмотрению. И мне очень приятно, для меня большая честь быть председателем вместе с господином Л.Б. Волковым, которого я уже неоднократно видел и с которым знаком. Сейчас передаю ему слово с тем, чтобы он руководил приемами здесь, у себя дома.

Председательствующий Л.Б. Волков. Спасибо. Как видите, господа, самое начало нашей работы внесло некоторые элементы импрови-

зации, и примерно то же самое происходит с нашим конституционным процессом. Но я думаю, что это нормально, поскольку каждый день приносит новые события, и они требуют новых точек зрения. И, в частности, профессор В.Л. Шейнис, который обещал говорить 10 минут, вынужден был говорить в два с половиной раза больше, поскольку надо было отразить события вчерашнего дня, и это, естественно, вызвало необходимость найти какой-то баланс разделения властей и дать не меньше времени профессору Конаку. Но, в свою очередь, это обязывает меня сократить ту часть нашего семинара, которая посвящена моему выступлению. Я должен сказать, что если бы меня сегодня спросили, как бы очень кратко я определил свое политическое отношение к Конституции, я бы ответил, что конституция — не самоцель.

Поэтому тема моего выступления была названа так: «Конституция новой России в политическом контексте». Контекст же конституционного развития России, который был, по сути дела, задан два года тому назад, обычно понимается как борьба между демократами и коммунистами. Я думаю, в самом общем виде это верно, однако это далеко не объясняет всего того реального исторического и политического контекста, в который была поставлена и в котором сегодня решается проблема новой Конституции.

Я бы выделил три наиболее важных момента. Дело в том, что в течение многих десятилетий понятие «Союз Советских Социалистических Республик» твердо совпадало с понятиями тоталитарного режима и всеобщего огосударствления. Поэтому, когда начался процесс реформ, реформ сверху, то можно было предвидеть, что развитие реформ не совместимо с сохранением этой формы Союза.

К сожалению, реформисты во главе с администрацией Советского Союза не нашли пути гармоничного решения этой проблемы. И в то время как реформы сверху, хотя неуверенно, но продолжались, возникло стремление перенести консервативную, антиреформистскую политику на уровень России.

Отсюда возникла вторая проблема. Когда прошли выборы 1990 года, вернее, были назначены выборы 1990 года в Российский парламент, оказалось, что Россия станет бастионом контрреформы, но это вызвало, в свою очередь, внутреннюю борьбу в самой России между демократами-реформистами и консервативной частью, которая рассчитывала на традиционный для России шовинизм и национализм.

Таким образом, с самого начала было ясно, что возникнет противостояние между государственными органами Союза и России, между дву-

мя политическими системами: либо противостояние реформизма и консерватизма, либо противостояние недостаточного реформизма и радикального реформизма, и это объясняло ту ситуацию, в которой оказалась Россия после выборов.

Следующая проблема, которая определяла исторический контекст конституционных процессов, гораздо проще: возникла ситуация смены поколения. И надо сказать, что более молодое и ставшее значительно более активным поколение в основном ориентировалось на демократические реформы того или иного типа.

И, наконец, наверное, главная проблема, с точки зрения исторического процесса, происходящего в России, это то, что вся эта совокупность проблем означала попытку найти новый курс модернизации. Большевистский вариант модернизации, который привел к созданию огромной индустриальной экономики, рассчитанной на военно-промышленный комплекс, зашел в своем развитии в тупик. Это было очевидно и на уровне руководства Союза, и на уровне самых различных слоев населения после Афганской войны.

Таким образом, движение за демократию в своей глубине означало поиск нового варианта модернизации, а, значит, и вовлечение совершенно новых культурных процессов. Встал вновь старый вопрос: какой выбрать вариант развития — более западный, более восточный или более традиционный российский.

Я должен сказать, что поскольку такой анализ был проделан предвзвешенно, это облегчило попытку, завершившуюся вполне успешно, принять первый и очень важный конституционный акт новой России. Этим актом стала Декларация о государственном суверенитете России.

Смысл этой Декларации состоял в том, что консервативное и прогрессивное настроение, имевшее национальную окраску и грозившее на шовинистической волне вернуть старое тоталитарное устремление, удалось повернуть в направлении создания новой демократической государственности.

Именно Декларация о государственном суверенитете позволила меньшинству демократически избранных депутатов добиться очень крупного успеха на выборах, добиться избрания Б.Н. Ельцина Председателем Верховного Совета и в значительной степени завоевать большинство Съезда.

Вопреки консервативным ожиданиям, Россия — главная республика Союза, сразу выдвинулась на авансцену демократического развития.

Вслед за Россией такие же декларации приняли все другие республики Союза. И в этой Декларации, несмотря на множество уступок и компромиссов, по сути дела, содержался в основе своей проект новой будущей Конституции России. Однако принятие Декларации и избрание Б.Н. Ельцина, а также ряд других успехов демократов, еще не означали восстановления стабильного демократического правления в республике. И эта нестабильность сразу же нашла отражение в формировании Конституционной комиссии на первом Съезде народных депутатов, той самой Комиссии, которой на волне государственного подъема было поручено разработать новую Конституцию, ту самую Конституцию, которая сегодня является предметом нашей дискуссии.

Если демократы победили на выборах Председателя, то консерваторы победили на выборах Комиссии, поскольку большинство членов этой Комиссии можно было отнести к консервативному лагерю, который отнюдь не был настроен на создание радикально новой демократической конституционной системы.

Конституционная комиссия разбилась как бы на две группы, одна — радикальная — меньшинство, но очень активное, и вторая — консервативная, не столь активная, но очень твердо занимавшая отрицательные позиции по отношению к радикальной конституционной реформе.

Основной спор, который шел между двумя этими группами, все больше приобретал идеологический характер: сохранить ли в основе социализм (социалистический выбор) или построить конституционную систему на базе универсальных ценностей демократии. И надо сказать, этот спор был решен только после августовского путча 1991 года, когда стало ясно, что демократический проект с его универсальными ценностями становится основным проектом, а противники больше не решались выдвигать контрпроект.

А на самом деле за этими идеологическими спорами стояли гораздо более практические конституционные проблемы: позволить новой власти стать легитимной и укрепиться в Российской Федерации или помешать ей в этом; позволить новым экономическим интересам, социальным и политическим интересам получить права гражданства в России или сохранить как можно больше те старые интересы и те старые позиции, которые складывались десятилетиями.

И в этой связи возник вопрос о том, как подойти к самой Конституции: принять ли сразу Конституцию радикально новую, как говорится на века, или осуществить серию конституционных реформ, которые позволили бы оперативно решить наиболее важные практические за-

дачи. И вопрос этот возник с самого начала работы Конституционной комиссии.

По крайней мере, для части активных реформистов было ясно, что в переходный период, когда все меняется, трудно рассчитывать на то, что можно быстро разработать Конституцию, которая будет действовать очень долго и которая позволит одновременно решить проблемы сегодняшнего дня и в то же время заглянуть далеко в будущее. Поэтому один из вариантов развития был предложен такой: принять серию деклараций такого типа, как Декларация о государственном суверенитете, которые решили бы проблемы федеративного устройства; решили бы проблемы экономической и социальной направленности политики и конституционного строительства. И в то же время принять несколько важнейших конституционных законов, которые обеспечили бы легитимацию президентской власти, ибо до сих пор не было по-настоящему демократически, с помощью народного волеизъявления избранного авторитетного государственного органа; легитимацию парламентской власти; легитимацию судебной власти и местной администрации. И затем, на этой основе, постепенно ее отшлифовывая, принять новую Конституцию.

Но подъем радикальных настроений был настолько велик, что возобладали другая точка зрения – быстро нужно и можно разработать Конституцию на века.

И, в общем, тот проект, с которым мы познакомились, хотя я думаю, что у вас далеко не последний проект, отражает эту огромную, чрезвычайно напряженную работу, которую проделала Рабочая группа Конституционной комиссии, создав очень мощный политический и идеологический документ. Но, на мой взгляд, — документ, юридическое значение которого далеко еще не соответствует его политическому и идеологическому уровню.

Фактически история в какой-то степени подтвердила правоту тех, кто предлагал пойти путем конституционных законов и деклараций, не торопясь с принятием Конституции. Сегодня уже принят и действует Закон о Президенте (Президент всенародно избран), принят Закон о Конституционном Суде; принят, хотя и не очень совершенный, Закон о местном самоуправлении. Отсутствует только новый Закон о суде и новый Закон о парламенте. Все это означает, что законодательство пошло по пути фактического закрепления разделения властей, но полного равновесия властей, в том числе и полного равновесия законодательства об основных органах власти, пока не достигнуто.

В то же время существует абсолютное противоречие и расхождение между формально еще действующей старой Конституцией и вновь принятыми конституционными актами.

Однако и сегодня, как показывает сегодняшнее обсуждение в парламенте, еще чрезвычайно трудно принять Конституцию целиком.

Заканчивая свое затянувшееся выступление, отчасти из-за непривычки к переводу, я бы хотел, если это возможно, услышать от наших российских и французских коллег не только мнение о различных разделах новой Конституции, но и (тем более что здесь присутствуют не только юристы и политологи, но и юристы, которые одновременно являются политологами) какие-то соображения о том, как им представляется процесс конституционной реформы в этом довольно сложном политическом контексте. И скажу сразу, для того, чтобы дать затравку, мое собственное мнение по этому вопросу.

Я выскажу свою точку зрения, которая спровоцирует, надеюсь, какие-то ответы.

Мне кажется, мы уже сегодня не можем отступать от того принципиально нового и созданного с новых ценностных позиций проекта, который предложен парламенту. И, вместе с тем, мы не можем смотреть на него как на работающий проект, поскольку в нем практически отсутствуют механизмы, необходимые для осуществления Конституции как юридического документа в основном прямого действия. В этой связи, мне кажется, есть возможность убедить парламент принять этот проект, но не вводить его в действие, установить срок, через который он должен быть введен в действие, причем достаточно длительный срок, скажем, через 2, 3, 4, может быть даже через 5 лет.

Вместе с тем необходимо весьма основательно разработать переходные положения проекта, поскольку совершенно очевидно, что невозможно при таком переломе, при такой динамике событий и не только сегодняшних и вчерашних, но, несомненно, и завтрашних, принять Конституцию, которая своей волей будет одна регулировать этот процесс. Совершенно очевидно, что есть огромная разница между переходной конституцией и основной. Если как идеологический ориентир мы принимаем новую Конституцию (а ее надо принимать), то вместе с ней, чтобы сбалансировать все эти процессы, нужно принять как бы вторую Конституцию в системе переходных положений, которую можно менять по ходу развития нового проекта.

Такой подход, если он будет принят парламентом, а он может быть им принят, позволит отменить действующую Конституцию, что мне

представляется сейчас наиболее важным, и позволит примирить необходимость создания конституционных основ переходного периода с задачей разработки Конституции на века, поскольку за 3 или 5 лет мы в итоге сможем получить и переходную Конституцию, и отшлифованную нормально действующую Конституцию будущего.

На этом я закончу. И нам надо посоветоваться, наверное, как нам дальше продолжить наш семинар.

В.А. Туманов. Пока идет совет наших председательствующих с профессором о том, как дальше работать, я позволю себе небольшую реплику.

Я, признаться, пришел в восторг от предложения, которое сейчас прозвучало из уст моего коллеги, моего друга депутата Волкова. Я очень рад присутствию французских коллег, но его предложение напомнило мне эпизод из истории Франции. Я, правда, вступаю на достаточно тонкий лед, поскольку французские коллеги значительно лучше знают свою историю, но, тем не менее, позволю бросить и этот дискуссионный мяч.

Как вы помните, во Франции в 1791 году была принята совершенно замечательная демократическая Конституция. Затем было решено, что эта Конституция в силу сложностей момента не может быть претворена в жизнь. Что последовало за этим, достаточно хорошо известно, за этим последовал 93-й год. И даже те, кто не изучал историю Франции, наверное, читали знаменитый роман Гюго. Поэтому вопрос о том, следует ли принимать некий более или менее идеальный образец и откладывать его введение в действие на будущее, является одним из достаточно дискуссионных. Надеюсь, мы его тоже обсудим.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. По нашему плану сейчас мы должны предоставить слово профессору Мишелю Лессажу.

Мишель Лессаж. Господин председатель, уважаемые дамы и господа. Я не впервые в Москве. Мне уже приходилось неоднократно переводить конституционные тексты, комментировать их. Первый раз, когда я в 1964 году здесь оказался, я никогда не мог представить себе, что мне придется в один прекрасный день пересечь Москву-реку, пройдя из гостиницы «Украина» сюда, в Верховный Совет, для того, чтобы обсудить не какой-то текст существующей Конституции, а проект новой Конституции вместе с моими друзьями, коллегами, представителями конституционного сообщества, юридического сообщества Франции. И мы очень рады тем изменениям, которые у вас произошли, которые позволили нам здесь присутствовать. И я бы хотел высказать вам глубокую благодарность за большое уважение, которое вы нам оказываете.

Мне очень приятно и легко сегодня говорить, поскольку я здесь вижу немало знакомых лиц. Тем не менее задача, которую вы перед нами ставите, довольно сложна. Проект Конституции — это один из элементов внутренней политической борьбы, которая сейчас происходит в России. И, конечно, в этом аспекте событий мы не можем принимать участия, и не смогли бы в любом случае, поскольку для этого нужно знать все хитросплетения и отношений, и противоречий между различными частями российского политического общества, и, конечно, нам это не под силу и недоступно.

Итак, мы сегодня выступаем как иностранные ученые-конституционисты, в данном случае французские, которые высказывают суждения о проекте вашей Конституции, о тексте этого документа на основе своего опыта и тех сведений, которые мы имеем о последних исторических и политических событиях в вашей стране. И поскольку вы попросили нас быть откровенными, я так и сделаю. И это позволит мне внести ряд уточнений в то интервью, которое появилось в «Известиях» и которое, очевидно, из-за недостатка места в этой газете, не было полным.

Мой друг и ваш корреспондент в Париже Юрий Коваленко не воспроизвел в этом интервью, в частности, то, что я сказал вначале, а именно то, что это, конечно, проект Конституции, и он является проектом, основанным на серьезной работе, на большой юридической базе. Но все-таки нужно его еще усовершенствовать, улучшать, и это вполне возможно. Доказательством является то, что вы нас сюда пригласили, чтобы вместе поискать пути его улучшения в результате нашей совместной работы.

Вы меня попросили особо остановиться на проблеме разделения властей. Но я хотел бы, прежде всего, остановиться на общих вопросах конституции. Одна из главных проблем, которые вы разрабатывали с самого начала вашей конституционной деятельности, — выбор вопросов, которые нужно включить в Конституцию, и те, которые не следует включать в ее текст, а вводить в текущие законы. Прошу прощения, но я вернусь к теме, которая у вас, наверное, уже решена, или во всяком случае неоднократно обсуждалась, но она непосредственно касается затрагиваемой мною темы. И то видение, которое я сейчас вам представлю, прежде всего объясняется тем, что я француз, а мы предпочитаем всегда наиболее краткие тексты.

И здесь возникает, прежде всего, следующий вопрос: значение, смысл некоторых статей, которые содержатся в проекте вашей Консти-

туции, полезность их дальнейшего там нахождения. В частности, — право на жилище. Конечно, хорошо, что право на жилище включается в Конституцию, но нужно ли говорить об этом в трех абзацах, и в особенности — нужен ли третий абзац? Там, где говорится о праве бедных на льготы от муниципальных властей, от государственных властей и так далее. В чем, собственно говоря, действие этого абзаца Конституции? Может быть, конечно, данный абзац Конституции произведет такое большое впечатление на муниципальные власти, что они сразу же дадут всем малоимущим слоям населения квартиры за доступную квартплату. Но вы, наверное, сами знаете, и лучше нас знаете, есть ли такие возможности предоставления доступной квартплаты. Если ее нет, если такое жилье предоставлено не будет, то не отразится ли это на доверии граждан, которые надеялись на это, на доверии граждан не только к данной статье Конституции, но и ко всей Конституции в целом? Такие примеры были уже в вашей стране, да и в других странах.

Дальше. Статья 24 — о свободе передвижения. Здесь, в частности, во втором абзаце, говорится о неограниченной свободе передвижения, въезда и выезда из страны. Дальше, ниже, в следующем абзаце, говорится, что могут быть ограничения, которые могут быть наложены законодательным путем на действие этой статьи. Возникает вопрос, как же можно говорить сначала о том, что не будет никаких ограничений, неограниченная свобода передвижения, а затем говорить об ограничениях? Может быть, здесь лучше было бы как-то изменить что-то, изменить эти положения, какие-то положения снять, а может быть, просто дать прямую ссылку на существующее в этом плане международное законодательство.

И еще возникает вопрос, на который пока ответа нет: а может быть, стоит создать более короткий проект Конституции, где были бы перечислены конкретные права и свободы со ссылкой на конкретные законы вместо того, чтобы включать в Конституцию положения, которые практически не будут на деле действенными?

Еще один аспект проблемы — это конституционализация законодательных положений. Почему в проекте Конституции содержатся положения о чрезвычайном положении, которые были в федеральном законе? Это было вполне понятно после попытки переворота в августе 1991 года. И, поскольку эти положения присутствуют в Конституции, естественно, требуется, чтобы они изменялись большинством в две трети голосов. И не понятно, будет ли дополнительно к этим конституционным нормам принят еще какой-то закон — закон о чрезвычай-

ном положении? Из текста это не ясно, поскольку в статье содержится ссылка на федеральное законодательство и федеральный закон. Но что стоит за этой ссылкой, не понятно. Имеется ли в виду конкретный федеральный закон, который в дальнейшем будет принят, или имеется в виду все федеральное законодательство в целом, которое при этом должно уважаться?

И если будет принят соответствующий закон — Закон «О чрезвычайном положении», — то возникает вопрос, будут ли перераспределены положения между данной статьей Конституции и этим законом с тем, чтобы сделать данную статью Конституции более короткой?

Многие из вас знают французскую правовую систему. Знают, что во Франции имеются некоторые положения, менее жесткие, нежели конституционные положения, но более жесткие, чем положения обычных законов. Я не буду сейчас очень подробно говорить о конституционных законах и органических законах, которые имеются во Франции, но просто скажу, что для их принятия требуется большинство, абсолютное большинство в обеих палатах парламента и контроль Конституционного совета. Таким образом дается дополнительная гарантия соблюдения этих положений. Это вводит, конечно, дополнительную категорию норм в иерархию законов, и мы понимаем прекрасно, что то, что приемлемо для Франции, не всегда приемлемо для других стран.

И я понимаю, почему конституционизированы те положения, по которым нет разногласий, а есть согласие. Конституционализация таких положений ясна. Но есть еще один вопрос. Следует ли также провести конституционализацию по другим положениям, по которым еще нет согласия в России, поскольку еще не всем ясна важность этих вопросов?

И здесь я подхожу к вопросу иерархии правовых норм, которые непосредственно завязаны на вопросах разделения властей, о которых мне, собственно говоря, и предстоит здесь сказать несколько слов.

Говоря о разделении властей в рамках проекта Конституции, я не буду выступать только лишь с точки зрения соответствующего проекта статьи 6, которая касается разделения властей, а коснусь двух других положений, в частности о верховенстве права (статья 3) и о народовластии (статья 4).

Вопросы верховенства права, которые у вас отмечены в Конституции, говорят, конечно, о сравнительном значении Конституции и законов. Однако здесь не прослеживается четкой иерархии правовых норм в рамках верховенства права. Иностранцы наблюдатели видели в недавней истории вашей страны, что, действительно, вопросы иерархии пра-

вовых норм решаются у вас совсем по-другому, не так, как в других странах, во Франции в частности.

Один из элементов правовых норм разделения властей, который у вас заложен в Конституции, заключается в том, что соответствующий орган не может осуществлять делегирование своих полномочий, если он лишен таких возможностей в силу тех правовых норм, которые лежат в основе деятельности этого государственного органа.

И, наверное, как в практической жизни, так и в сознании еще сохранится немало случаев из старой системы, когда Конституция предоставляла какие-то права Верховному Совету, Верховный Совет делегировал эти права Президиуму Верховного Совета, Президиум – Председателю, и Председатель, фактически, решал вопросы за Президиум и за Верховный Совет.

Хочу привести два недавних примера: избрание Комитета конституционного надзора в 1989 году и решение Съезда народных депутатов России от 1 ноября 1991 года.

Поправка, принятая в декабре 1988 года, поручала Съезду народных депутатов избрание Комитета конституционного надзора. В декабре 1989 года, как известно, Съезд народных депутатов смог избрать только председателя и заместителя председателя Комитета конституционного надзора и делегировал избрание остальных членов этого комитета Верховному Совету. Но юридической базы для этого не было. В Конституции не было заложено юридической основы для того, чтобы дать возможность Съезду делегировать такие полномочия Верховному Совету.

Вот беру статью Конституции РСФСР, в которую было внесено изменение 24 мая 1991 года – о полномочиях Президента РСФСР. Там записано, что указы Президента РСФСР принимаются не только на основе и во исполнение закона, но и что эти указы не могут противоречить закону. Но решение, принятое 1 ноября 1991 года, косвенно дало возможность Президенту РСФСР принимать указы, противоречащие закону РСФСР.

Таким образом, мы видим, что вопросы иерархии правовых норм – основа Конституции и элементов права – не вошли еще полностью в сознание политических деятелей, и, наверное, следовало бы открыть политическую дискуссию, открыть юридическую дискуссию по этому поводу, чтобы, возможно, соответствующий абзац включить в ту статью Конституции, которая говорит о верховенстве права.

Таким образом, если есть иерархия норм между основными элементами системы, то эту иерархию норм следует всячески уважать и соблю-

дать. А возможные отступления от этой иерархии норм нужно уточнять заранее. Например, возможность изменения законов указами — это как раз один из тех случаев, которые нужно очень четко оговорить.

Вопрос соотношения между указами и законом не нов, и, если не ошибаюсь, он обсуждается уже четвертый раз.

Я начал заниматься проблемами советского права очень давно, и первая Конституция, которую я изучал, это была Конституция 1936 года. Когда я начал изучение, она действовала. Я помню доклад Сталина о Конституции. Он тогда заявил, что отныне только Верховный Совет будет законодательствовать, и никаких указов больше не будет. Прошло несколько месяцев, и вновь появились указы.

О двух других примерах, может быть, здесь даже не стоило бы говорить — вы их хорошо знаете. Поправка 1988 года упразднила указы как таковые. В марте 1990 года — новая поправка, и эти указы вновь были восстановлены, а поправкой от 20 сентября 1990 года Съезд народных депутатов предоставил Президенту РСФСР право принимать указы по самому широкому кругу вопросов. И третий пример, я уже упомянул, это поправка от 1 ноября 1991 года, которая дала Президенту Ельцину право принимать указы, противоречащие закону.

Аналогичный опыт был во Франции в 1946 году, когда мы решили, что следует отказаться от практики декретов, затем вернулись к ней в 1948 году. Коллеги помнят, что в 1958 году мы решили, что разумнее регламентировать какое-то исключение, чем оставлять его на волю слушающего.

Я хотел бы разделить оптимизм русских коллег: радикальная реформа займет год-полтора, затем, несомненно, все нормализуется. Экономическая ситуация часто является непредсказуемой, и возникают обстоятельства, при которых необходимо безотлагательно вводить правовые нормы. Поэтому встает вопрос, почему процедура принятия декретов по проблемам переходного периода упоминается только в статье 12 переходных положений, а не в самих статьях Конституции?

Теперь следующий вопрос, на котором я хотел бы остановиться, — это вопрос о народовластии. Я собирался спросить, нельзя ли предусмотреть вариант, при котором народ решает споры между законодательной и исполнительной властью. Но затем решил, что позже вернусь к этому вопросу в рамках другого раздела.

Первый вопрос, на котором я хотел бы остановиться, — это разделение законодательной и исполнительной власти в рамках Конституции. Определить структуру исполнительной власти, в частности, право на-

значать министров, чья это компетенция, исполнительной или законодательной власти? В случае с Францией ответ совершенно ясен — речь идет о прерогативах исполнительной власти. Согласно вашему проекту речь идет о прерогативах законодательной власти. Даже состав правительства, эта, казалось бы, несомненная задача исполнительной власти, по вашему проекту передается на усмотрение законодательной. Каким авторитетом может пользоваться премьер-министр у своих министров, когда каждый из них, в индивидуальном порядке, одобряется Верховным Советом, и каждый из его министров может ответить ему, что я, как и вы, одобрен Верховным Советом? Парламент, естественно, занимается вопросами законов, бюджета — это часть демократического процесса. Но государство — это политическая структура, и необходимо располагать органом, который мог бы наиболее компетентно принимать такие решения. Во всех странах таким органом является именно правительство. Все мы знаем, что координация правительственной деятельности — это одна из наиболее сложных проблем. Поэтому встает вопрос, не следует ли в рамках правительства дать более существенные полномочия главе правительства? Это, в общем-то, и было уже сделано решением от 1 ноября 1991 года. Однако, как я говорил, оно противоречит Конституции. Не лучше ли предусмотреть систему, в рамках которой правительство само отвечает за свою организацию, но в то же время несет ответственность перед Парламентом? И здесь встает вторая проблема — проблема ответственности. Президент России принимает решения политического характера. В частности, на него возлагаются международные отношения, он представляет доклад о положении России и принимает указы. Кто в политическом плане несет ответственность за эти действия? По сути дела — никто. Президент несет ответственность лишь за случаи нарушения Конституции и законности, а правительство, по сути дела, не несет никакой ответственности за свои действия. Я не хотел бы вдаваться в подробности этого вопроса, поскольку мы будем его обсуждать более детально. Но то противоречие, которое я отметил, есть в редакции проекта от 2 марта, хотя возможно, это не самый последний вариант. Но это то, что у меня есть. Это очень важная проблема, потому что Президент является главой исполнительной власти, а ведь уже были прецеденты в мировой практике, когда президенты, избранные на этот пост, покидали его. Заявлять то, что Президент несет ответственность за нарушение Конституции, — это заявление о довольно очевидной вещи. Но что означает утверждение, что Президент несет ответственность за нарушение законов? Когда принимается указ о слиянии министерств Гос-

безопасности и МВД, то, как заявил об этом Комитет конституционного надзора, это представляет собой нарушение законности. Может, это и не самый серьезный случай, но в любых обстоятельствах необходимо располагать политическими и юридическими механизмами, которые позволили бы регулировать вопросы ответственности. Я знаю, что происходило в последние годы, когда затрагивались вопросы отставки Президента, и обсуждались они достаточно подробно.

Поскольку времени у меня мало, сопредседатели уделили мне несколько минут, поэтому я скажу буквально несколько слов еще по одному вопросу — о соотношении полномочий исполнительной и законодательной власти в том, что касается законодательной инициативы.

Наиболее эффективный орган, который осуществляет политику государства, это, естественно, правительство. Но оно действует в соответствии с законами. И мне кажется, что наиболее разумный орган для подготовки этих законов именно само правительство.

В большинстве стран законы выходят именно из правительства. Такова ситуация во Франции, где по меньшей мере 90 процентов законов готовится правительством.

И хотелось бы понять, каким образом Россия рассчитывает стать исключением из этого правила.

Я понимаю, депутаты заинтересованы в том, чтобы осуществлять свои полномочия и осуществлять их эффективно, но, полагаю, что элемент, о котором я упомянул, все-таки следует учитывать.

Здесь можно говорить еще о роспуске парламента и о других проблемах, но я на этом вынужден остановиться.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Благодарю Вас, профессор Лессаж. Очень много нужно сказать по ходу нашего семинара, поэтому я должен Вас особенно поблагодарить за то, что Вы напомнили нам об иерархии законов и об ответственности правительства. Этот спор, который идет в нашей Конституционной комиссии уже два года, и не только в Конституционной комиссии. И инициатива, которую проявили мы с Шейнисом в Париже, пригласив наших французских коллег после встречи, она во многом была связана с тем, что наши точки зрения очень быстро совпали, и мы почувствовали, что мы мыслим почти одинаково.

Я надеюсь, что общими усилиями нам удастся убедить и нашу юридическую общественность, и наших депутатов в том, что необходима иерархия законов, а не только принцип верховенства права, который является, в общем-то, двусмысленным: непонятно, речь ли идет о правовом государстве или о том, что право имеет бóльшую силу, чем закон. То есть

вопрос нужно ставить о всей иерархии правовых норм и правовых решений. И точно также нам не так легко доказывать в парламенте, да и не только в парламенте, что законодательная инициатива должна в основном исходить от правительства.

Вариант, который Вы предлагаете, вариант, когда Президент несет политическую ответственность, а правительство — оперативную ответственность, отстаивалась и мной, и Шейнисом в течение очень длительного времени. И идея этого семинара состояла в том, чтобы, используя французский опыт и французскую правовую культуру и способность французов убеждать людей, в том числе и в России, использовать международный правовой авторитет и как-то повлиять на сам конституционный процесс. Сейчас уже немножко поздно, но я надеюсь, что Вам удастся выступить и на нашей Конституционной комиссии и, может быть, у нас в парламенте. И было бы очень хорошо, если бы вы кратко изложили эти аргументы.

Еще раз спасибо. Сейчас будет перевод, но я хочу заранее сказать, что в холле Вас уже ждет кофе, и мы даже немножко опоздали с ним, он может оказаться даже чуть-чуть остывшим. Итак, десятиминутный перерыв на кофе.

Я думаю, мы не такие формалисты, и, конечно, мы дадим профессору Лессажу и три минуты, и десять минут, если нет особых возражений. Но я бы хотел, чтобы мы договорились о некоторых изменениях в нашей схеме.

Дело в том, что профессор В.А. Туманов, выступление которого было запланировано на вторую половину нашего сегодняшнего семинара, просит, чтобы ему слово было предоставлено сейчас, в первой половине. Поэтому, если вы не возражаете, мы сейчас установим такой порядок — дадим возможность профессору Лессажу продолжить выступление, возможно, возникнут какие-то вопросы, и мы дадим время господину Лессажу, подумать над этими вопросами, и предоставим слово профессору В.А. Туманову, а потом уже откроем общую дискуссию.

По нашей схеме у нас в 14-00 обед здесь, в Белом доме, но, наверно, есть смысл немножко отодвинуть этот обед на полчаса. Мы возобновим нашу работу в 15 час. 30 мин. Я думаю, что один час на обед будет вполне достаточно. А дальше по плану.

Итак, если нет возражений, будем считать, что этот вопрос мы обсудили и договорились, а теперь позвольте предоставить вновь слово Мишелью Лессажу, прошу Вас.

Мишель Лессаж. Благодарю Вас, я благодарен уважаемому другу Анатолию Ковлеру и двум сопредседателям за то, что они позволили мне вновь выйти на трибуну и продолжить то, что я хотел сказать.

Хочу вернуться на несколько минут к вопросу об ответственности правительства перед парламентом и к вопросу об отношениях между Правительством, Парламентом и Президентом.

Итак, структура органов власти предусматривает две ветви власти, которые избираются непосредственно народом. Первая — парламент, который избирается на четыре года и не предусматривается при этом возможности его досрочного роспуска.

И вторая — это Президент, который избирается на пять лет, и есть процедура его отставки или отстранения от власти, о которой я недавно говорил, и говоря об этом, уточнял, что в общем-то процедура довольно-таки нечетко еще изложена.

Конечно, есть страны, которые с такой системой могут жить, и жить хорошо — например, Соединенные Штаты.

Во-первых, в Соединенных Штатах Америки государство играет в обществе куда меньшую роль, чем в России. Например, если представить себе такое положение, когда между Президентом и Конгрессом возникает постоянный конфликт, и в течение четырех лет никакое решение не может быть вследствие этого принято, это не мешает американской экономике работать, функционировать.

Во-вторых, Соединенные Штаты — это федеративное государство, государство, где федеративная структура нуждается, может быть, в некоторых небольших уточнениях и акцентах, тогда как в России федеративное государство только строится, еще только предстоит определить федеративное устройство. Таким образом, вмешательство федеральных властей в России должно быть постоянным, и должны предусматриваться постоянные решения федеральных властей.

Далее. В-третьих, в Соединенных Штатах Америки речь не только идет об отношениях между Президентом и Конгрессом, а о двухпартийной системе, которая куда проще, чем в России, поскольку в России только еще складывается партийная структура, а какая политическая структура сложится, еще неизвестно.

И как внешнему наблюдателю, мне кажется опасным строительство структуры, где отсутствует механизм решения выхода из таких ситуаций, при которых имеется конфликт между Президентом и Верховным Советом, за исключением тех, довольно крайних и неясно изложенных положений, когда речь идет о нарушении Конституции или закона.

В последние годы мы видели, что в стране начинали проводиться несколько различных курсов экономической политики. И каждый раз это вызывало конфликты. Сразу возникает вопрос, каким образом можно избежать таких конфликтов в будущем, каким образом можно разработать такую экономическую политику, которая 4–5 лет не вызывала бы никаких проблем и споров?

Один из самых классических методов — это отставка правительства по решению парламента: скажем, голосование по вотуму недоверия правительству. Но за это глава государства получает право роспуска парламента. И в таком случае в конституциях ряда стран вступают в действие институты народовластия, когда выбор между депутатами и правительством — кто же из них прав — должны сделать граждане.

В системе западных конституционных режимов имеется коллективная ответственность правительства перед парламентом в полном составе всех министров.

А в проекте Конституции, во всяком случае в редакции от 2 марта, прежде всего, говорится об индивидуальной ответственности каждого министра.

Исторический опыт подсказывает, что индивидуальная ответственность принималась во многих случаях. Но также в очень многих случаях от индивидуальной ответственности впоследствии переходили к ответственности коллективной.

И мне кажется, одним из главных элементов функционирования государств является четкая взаимосвязь между правительством и ответственностью правительства перед народом.

И здесь, я уже об этом говорил в интервью «Известиям», имеется все-таки пережиток ленинизма, который говорит о том, что демократия якобы заключается в том, что любого представителя власти можно в любой момент отозвать. Но демократия ведь не в этом. Демократия в том, чтобы предоставить представителю власти мандат на определенный срок и судить о том, насколько он справился, после окончания срока этого мандата. И судить, конечно, с определенной гибкостью, предоставляемой органам власти: например — вотум доверия в какой-то момент, даже в любой момент функционирования парламента.

И я вижу, что здесь имеются два неудобства в том положении, когда любая из двух палат может потребовать отзыва любого члена правительства, хотя здесь и предусмотрено в качестве меры предосторожности двойное голосование.

Первое неудобство то, что министры имеют тенденцию не брать на себя инициативу по принятию конкретных решений, находясь под постоянной угрозой отставки, они просто боятся этого.

Второе. Политика правительства должна быть четкой и постоянной. Именно на основе этого четкого и постоянного характера деятельности и следует судить об этом правительстве.

По политическим причинам, вероятно, коллективную ответственность ввести сразу довольно трудно. Но в таком случае можно было бы согласиться на введение индивидуальной ответственности в качестве первого шага ответственности коллективной.

И это возможно в том случае, если Председатель Совета Министров окажет поддержку министру, который находится под огнем критики, и заявит, что критикуемая политика — это не политика министра, а политика всего правительства или даже Президента.

Я не буду комментировать последние российские истории, конкретно — отставку Бакатина и Шеварнадзе, но это хорошие иллюстрации двойственного подхода в рамках принятия решений об отставке тех или иных политических деятелей.

Хотелось бы высказать, что стоит за коллективной ответственностью: в рамках Конституции записывается (либо в рамках того инструмента, о котором я тогда говорил), когда Президент поддерживает критикуемых министров, парламент одним своим решением и без всякой санкции, в свою очередь, добиваться отставки правительства или отдельного министра. Но в качестве меры, уравнивающей это положение, нужно ввести также возможность отставки самого парламента, т.е. роспуска парламента.

Конечно, депутаты, как избранные народом, считают себя единственными выразителями национального или народного суверенитета, но ведь Президент тоже избирается всеобщим голосованием, и в случае конфликта между Президентом и парламентом нужно как-то решать, кто же прав.

Разумеется, депутаты представляют волю народа так, как она выразилась в момент их избрания. Однако не следует забывать и о том, что в течение срока их пребывания у власти могут возникнуть новые проблемы, которые нуждаются в решениях.

Поэтому я убежден, коллеги согласятся со мной в том, что право роспуска — это демократическое право, потому что Президент не высказывается о сути конфликта, пойдя на роспуск. Он тем самым предоставляет право окончательного решения самим избирателям.

Именно поэтому в конституциях многих стран и предусмотрено право роспуска.

Мы понимаем позицию депутатов, которые знают, что в прошлом право роспуска парламента не существовало. Но здесь и встает вопрос об ответственности правительства.

Мои коллеги знают, что мы решили проблему стабильности поста Президента и предусмотрели, в то же время, возможность изменения в ходе его мандата, введя как раз ответственность правительства.

Политики меняются, меняются премьер-министры, однако Президент остается.

Если Президент вмешивается непосредственно в политическую жизнь и берет на себя ответственность за такие решения, то тем самым он ставит себя под удар.

Единственное, вернее одно из средства помешать этому — поставить между ними премьер-министра.

Естественно, обязанности премьер-министра — это сложные обязанности. Из практики мы знаем, что когда политика успешна — это заслуга президента, а когда политика не пользуется успехом — это ответственность премьер-министра. Но опыт показывает, что и с поста премьер-министра можно стать президентом и тем самым не только усложнить себе жизнь, но и получить одновременно бóльшие полномочия.

Вот то, что я хотел ответить Анатолию Ковлеру, но я отнюдь не исчерпал этот вопрос, и мои коллеги готовы это подтвердить.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Еще раз благодарю вас, профессор Лессаж. Я думаю, у нас еще будет возможность продолжить дискуссию на эту тему, потому что вопросы, которые подняты здесь, действительно чрезвычайно важны для нас, и здесь есть полярные точки зрения.

Прежде, чем мы продолжим дискуссию, я только хотел обратить внимание на несколько важных моментов.

Прежде всего, мы сейчас все-таки обсуждаем вопрос российской конституции, и хотя, конечно, могут быть какие-то исторические совпадения между развитием конституционализма в России и конституционализма бывшего Советского Союза, но есть опасность не всегда оправданного отождествления. Все-таки Россия — это не то же самое, что Советский Союз. Поэтому практика Верховного Совета или Съезда народных депутатов или Президента Союза — это не совсем то же самое, что практика парламента России, Президента России и т.д.

Второй момент, на который, слушая последнюю часть выступления профессора Лессажа, мне хотелось бы тоже обратить внимание, — все-таки надо отдавать себе отчет в том, что проект Конституции — это проект Конституции, рассчитанной на 200 лет. Проблемы, которые сегодня стоят перед нами, они и рассчитаны на трудности сегодняшнего дня, поэтому не каждое решение, которое было бы справедливым для решения на 200 лет, оказывается справедливым для сегодняшнего дня.

В этой связи как раз пример с роспуском парламента позволяет это хорошо увидеть. Устоявшаяся демократическая система опирается, как правило, на многопартийные механизмы, и поэтому отставка правительства в такой системе, роспуск парламента не нарушают общего демократического механизма, поскольку это, как правило, отставка партии или коалиции партий, а не просто какого-то конкретного лица.

У нас пока, как совершенно верно заметил господин Лессаж, еще такой сложившейся системы нет, Поэтому вопрос роспуска парламента приобретает несколько иной характер. И отсюда второе — роспуск парламента, нормальный роспуск президентом, предполагает выборы немедленно. В устоявшейся системе это никогда не вызывает сомнения. Практика уже сегодняшнего дня в России показывает, что роспуск, скажем, местных советов, не повлек за собой выборы. И для этого были свои причины, а не только дурная воля президента. И можно с уверенностью предположить, наверное, я бы рискнул сказать на 80 процентов, что роспуск нынешнего парламента не повлечет за собой выборов, а приведет к сохранению только одного президентского или исполнительного компонента власти.

И, наконец, третье. Россия все-таки Федерация, хотя она была Федерацией в значительной степени формально, но сегодня федеративные компоненты России требуют все больше и больше самостоятельности.

Мандат, который дан парламента, дан не только народом, но он дан и субъектами Федерации. Поэтому здесь ситуация, вероятно, тоже на сегодняшний день отличается от любой другой страны. Роспуск парламента будет означать не только реализацию народного суверенитета, но и вызов суверенитету автономии, который они вряд ли примут. Они вряд ли примут такое полномочие Президента, и это тоже проблема сегодняшнего дня.

Все это я говорю к тому, чтобы еще раз привлечь внимание к этой проблеме разницы между устоявшейся Конституцией и особыми проблемами сегодняшнего дня. И в качестве практического предложения, если будут комментарии, я бы, например, считал, что в переходных по-

ложениях новой Конституции можно записать за Президентом право роспуска парламента, но только на основе референдума, т.е. его право назначить референдум в связи с необходимостью роспуска парламента и проведения новых выборов. Народ должен высказаться сам, тогда последствия будут немножечко другими. Это в качестве предложения.

Теперь, если есть — вопросы господину Лессажу.

Из зала. Я хотел бы уточнить ваше последнее положение: Президент вначале распускает, а затем референдум?

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Нет, речь идет о том, что из всех тех сложностях, о которых я говорил, может быть, действительно, целесообразно ввести в переходный период положение о роспуске парламента президентом, но по этому вопросу предварительно должен быть проведен референдум.

Из зала. Консультация своего рода с народом.

Мишель Лессаж. Мой вопрос касается не проблемы роспуска парламента, а скорее взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью. Читая проект, я констатировал, что существует опасность паралича, о которой еще никто не упоминал.

Вот о чем идет речь, если не ошибаюсь. Это статья 94-я проекта. Парламентаризм в той форме, в какой он предусмотрен, является парламентаризмом двух различных органов, находящихся в условиях равенства, — две палаты.

Это означает, что если проект одобрен одной, но отклонен другой палатой, то, по сути дела, нет никакой возможности утвердить превосходство одной палаты над другой.

Существует практика согласительной комиссии. Однако, если она не добивается успеха, то, по сути дела, законопроект заблокирован на предстоящие шесть месяцев. На первый взгляд, это кажется технической деталью, но это может повлечь за собой далеко идущие политические последствия. Я просто хотел задать вопрос господам Л.Б. Волкову и В.Л. Шейнису. Изучали ли вы какие-либо подходы для того, чтобы найти выход из этого паралича?

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Я думаю, мы ответим на этот вопрос и на другие вопросы, которые можно будет задавать по ходу дела после выступления профессора В.А. Туманова, который давно уже ждет этого момента.

В.А. Туманов. Уважаемые коллеги. Как правильно отметил профессор Лессаж, есть два способа обсуждения проекта конституции. Один — политический, другой — чисто юридический. Месье Лессаж отказался от

политического обсуждения, потому что он, как он правильно сказал, не очень знает политическую кухню, которая существует сегодня. Я тоже отказываюсь от политического обсуждения, но по причине прямо противоположной, потому что я имею кое-какое представление об этой «политической кухне».

Что касается юридического аспекта, то мне бы хотелось высказать несколько замечаний в сравнительном плане. У нас в парламенте сейчас очень модно вспоминать Конституцию Соединенных Штатов Америки. Это можно судить даже по ремарке нашего председательствующего, который предсказал конституции долгую жизнь — 200 лет. У нас сейчас в стране происходит инфляция, и поэтому мне кажется, все цифры, которые произносятся, надо делить на некоторую сумму, чтобы получить реальный результат.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Я не могу с вами согласиться, потому что я сказал нечто прямо противоположное.

В.А. Туманов. Но сам по себе факт упоминания 200 лет говорит о том, какая у вас позиция. Рабочая группа, которая готовила этот проект во главе с депутатом О.Г. Румянцевым, тоже ссылалась на вечность американской Конституции. Мне думается, как раз американскую Конституцию в сравнение приводить не нужно, потому что там это чистейший результат континентальной европейской мысли. Эта Конституция очень напоминает так называемые конституции второго поколения, которые были приняты в Западной Европе после Второй мировой войны: по объему, по структуре, по форме выражения норм и так далее, и так далее. Правда, в одном отношении она значительно ближе к предыдущим советским конституциям, и особенно к конституциям 1936 и 1977 годов. Я имею в виду разделы о гражданском обществе и некоторые общие положения, т.е. все то, что выражено в формуле, что данная Конституция является конституцией не только государства, но и общества.

Мне кажется, что это несколько спорный вопрос, который имеет свои «за» и «против». Что говорит «против» такого решения, что говорит «против» того, что данный проект отводит слишком много внимания обществу? Прежде всего, то, что государство слишком вмешивается в жизнь гражданского общества. Наш собственный опыт учит, что чем меньше государство вмешивается в жизнь общества, чем больше оно дает дорогу стихийному развитию, тем оно лучше. Потому что мы очень «нагрелись» на противном, на тотальном вмешательстве государства во все сферы общественной жизни. И все-таки эта старая ментальность —

государство должно быть повсюду и всюду присутствовать — конечно, сказывается в этом проекте.

Я приведу только один пример. Посмотрите статью 70 проекта. Первая фраза этой статьи говорит о том, что государство разрешает религиозным обществам самостоятельно решать, как они будут управляться. Совершенно элементарный вопрос: какое дело государству, как будет организовано религиозное общество? И таких норм очень много.

Мне кажется, если бы несколько умерить пыл наших законодателей в этой сфере, Конституция стала бы лучше. Кстати говоря, почему американская конституция прожила 200 лет? Не потому ли, что она совершенно отказалась от этой социальной проблематики, что позволило ей быть применимой во всех типах общества, начиная от общества, где ездят только телеги, и кончая обществом, где существует высочайшая развита техника.

С моей точки зрения, это только то, что общество находится в переходном периоде от одной системы социальной жизни к другой системе. И, конечно, в этой связи в Конституции не мешает закрепить некоторые параметры этой новой системы, чтобы придать им легитимность. Это очень важный момент. Это очень важный аргумент. Но мне кажется, этой цели можно было бы достигнуть в более лаконичной и более строгой манере. Тем более, что многие вопросы из тех, которые охвачены в главе «Гражданское общество», в той или иной мере затронуты в разделе «О правах и свободах личности».

К сожалению, когда мы переходим к разделу «О правах человека», нам трудно провести какие-либо параллели с французской Конституцией. Потому что во французской Конституции нет главы, посвященной правам и свободам личности. Лишь в преамбуле существует оценка Декларации прав человека и гражданина и в преамбуле Конституции 1946 года. Я думаю, для Франции это вполне разумное решение проблемы, учитывая историческое развитие страны и роль Декларации в жизни Франции, Декларации прав человека и гражданина. Но тем не менее это уникальная ситуация в конституционной практике второй половины нашего века. И конечно, тут проект нашей Конституции последовал более распространенной форме, т.е. детальной регламентации прав человека, взяв за основу Конституцию Федеративной Республики Германии, не забыв при этом о Конституции Испании.

Что взято от Конституции ФРГ и что мне кажется очень важным и правильным — это вот знаменитая третья статья Конституции ФРГ, ко-

торая объявляет все нормы раздела о правах человека непосредственно действующим правом.

Я думаю, это тот раздел проекта Конституции, который, может быть, вызовет наименьшее возражение как со стороны депутатов, так и со стороны общественного мнения, и со стороны научной обоснованности этого раздела.

Вот когда мы переходим к следующему разделу, разделу о государственном механизме, то тут получается несколько странная картина. Несомненно, авторы проекта были вдохновлены французской моделью, потому что тут довольно много от нее взято. С одной стороны — выборы Президента всеобщим голосованием, а с другой стороны — ответственность Правительства перед парламентом. Мне кажется, что в эту французскую схему, которая подтвердила свою жизненность во время существования Пятой Республики, были внесены некоторые дополнения, которые несколько корежат, трансформируют в не нужном отношении ее смысл.

В статье 90 проекта закрался такой пункт среди прочих многочисленных перечислений полномочий парламента, который идет под буквой «и». Он очень короткий. Парламент присваивает себе право контролировать деятельность исполнительной власти. Так и написано: «Парламент контролирует деятельность исполнительной власти». К чему тогда говорить о разделении властей? Если одна власть имеет право полностью контролировать деятельность другой, ни о каком разделении властей не может быть и речи.

Над нами всеми, и над депутатским корпусом в особенности, и не только в Москве, но и повсеместно, довлеет вот эта старая, семидесятилетней давности идея «Вся власть Советам, полномочие Советам, Советы могут все».

В сущности говоря, наш парламент хочет действовать так же, как действует парламент в Англии, где существует известная формула: «Парламент может все, он не может только мужчину превратить в женщину». Но если это так, то тогда зачем же французская система, которая как раз основана на разделении властей? Поэтому я согласен со всей той критикой, которая прозвучала в докладе профессора Лессажа в адрес этого раздела.

Получается удивительная какая-то сюрреалистическая картина. Парламент хочет назначать министров, но не хочет нести никакой ответственности за их деятельность. Парламент, совершенно недавний пример, парламентская комиссия составляет список тех предприятий, на ко-

торые должны распространиться правила об ограничении, т.е. антимонопольные правила. Но отвечать за применение в соответствии с этим списком должно, очевидно, Правительство. Мне кажется, что парламент должен в большей мере доверять исполнительной власти, Конституция должна более четко разграничить компетенцию парламента и исполнительной власти, и вообще, мне кажется, что надо психологически преодолеть идею «Мы можем все», которая постоянно звучала и в парламенте прежнего Союза, и звучит в парламенте Республики. Мы можем в течение пяти минут переименовать государство.

Я позволю себе два примера, которые меня, как юриста, который наблюдает за деятельностью парламента, просто поразили. Выступает перед парламентом Президент Б.Н. Ельцин. Парламентарий спрашивает: «А почему, собственно, вы вместо “Российская Федерация», говорите “Российская Советская Федеративная Республика,»? И Б.Н. Ельцин отвечает совершенно правильно юридически: «Я говорю так, потому что так гласит действующая Конституция». Совершенно правильный юридический ответ. Тогда председательствующий на сессии Председатель Президиума Верховного Совета Р.И. Хасбулатов говорит: «Товарищи, зачем нам это противоречие? Давайте переименуем нашу Республику, давайте дадим ей другое имя». И так в течение трех минут, в это время Президент остается на трибуне, голосованием решается вопрос о переименовании государства. Конституционный ответ: потому что так называется Конституция. И все-таки как-то надо понимать, что где-то есть пределы всевластия представительной власти. Она ограничена действующей Конституцией, пока Конституция не изменена, она ограничена и процедурой внесения поправок, которая существует во всех цивилизованных парламентах. Нельзя же так!

Я приведу второй пример, тоже связанный с выступлением в парламенте Б.Н. Ельцина. Президент выходит на трибуну, и в это время Председатель парламента говорит: «Уважаемые депутаты, к сожалению, мы не успели подготовить проект Постановления по докладу Президента, но если это нужно, то мы сейчас быстренько создадим редакционную комиссию, и такой проект подготовим». Позвольте, это все-таки не партийное собрание бывшее, а заседание парламента, и парламента, который провозгласил принцип разделения властей, кто дал право парламента выносить постановление по заявлению Президента? Хотел бы я посмотреть, что произошло бы в США и во Франции, если бы Национальное собрание во Франции или Сенат в США вынес резолюцию одо-

брить выступление Президента... Все-таки существует принцип разделения властей, и с ним, очевидно, надо считаться.

Последний вопрос, на котором я хотел остановиться, это вопрос о месте Конституционного Суда в проекте Конституции. Потому что здесь нам, действительно, предстоит выбор между французской и немецкой моделями. В Конституции ФРГ о таком органе говорится в разделе о судебной власти.

В Конституции Франции Конституционный совет вынесен в специальный раздел Конституции.

Можно было бы это объяснить в какой-то мере тем, что во Франции не суд, а Конституционный совет, поэтому он не в разделе «Судебная власть». Но мы видим, что и последующие конституции, принятые уже и после немецкой, и после французской, все-таки говорят о Конституционном Суде в особом разделе.

Мне кажется, такая конструкция в большей мере отвечает месту Конституционного Суда в системе высших органов государства. Конституционный Суд — это не вершина судебной системы. Это орган, который расположен в ряду высших органов государства. Сторонники той системы, которая принята в проекте Конституции, ссылаются на то, что наш Конституционный Суд, подобно федеральному Конституционному Суду ФРГ, имеет право принимать к рассмотрению так называемые конституционные жалобы.

Как правило, конституционная жалоба может иметь место только тогда, когда дело рассмотрено уже всеми судебными инстанциями. Конституционный Суд оказывается как бы последней инстанцией при рассмотрении судебного дела.

Мне кажется, этот довод не убедителен. Если бы действительно граждане Франции получили косвенный доступ в Конституционный Совет, то все равно место Конституционного совета осталось бы там же, где оно есть и сейчас.

Вот, пожалуй, все основные вопросы, к которым я хотел привлечь Ваше внимание. Спасибо.

Председательствующий Л.Б. Волков. Можно мне задать вопрос? Я прошу не понять и не принять меня ни коим образом как защитника нашей парламентской практики, в восприятии которой я вполне солидарен с оратором, но у меня, я бы сказал, филологический вопрос. Дело в том — как понимать слово «контроль»? Во французском и английском языках слово «контроль» имеет несколько другой смысл, чем в русском языке. Там слово «контроль» означает осуществлять как бы командова-

ние, а в русском языке «контроль» означает всего лишь проверку. И в этой связи вопрос: пользуется ли американский Конгресс, например, правом контроля в этом русском смысле, когда утверждает бюджет правительства, бюджет Президента или когда организует парламентские слушания, в том числе вызывая министров и т.д., и пользуется ли такими же правами, скажем, французский парламент? Еще раз повторяю — я не защитник парламентской практики и не защитник той эклектики, которая есть в Конституции. Но я бы хотел внести уточнения в понятие «контроль».

В.А. Туманов. Я не буду вдаваться в лингвистическую, не бесспорную сторону вопроса. Конечно, дорогой Леонид Борисович, парламент имеет контрольные функции, это неоспоримый аспект деятельности парламента. Никто с этим не спорит. И парламент может осуществлять это в чрезвычайно широких формах, может быть, вершина которых — это вотум недоверия правительству, что может сделать французский парламент и не может сделать американский.

Несомненно, парламент имеет право осуществлять контроль путем деятельности своих комиссий, парламентских слушаний и т.д., что американский Конгресс делает весьма активно, французский парламент — в значительно меньшей степени. Все это бесспорно. И в этой связи, если бы в проекте Конституции было сказано, в статье, которая определяет полномочия парламента, что парламента осуществляет, наряду с законодательными, также и контрольные функции, это была бы вполне приемлемая формулировка.

В соответствии с проектом никакая парламентская комиссия и весь парламент в целом не может проконтролировать деятельность какой-либо общественной организации. Где это есть? Одна только цель — парламента осуществляет контроль над исполнительной властью. В такой тотальной формулировке это, конечно неприемлемо. Я буду совершенно откровенен, мне не нравится дух воинственности, который всякий раз возникает в парламенте, когда речь заходит о деятельности исполнительной власти. Все время раздаются голоса: «В отставку, ликвидировать, упразднить, отозвать».

Из зала. Вы имеете в виду парламента или его председателя?

В.А. Туманов. Я имею в виду и председателя, и парламента: каков председатель, таков и парламента, каков парламента, таков и председатель.

Давайте не будем далеко ходить. Недавнее заседание, когда Попцов осмелился что-то сказать, что не понравилось депутатам. Немедлен-

но встал депутат и потребовал Попцова в отставку. Был такой эпизод? Мы это же видим почти каждый день по телевизору. Заканчиваю призывом: в Конституции правильно, впервые за много лет в конституционной практике нашей страны, провозглашен принцип разделения властей, сделана попытка провести его в жизнь. Я хочу, чтобы этот проект в этом отношении был четок и последователен и чтобы он не колебался между провозглашением принципа разделения властей, с одной стороны, и вот этим нашим знаменитым лозунгом: «*Вся власть Советам*» — с другой. Если нет больше вопросов, я удаляюсь.

Из зала. Пользуясь тем, что профессор Туманов пока среди нас, мне хотелось бы подать небольшую реплику в связи с его выступлением.

Я, безусловно, разделяю его общую позицию и даже известный полемический пафос в защиту принципа разделения властей. Однако некоторые действительно достойные сожаления эпизоды в парламенте, как мне кажется, вызывают тот самый антипарламентский настрой уважаемого профессора, который он критикует по отношению к парламенту и исполнительной власти. Перегибать палку в любую сторону — это плохо, я согласен с этим. Но в нашей политической и правовой практике в течение многих десятков лет палка перегибалась как раз в сторону всемогущества исполнительной власти и чисто декоративной роли парламента. Поэтому утверждение парламентаризма и утверждение реальной контрольной деятельности парламента в определенных сферах представляет, на мой взгляд, не возвращение к Советам и принципу «*Вся власть Советам*». Всем известно, что это было чисто декоративное учреждение, а не шаг к реальному разделению властей. И в этой связи два небольших уточнения в связи с теми эпизодами, о которых рассказал профессор Туманов. Первый эпизод связан с переименованием государства. Это акция, действительно, носила, я выскажусь резко, достаточно опереточный характер. Однако инициатором этого был вовсе не парламент, и вопрос, который был задан Президенту, звучал прямо противоположно тому, как это запомнилось профессору В.А. Туманову. Один из депутатов, политическая позиция которого у меня особых симпатий не вызывает, задает Президенту Б.Н. Ельцину вопрос, почему в коммюнике Беловежского соглашения написано «*Российская Федерация*», хотя государство все еще называется РСФСР. То есть инициатива переименования государства в данном случае принадлежала Президенту, а что касается Председателя парламента, то он, как бы приняв подброшенный ему мячик, подыграл Президенту, проведя это голосование.

Второй пример с Попцовым. У нас определенная группа депутатов любой вопрос использует для того, чтобы потребовать отставки Правительства. В частности, недавнее обсуждение проекта Конституции на Верховном Совете определенная группа депутатов использовала, главным образом, для того, чтобы, оттолкнувшись от Конституции, сказать, что Карфаген должен быть разрушен, а Правительство должно подать в отставку. Но не надо смешивать крайне экстремистский характер поведения этой группы в парламенте с деятельностью самого парламента, который вовсе не отправил и не собирался отправлять ни Попцова, ни любого другого министра в отставку. В заключение я хочу сказать, что наряду с принципом разделения властей, мне кажется, в нынешней политической обстановке весьма важно утверждать авторитет данного парламента. Он плох, безусловно, он плох, но в данном случае речь идет об утверждении принципов парламентаризма. Те, кто бьют по парламенту, бьют по парламентаризму. И в этом я вижу серьезную опасность. И разве во всех парламентах, в конце концов, не происходит то же самое?

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Если есть еще вопросы к Туманову или по этой теме, мы можем сейчас на вопросы ответить, если нет — тогда сейчас подошло время для перерыва, максимум 10 минут.

[Председательствующий Ж. Конак]. Господин Л.Б. Волков, очевидно, предполагает, что сопредседательство означает чередование. Поэтому я хотел бы возглавить наше обсуждение, хотя бы в течение пяти последних минут. Я думаю, наше обсуждение не должно сейчас превышать 10 минут. Я думаю, сейчас было бы разумно задавать вопросы, связанные с выступлением профессора В.А. Туманова, потому что после обеда его не будет, а на следующем заседании мы могли бы вернуться к тем аспектам, о которых говорил мой коллега Лессаж.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Есть ли желающие сделать замечания, задать вопросы в связи с выступлением профессора В.А. Туманова?

[Мишель Лессаж]. Я хотел бы вернуться к понятию контроля, потому что, на мой взгляд, в нынешнем проекте Конституции налицо явная двусмысленность. В нынешнем варианте термин контроль означает право аннулирования, отмены решений, принятых подконтрольным органом.

Иными словами, можно было бы несколько изменить формулировку для того, чтобы сказать, что парламент осуществляет эти контрольные функции, но согласно процедуре, установленной Конституцией. В частности, — в виде вопросов, обращенных к Правительству. Не надо

создавать впечатления, что парламент имеет полномочия вообще посылать правительство в отставку. Я признателен профессору В.А. Туманову за то, что он привел другие примеры в поддержку того, о чем я говорил сегодня утром. В частности, я говорил о необходимости того, чтобы конституционный орган принимал решение в рамках возложенной на него компетенции и не выходил за рамки того, что определено ему Конституцией.

Вот еще один пример. Это, в частности, решение о введении президентства в России. Решение было принято 24 апреля, и оно было принято Верховным Советом, притом сразу же вступало в силу, а ведь только Съезд имеет право принимать такое решение в соответствии с Конституцией. Тем самым Верховный Совет принял решение вместо Съезда и сразу же сам же ратифицировал принятое им решение. Я говорю только о введении президентского поста, если там был референдум, конечно, это придает оттенок законности.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Нет, это не так. Если затронуть вопрос факта, а не вопрос теории, то я должен сказать, что это все-таки не так. Действительно, Верховный Совет принял закон о Президенте, но этот закон тут же был рассмотрен Съездом народных депутатов и большинством (две трети), с некоторыми изменениями, он был включен в действующую Конституцию в качестве ее 121-й статьи с цифрами. Так что окончательное решение о введении президентской системы в полном соответствии с Конституцией было принято Съездом народных депутатов, а не Верховным Советом. Только после этого были выборы.

[Мишель Лессаж]. Я не говорю о законе 24 мая, я говорю о той юридической ситуации, правовой ситуации, которая существовала между 21 апреля и 24 мая.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Президента не было в это время, был закон, но он не действовал. Это уже история, давайте смотреть не в прошлое, а в будущее.

Еще есть вопросы?

После обеда будем задавать основные вопросы. Я думаю, что, посоветовавшись с вами, мы можем закрыть это заседание и пойти обедать. Спасибо большое, перерыв на обед.

(После перерыва)

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Продолжается свободная дискуссия по проекту Конституции и условиям его принятия. Нам в особенности хотелось бы выслушать замечания наших французских го-

стей, но, естественно, трибуна этого семинара открыта для всех. Кто хотел бы взять слово?

[Председательствующий Ж. Конак]. Господин Дедимос работал в целом ряде административных и парламентских институтах, сейчас является также профессором в парижском Университете Сорбонна-1.

Дедимос. Уважаемый господин председатель! Уважаемые друзья, дамы и господа! Прежде всего, как и другие выступавшие, позвольте мне сказать, что мы очень рады присутствовать сегодня среди вас.

Вместо того, чтобы постатейно обсуждать проект вашей Конституции, последую тому примеру, который с сегодняшнего утреннего заседания у нас принят. Я должен сделать пять общих замечаний. Вы вступили в процесс очень длительный, очень интересный, захватывающий, вполне законный законодательный процесс.

Опыт Франции и других стран показывает, что каждый раз, когда мы приступаем к разработке Конституции, нужно быть скромным. Прежде всего, в вашей работе, наверное, нужно будет учитывать два соображения, кстати, об этом сегодня утром говорилось. Первое соображение — это, бесспорно, то, что любая конституция представляет собою компромисс. У нас имеется чистая конституционная система, четко организованная, логичная. В процессе принятия Конституции как в парламенте, так и в правительстве, всегда нужно учитывать необходимость добиваться на этом пути компромиссов. И это, наверное, объясняет то странное чувство, то чувство удивления, которое испытали некоторые из нас, когда увидели ваш текст Конституции. Иногда складывается впечатление, что в этом тексте Конституции, в этом проекте Конституции где-то друг на друга нанизаны два или три различных проекта Конституции. И когда я говорю три Конституции, имеется в виду, видимо, три компромисса. С одной стороны, соотношение между центром и регионами, центром и периферией. Я к этому вернусь несколько позже. Кроме того, мы видим в этом тексте Конституции, что она не может не принимать во внимание существование сильного главы государства. И поскольку Конституцию принимает парламент, он стремится по этому проекту Конституции взять себе максимум, если не всю власть.

Но, как бы то ни было, будет ли ваш проект дальше или ближе к варианту от 18 марта, все равно в нем будут компромиссы между полномочиями Центра и регионов, между властью президента и властью парламента. Все эти различные виды компромиссов связаны между собой.

Например, возьмем для сравнения Соединенные Штаты Америки. В американской политической системе сохранены очень широкие фор-

мы федерализма: большинство повседневных полномочий, властных полномочий находятся не у центра, а у штатов, у 50-ти штатов. И это очень важный элемент американского компромисса. Он автоматически влияет на распределение полномочий между Президентом и Конгрессом, поскольку они не обладают всей полнотой власти.

И второй элемент, который, на мой взгляд, нужно иметь в виду при разработке Конституции — это то, как она будет применяться в первые годы. Ни вы, ни мы не являемся метеорологами, которые могут предсказывать политическую, парламентскую погоду на завтра.

Единственное, что я хотел бы здесь сказать: существует закон, согласно которому условия, в которых действует Конституция, всегда отличаются от тех условий, которые были заложены отцами-основателями. Было бы легче всего взять пример французской Конституции, но я от этого воздержусь. Например, германская Конституция 1949 года во многом строилась на воспоминаниях о Веймарской республике, которая, как известно, основывалась, вернее, существовала, в обстановке крайней политической нестабильности. Но политическая ситуация с 1949 года всегда складывалась так, что существовало парламентское большинство. В 1787 году отцы-основатели американской Конституции сознательно не включили в нее Декларацию о правах и о конституционном контроле. Однако через несколько лет пришлось наспех заниматься разработкой Билля о правах, а что касается конституционного контроля, то он появился сам собой.

И последний пример, чтобы не утруждать вас иллюстрациями — послесалазаровская Конституция Португалии¹, которая была скалькирована с французского варианта, с его сильной властью Президента. В течение 15-ти лет обстановка реальной политической жизни привели к тому, что основная исполнительная власть стала принадлежать Правительству. Дошло до того, что когда в Португалии Президент — представитель левых сил — господин Суареш представил свою кандидатуру на выборах, правые вообще не выставили своего кандидата на выборы. И это я говорю для того, чтобы определить, указать, обратить ваше внимание на те политические условия, не только на те, в которых будет приниматься Конституция, но и в которых она будет действовать на первых порах.

¹ Антониу ди Оливейра Салазар (1889–1970) — Премьер-министр Португалии, возглавил работу над проектом Конституции, которая была принята на референдуме в 1933 г. Под послесалазаровской Конституцией понимают Конституцию 1976 г. — *Примеч. ред.*

Здесь, наверное, не стоит говорить о системе партий, об избирательном законодательстве, хотя, конечно, можно просто сказать, что наличие или отсутствие стабильности политической системы, стабильной партийной системы будет определять или предопределять стабильность политической жизни вообще.

Наш учитель и друг Лео Амон часто говорил: есть только две возможности для того, чтобы иметь большинство — это коалиционная партия и коалиция партий.

Каков будет путь, по которому пойдете вы, не знаю, это будет во многом зависеть от избирательного законодательства; оно будет иметь главнейшее значение.

И второй вопрос, о котором мне хотелось бы сказать, — это те общие принципы, о которых сегодня утром говорил профессор В.А. Туманов.

Можно сказать, что первые 50–60 статей вашего проекта, даже где-то больше, до статьи 77 включительно, говорят о правах и обязанностях как индивидуальных, так и коллективных.

И здесь я хотел бы одобрить, сказав, что даже если вы считаете, что таких положений слишком много, что они слишком длинны — они вполне согласуются с большинством, с подавляющим большинством тех конституций, которые разрабатываются в настоящий момент.

Мишель Лессаж, когда он выступал утром, совершенно правильно об этом сказал, и с ним можно согласиться, но нужно иметь в виду также реакцию, которую это вызовет.

Если мы возьмем, скажем, такой нормативный, такой стандартный для нас всех документ, как Европейская конвенция по правам человека, можно сказать, что этот документ является объемным, что он очень детален, но все равно он не может все охватить.

Трудности заключаются в другом. Среди этих семидесяти семи статей вашего проекта имеются декларативные статьи, которые говорят о философском или политическом подходе к тем или иным вещам, и нормативные статьи, которые являются статьями прямого действия.

Я обычно доверяю судьям, и поэтому в различных спорах, которые неизбежно возникнут, я думаю, что они найдут ответ на вопрос о том, где речь идет о декларациях, о намерениях, а где — о статьях прямого действия.

И здесь очень полезными могут быть, в частности, такие конституционные суды, как конституционные суды Германии, Италии, Испании, Португалии, Суд европейских сообществ и Европейский суд по правам человека.

Вы, конечно, должны будете достигнуть согласия по содержанию статей, но не надо увлекаться ни добавлением новых, ни снятием тех, которые есть.

Правда, вы в такой ситуации, когда ваша Конституция будет не столько хартией политических прав, сколько социальным или общественным договором. Все юристы вам скажут, что если договор правильно составлен, его легче применять.

И коротко, в нескольких словах, о третьем вопросе, о третьей теме — о распределении компетенции, полномочий между региональными и центральными органами.

Мой уважаемый друг Жан-Поль Коста лучше, чем я, расскажет вам об этом вопросе, но я сделаю одно замечание. На меня произвело большое впечатление, меня очень удивило различие в полномочиях между центральными и региональными органами.

Одного элемента я так и не нашел, может быть, плохо искал — это положение об общей компетенции. Из опыта мы знаем, что все предусмотреть нельзя. И поэтому нужно, если в законе или в Конституции четко не указано, кому принадлежат те или иные полномочия, указывать, кому они должны принадлежать в силу умолчания.

Американская и германская конституции в этом случае говорят, что компетенция или полномочия принадлежат региональным, а не центральным органам.

Мой друг Жан Жикен, с которым я утром говорил, освежил мою память относительно канадского опыта и сказал, что в Канаде все наоборот. В том случае, если в конституции нет четкой записи о принадлежности полномочий, то такие полномочия принадлежат центральным органам.

Мне кажется, что у вас есть соответствующее положение об общей компетенции, согласно которому по умолчанию полномочия принадлежат центральным, а не региональным органам. Может быть, я ошибаюсь.

И при решении вопроса о распределении полномочий судья Конституционного Суда должен знать, каково содержание этого положения Конституции.

Четвертый вопрос — это организация власти. Конечно, можно часами об этом говорить. Другие могут это сделать лучше, чем я, но я думаю, что вы могли бы пойти несколько дальше в том, что касается описания парламентских функций.

Кто-то сегодня утром уже говорил, что в области законодательных процедур, например, по урегулированию конфликтов, можно было бы предусмотреть какие-то более четкие положения. В функционировании парламента всегда имеется одна основополагающая проблема — это проблема повестки дня. И то, что сегодня утром говорилось о некоторых решениях парламента, принятых, если можно так сказать, экспромтом, это хорошая иллюстрация к проблеме повестки дня как таковой. Может быть, это для вас будет звучать как процедурные правила палат, но в любом случае мы это знаем со времени созыва Генеральных штатов в 1789 года, нужно правильно организовывать парламентские дебаты.

Как только закончился какой-то крупный период крупных изменений в стране, нужно предусмотреть возможность парламентских прений, пусть даже в измененном виде, а не так, чтобы парламент обсуждал что угодно, когда угодно и как угодно.

Это не означает, что парламент не может безотлагательно рассмотреть тот или иной срочный вопрос, но для этого нужно предусмотреть процедуру решения таких срочных вопросов.

Не распространяясь об этом, хочу сказать, что есть вопрос, по которому я не все понимаю. Наверное, вы сможете мне это разъяснить — это вопрос о законодательной инициативе.

Сегодня утром господин Жан-Поль Коста говорил о законодательной инициативе со стороны правительства. И я был удивлен, когда увидел в проекте, что законодательную инициативу предполагается отдать Конституционному Суду, Комиссии по правам и свободам, а также республикам, некоторым другим органам. Я думаю, что нужно задуматься о том, кому должна принадлежать законодательная инициатива. К этому мы еще можем вернуться позже.

И последняя тема, о которой я хотел сказать несколько слов, — это судебная система и Конституционный Суд.

Надо сказать, что я из тех, кто считает, что не так уж важно, где будут отражены положения о Конституционном Суде, будут ли они в статье, которая говорит о судебной системе или в какой-нибудь другой статье. И можно долго и страстно обсуждать вопрос о том, является ли Конституционный Суд частью третьей власти, т.е. судебной власти, или же стоит над всеми видами власти.

Однако из проекта Конституции мне совершенно ясно, что тот Конституционный Суд, который вы намерены создать, не является эквивалентом американского Верховного Суда. Это суд специализированной

компетенции, поскольку он вправе высказываться только относительно конституционных споров.

Можно спорить о компетентности суда, можно отметить отсутствие процедур, определяющих кто и когда обращается в Конституционный Суд, можно говорить о модальностях его взаимоотношений с другими формами правовых учреждений. Однако есть пункт, который непосредственно не касается Конституционного Суда, по которому я хотел бы высказаться. Это Высший Арбитражный Суд. Мне ясна исходная идея о необходимости располагать высшим экономическим судебным органом. С этой проблемой мы постоянно сталкиваемся и в западных странах, включая, разумеется, и Францию. Но поскольку существует судебная власть общей юрисдикции в соответствии со статьей 70, следует определить место Высшего Арбитражного Суда в соответствии со статьей 110. Возьмем самый банальный пример. Вы покупаете товар у какого-то коммерсанта. Если существует арбитражная юрисдикция, то сам акт покупки считается как экономическое действие с точки зрения продавца и как гражданско-правовое — с точки зрения покупателя. А в случае возникновения спора кто должен быть компетентным органом? А не легче ли бы было, спрашиваю я самого себя, сказать в статье 110, что существует единая судебная система, охватывающая уголовные, экономические и административные дела и выносящая по ним решения? Но здесь я уже вдаюсь в область ваших внутренних споров и тем самым превышаю свою компетенцию. В заключение мне остается сказать, что, естественно, мы довольно бегло просмотрели этот проект. Но я, так же как и другие, нашел в этом тексте от 2 марта чрезвычайно широкие возможности для споров. Но в любом случае этот текст проникнут желанием создать тот конституционный порядок, который бы отражал новую систему, к созданию которой вы стремитесь. Спасибо.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Спасибо. Возможно, кто-нибудь хотел бы задать вопрос или выступить с комментарием по поводу чрезвычайно интересного сообщения профессора Дедимоса.

Из зала. Он хотел что-то добавить к своему выступлению. Вот добавление.

Из зала. Это не взамен проекта Конституции?

Дедимос. Господин председатель, мы прибыли сюда полные мыслей, но в знак дружбы мы хотели бы передать вам некоторые документы. Как только что напомнил Мишель Лессаж, Президентом мне было поручено возглавлять подготовительную работу по разработке Конституции 1958 года. И с помощью друзей, некоторые из которых прису-

ствуют здесь, мы опубликовали вот эти 3 тома. Там отражены все прения лета 1958 года, и я рад подарить их от имени Французской республики. (Аплодисменты.)

Однако я еще не закончил вручение подарков, потому что после этих официальных трудов я хотел бы для вашей библиотеки передать вам некоторые работы экспертов.

Председательствующий [Л.Б. Волков]. Я хотел бы от имени Комиссии принести глубокую благодарность профессору Дедимосу и нашим французским коллегам, которые не только пополнили нашу интеллектуальную жизнь, но и внесли солидный, весомый в прямом и в переносном смысле этого слова, вклад в библиотеку Конституционной комиссии.

Кроме того, мне хотелось бы отметить, что наши французские коллеги находятся в прекрасной форме, не только интеллектуальной, это очевидно для всех, но, кроме того, и в отличной физической форме, поскольку для них оказалось возможным доставить из Парижа в Москву столь тяжкий груз. Спасибо.

Пожалуйста, кто хотел бы продолжить нашу дискуссию? Пожалуйста, профессор Жетель.

Жетель. Господин председатель, как для моих коллег, так и для меня большая радость, но в то же время и большая честь выступать здесь в месте, которое окружено столькими воспоминаниями.

Ознакомившись с вашим проектом от 2 марта, я убежден, этот проект уже отвечает всем необходимым требованиям современного юридического мышления. В частности, что касается разделения властей. Особую актуальность имеет вопрос о защите свободы от произвола исполнительной власти. Следующий вопрос — это верховенство права. Это те принципы, за которые может бороться всеми силами не только каждый гражданин, но и каждый юрист.

Можно сказать, ваша Конституция представляет собой реванш над системой, которая слишком долго игнорировала конституцию.

Я надеюсь, что Конституция, которая до сих пор была всего лишь идеей, обретет плоть и станет реальностью. Но, конечно, можно упрекнуть вашу Конституцию за то, что она излишне затянута. Можно было бы сделать ее короче, но я считаю, что Конституция — это не только тот документ, который регламентирует отношения между правителями и управляемыми, но и документ, помогающий формировать сознание граждан.

Читая этот проект, слушая сегодняшние выступления, я вновь, по сути дела, чувствую, что мы присутствуем при вечном для Франции спо-

ре. Это спор между различными универсальными принципами. В частности, речь идет о принципах всеобщего голосования. Встает вопрос о том, как примирить полномочия президента, избираемого всеобщим голосованием, с полномочиями парламента, который, по сути, избирается аналогичным образом. Эти проблемы лежат в основе того бесконечного спора, который ведется во Франции и который, разумеется, при определенных отличиях, сейчас начинается и у вас.

Я хотел бы остановиться на двух конкретных аспектах: это аспект проблемы решения конфликтов, возникающих между Президентом и парламентом, и второй аспект — роль Конституционного Суда.

Вначале о конфликтах. Я полагаю, что демократия является как раз источником конфликтов, потому что демократия — это и есть сама жизнь. Поэтому, не вдаваясь в шовинизм, который был бы здесь попросту неуместен, я, тем не менее, считаю, что американская система представляет собою опасную систему. Я, равно как и присутствующие здесь коллеги, считаю, что необходимо сделать все, чтобы предотвратить те, поистине трагические, явления, с которыми мы сталкивались у себя во Франции.

Уже два раза на протяжении своей истории Франция пыталась взять на вооружение американские образцы, и оба раза это завершалось полным фиаско. Я думаю, что разумнее ориентироваться все-таки на парламентский режим, разумеется, адаптировав его к обстоятельствам. Этот парламентский режим должен предусматривать существование механизма регулирования конфликтов. И мой коллега Лессаж сегодня утром показал, что в данном проекте есть те здоровые зерна, которые необходимо развивать и выращивать. Это вопрос индивидуальной ответственности министров, и второй аспект — роспуск парламента президентом. Разумеется, роспуск парламента должен сопровождаться необходимыми гарантиями, так как президент отнюдь не обладает неограниченными полномочиями. Но для равновесия властей идея роспуска парламента хороша, так как это позволяет вновь обратиться к народу и узнать его мнение. И, кроме того, правительство могло бы играть своего рода роль буфера между Президентом и парламентом.

Правительство представляет Президента в парламенте и представляет тот же парламент у Президента. В конечном счете разумнее отказаться от правительства, которое не пользуется доверием, заменить его, вместо того, чтобы идти на конфликт между Президентом и парламентом.

Теперь по вопросу о Конституционном Суде. Я считаю признаком значительного прогресса идею о существовании Конституционного Суда. Именно наличие Конституционного Суда помогает тому, чтобы идея правового государства стала реальностью. Его призвание в том, чтобы защищать и гарантировать основные права и свободы личности от посягательства исполнительной власти и от парламента, потому что и парламент может являться источником опасности. И мне кажется, что текст от 2 марта слишком лаконичен в том, что касается Конституционного Суда и, в частности, статуса его судей. Есть там одно положение, которое заставило меня буквально подпрыгнуть. Например, там говорится, что парламент правомочен снимать судей и отзывать их. Может быть, я неправильно понял. Если имеют место серьезные нарушения Конституции — кто решает этот вопрос? Я думаю, что надо четко сказать в Конституции, что мандат судей не возобновляется, он не может быть отменен, и лишь сам суд вправе принимать решение об отставке одного из своих членов. Это необходимо для обеспечения независимости суда.

И среди прерогатив Конституционного Суда было бы также целесообразно, на мой взгляд, включить процедуру урегулирования споров между различными государственными органами, органами власти по толкованию Конституции с тем, чтобы юридические споры не перерастали в политические. И в этом плане было бы неплохо, чтобы процедуры, правила процедуры парламента прежде всего рассматривались Конституционным Судом до того, как они будут приняты и вступят в силу. Речь не идет о том, что мы не должны доверять или вы не должны доверять парламента, речь идет о том, что нужно уважать внутреннюю логику вашего проекта Конституции, который исходит из верховенства Конституции.

Я прошу прощения за то, что долго говорил здесь, но это свидетельствует лишь о том интересе, который у меня вызвал этот многогранный документ, и я должен сказать, то, чем вы сейчас занимаетесь, это исключительно интересное и захватывающее мероприятие, поскольку речь идет о том, чтобы снова отстроить от фундамента до крыши здание вашей Конституции, чтобы оно было основано на праве. И в этом я хочу пожелать вам самых больших успехов.

Председательствующий. Спасибо, профессор Жетель. Уже было отмечено на утреннем заседании, что один из председательствующих передал функции председательствования второму только в последние пять минут. Мне хотелось бы сделать это несколько раньше.

[Председательствующий Ж. Конак]. Спасибо большое. Я очень рад дать слово профессору Юрию Тихомирову из института, который называется Институт законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации.

Ю.А. Тихомиров. Уважаемые коллеги! Положение представителя Института самое удобное: мы прямо не участвовали в подготовке текста проекта Конституции. И лишь на более поздних этапах готовили материалы и предложения к отдельным разделам и главам. Но мне не хочется вставать и в положение французских коллег, которые отстраненно и критически воспринимают этот проект. Может быть, роль балансера наиболее удобна всегда, но я попытаюсь вместе с вами рассмотреть некоторые аспекты Конституции объективно.

Какую Конституцию ждет сегодня наше общество? Как ни странно, образ Конституции для общества еще не ясен. Это имеет свою политическую историю. Идеи конституционного права в России развивались не столь масштабно, как в европейских странах. Ну, я привлек бы внимание французских коллег к выдающимся трудам русских юристов первого десятилетия этого века. В частности, к работам профессоров Коркунова, Гессена, Кистяковского и других. Поэтому сегодня трудно говорить о развитом конституционном правосознании в нашем обществе. И как ни странно, общество сегодня может воспринять почти любой вариант Конституции. И общество может отвергнуть почти любой вариант Конституции. И дело, повторяю, здесь во многом и в исторической традиции, и, конечно, в расстановке социальных сил сегодня.

Я согласен с французским коллегой, что Конституция формирует гражданина. Это важный тезис. И мы согласны с концепцией проекта Конституции как Конституции государства и общества. Профессор Лессаж накануне своего приезда через газету «Известия» высказал свое, пожалуй, отрицательное мнение по поводу такого объема конституционного регулирования. Это обычная визитная карточка Мишеля Лессажа, которая всегда предвосхищает свой приезд вот таким необычным заявлением. Что дает трактовка Конституции как конституции государства и общества?

Я вижу одно главное объяснение. Все ячейки общества, негосударственные ячейки, получают возможность самоуправления. Я замечу, что теория самоуправления для Европы довольно популярная теория. И французские социалисты охотно используют концепцию самоуправления. Но это явление находит отражение в конституциях европейских стран не более чем в рамках местного самоуправления. В проекте россий-

ской Конституции понятие «самоуправление» имеет несколько аспектов. Один легко выявляется — местное самоуправление. Второе труднее — территориальная самоуправляющаяся общность. Иные аспекты самоуправления почти неуловимы. Я думаю, это изъян проекта Конституции, это его пробел. Институты прямой демократии поэтому разбросаны по разным разделам, не представлены крупным блоком, хотя раздел о предпринимательстве и экономике дает повод считать субъектами самоуправления и хозяйственную ассоциацию, и предпринимательский союз, и трудовые коллективы. Видимо, в проекте Конституции предстоит политические права гражданина лучше связать с правами самоуправления разных общностей и с государственными институтами.

Вторая проблема — это проблема власти и государственных институтов. Я удивлен тому, что составители проекта Конституции еще не заслужили комплимента французских коллег в том, что они ощутили здесь новое издание книги Монтескье «О духе законов». Я привлекаю внимание французских коллег к статье 6, где дается совершенно необычная концепция разделения властей. Первая часть — в духе Монтескье, вторая — это модификация, это вертикальное разделение, но уже не властей, а полномочий государственных образований. И третий аспект разделения властей — это предметы ведения государственных структур и территориальных самоуправляющихся общностей.

Очень заманчиво, но неясно, какие власти делятся. Если самоуправление, то не государственная власть, то остаток какой власти получает территориальное самоуправление? Профессор Лессаж помнит горькую дискуссию о политической государственной власти у нас лет тому 10–12 назад. В каком смысле трактуется власть в проекте Конституции: как власть государственная или как власть общесоциальная? Ведь и Верховный Совет — законодательный и высший представительный орган, орган общего представительства.

Проблема властей имеет смысл, конечно, в аспекте политического плюрализма. Этому посвящена небольшая статья проекта. И я хочу сделать комплимент директору Библиотеки Конгресса профессору Биллингтону, если не ошибаюсь, который в прошлом году заметил: Россия никогда не будет иметь мощной многопартийной системы, в обозримом времени она больше будет опираться на сильную власть и прямое давление населения.

В проекте Конституции гражданское общество в лице партии и общественных движений пока не соприкасается с государственной властью.

И при слабом регулировании прямой демократии в проекте Конституции мы в действительности видим очень сильное влияние прямой демократии на наши процессы.

Многопартийной системе еще предстоит сформироваться и оказывать влияние на общественную и государственную жизнь. Здесь есть тонкий юридический вопрос, связанный со способами определения компетенции государственных органов.

Французские коллеги верно отмечают необходимость указать, кому принадлежат полномочия, если они точно не определены в Конституции. Для органов Федерации применяется закрытый перечень предметов ведения, для совместной компетенции Федерации и республик — также закрытый перечень предметов. Для компетенции края и области — открытый перечень. Это статья 82, но не в полной мере это выражено применительно к местному самоуправлению. Здесь говорится об автономии местных органов, о гарантировании местного самоуправления, об основных предметах ведения местного самоуправления, здесь еще нет того, что бы я назвал презумпцией компетенции местного самоуправления. Здесь предстоит в статьях 120 и 121 найти достаточно тонко эту модель компетенции. Меня не в полной мере удовлетворяет конструкция центральной исполнительной власти, где неожиданно выпали такие центральные исполнительные органы, как министерства, государственные комитеты и иные федеральные органы. Их статус не определен в проекте Конституции. И уступкой Конституционной комиссии по просьбе нашего Института явилось снятие статьи 106, где говорилось о вспомогательном аппарате Президента, который, конечно, не должен регулироваться Конституцией. Но мы настойчиво советуем определить конституционный статус центральных исполнительных органов, кроме Президента, правительства и Совета безопасности.

По нашим подсчетам, сейчас в Российской Федерации около 50-ти министерств, государственных комитетов и комитетов на федеральном уровне.

И проблема, которой я коснусь репликой, — это проблема альтернативных государственных институтов. Это явление, равного которому нет ни в Европе, ни в Азии. Первоначально в прибалтийских республиках, затем, по сути, во всех республиках стали создаваться альтернативные государственные структуры. Официальная власть напоминает рычащего тигра, она лежит и рычит, именно лежит. Уже были примеры, когда альтернативная власть обрушивается на нее. Тогда вместо тигра может оказаться жалкая мяукающая кошка. Значит, в проекте Конститу-

ции нужны процедуры, которые делают легитимными альтернативные структуры и процедуры, которые предотвращают антиконституционные альтернативные институты. Это очень тяжелая болезнь сейчас для нашего общества.

И последняя реплика, которой я хотел бы выразить комплимент французским специалистам в области конституционного права. Я вчера еще раз почитал французскую Конституцию и подумал — какой поразительный способ имплементации можно было бы использовать. Важнейшая проблема конституционного и международного права для Российской Федерации — это вхождение ее в разные союзы, сообщества и содружества. Сейчас мы находимся в Содружестве Независимых Государств. На эту тему у нас есть самая короткая статья в Конституции — статья 10. Во французской конституции из 92-х статей 11 посвящены обществу. Если бы была конституционная партия, то я полагаю, такая рокировка была бы вполне оправдана для нашей Конституции. Конституционный механизм вхождения России в разные сообщества, содружества и союзы требует более подробной регламентации. Это не только проблема ратификации международных договоров. И думаю, для конституций, которые будут формироваться в конце этого века и в начале следующего, важнейшей будет проблема сочетания конституционного и международного права.

Здесь много сложных вопросов, на которые еще нет ответов. И если следовать плану господина Миттерана, то Европа может быть либо в оболочке Федерации, либо Конфедерации. Значит, внешние процедуры участия в сообществе государств должны быть, конечно, предметом конституционного регулирования. Итак, я заканчиваю. Есть много схожего в российских и французских конституционных структурах, есть много непохожего и в силу традиций, и в силу исторического момента принятия Конституции. И дело, очевидно, не только в подготовке текста Конституции. Наверное, совместными усилиями можно создавать обновленную теорию конституционного права уже на рубеже следующего тысячелетия. Благодарю.

Председательствующий. Я благодарю профессора Тихомирова за то, что он обратил наше внимание на очень много важных вопросов. В частности, на вопросы разделения властей в рамках гражданских и общественных органов, на альтернативные структуры, которые действительно расцвели в последнее время в республиках, которые являются угрозой законности.

Что касается того, что он говорил об обилии положений, касающихся сообщества во французской Конституции, не знаю, следует ли воспринимать этот пример, поскольку, конечно, положений о сообществе много, но нет самого сообщества. Может быть, нужно сначала создать сообщество, а потом уже положение о нем.

Есть ли желающие взять слово?

Господин Коста является не только государственным советником, но и университетским профессором.

Жан-Поль Коста. Я признателен нашим русским коллегам за направленное нам приглашение. Постараюсь быть кратким, потому что время нас торопит, и позволю себе несколько замечаний, которые во многом перекликаются с тем, о чем говорил профессор Тихомиров.

Я сделаю три замечания технического порядка и два замечания, касающихся скорее политического оппортунизма в Западной Европе.

Первое замечание технического плана в смысле юриспруденции относительно роспуска парламента. В принципе, так же как и мои коллеги, я выступаю за этот принцип демократического урегулирования споров, но, разумеется, роспуск парламента не является каким-то магическим решением. И в истории немало примеров того, как роспуск парламента отнюдь не разрешал конфликтную ситуацию и отнюдь не давал кому-либо большинства. Вы знаете, например, ситуацию, которая существовала в Веймарской республике, где неоднократно распускался парламента, однако все это не помешало фашизму прийти к власти.

И, в частности, чтобы назвать менее драматический и более близкий нам пример, назову роспуск французского парламента в 1988 году. В 1988 году Президент Миттеран был переизбран прямым голосованием, и сразу же после этого он распустил Ассамблею, которая состояла из враждебного ему большинства. Хотя он был легко переизбран на пост Президента, получив 54% голосов против 46 у своего соперника, тем не менее, он не смог создать Ассамблею, которая бы положительно относилась к его политике. Это — иллюстрация того, что роспуск парламента не всегда является выходом из ситуации, не всегда гарантирует решение конфликта или же помогает определить четкое большинство.

Второе замечание юридической техники касается того раздела, где идет речь о федерализме и о децентрализации.

Я не хочу здесь приводить долгий перечень конкретных статей, касающихся компетенции автономных республик, регионов, но при первом чтении создается впечатление, что нынешний проект наделяет гораздо большими полномочиями федеральное правительство.

Что касается совместной компетенции, например, федеральных властей и различных составляющих частей, то здесь совершенно явный перекос, поскольку Федерация является той основой, на которой строится все прочее.

Профессор Тихомиров уже говорил о вопросе исключительной компетенции республик и Федерации. Там дается достаточно узкий перечень вещей, относящихся к этой компетенции. Я констатирую, что последняя редакция этого раздела достаточно двусмысленна и может интерпретироваться по-разному.

Разумеется, речь идет о вашем собственном выборе, но эти вертикальные отношения важны в двух планах. Во-первых, в течение семидесяти с лишним лет одна сторона обеспечивала существование этих вертикальных отношений. А во-вторых, теперь Россия, отделившись от других республик, сама остается федерацией, поэтому данный аспект для нее особенно важен.

Третье замечание касается двух совместных аспектов. Это децентрализация и контроль за законностью. Эти вопросы затрагиваются в пяти статьях проекта, ст. 118–122, в которых подробно излагаются механизмы отношений между составными элементами Федерации и органами самоуправления на местах, т.е. территориальный принцип.

Однако, правда при довольно беглом прочтении текста, создается впечатление, что федеральные органы и федеральные уполномоченные на местах осуществляют иерархически властные полномочия в отношении этих территориальных образований, т.е. речь не идет о контроле за соблюдением законности. Может быть, стоит вспомнить об опыте Западной Европы, я имею в виду не только Францию, где акты территориальных властей проверяются правомочными судьями. И может быть, хотя и не стоит это отражать в Конституции, но стоило бы подумать, учитывая характер нынешних событий, о том, чтобы законность административных актов в одних случаях как-то обеспечивалась судами, а в других случаях — достаточно компетентными административными органами.

И два замечания чисто политического характера, связанные с текущими политическими событиями. Я делаю их в связи с утренним выступлением профессора Волкова и с недавним выступлением профессора Тихомирова. Профессор Волков предлагал принять, но не применять на практике Конституцию, а в промежутке воспользоваться конституционными законами.

Я вспоминаю о тех примерах, которые показывают, что наша страна, которая якобы является картезианской по своему менталитету, в то же

время проявляет иногда и прагматизм. В частности, я вспоминаю о конституционных законах, которые привели к созданию третьей республики в общем-то в аналогичной ситуации. Тогда речь шла о том, чтобы создать республику в послевоенной обстановке, когда большинство отнюдь не являлось республиканцами.

И последнее замечание касается выступления профессора Тихомирова. Он говорил о политических партиях. В частности, здесь в статье 64 говорится о роли партии и указывается далее, что партии могут участвовать в выборах. Это 63-я статья. Политические партии участвуют в выборах. Это во многом напоминает то, что было и во Франции. И в то же время вы выразили мнение, которое мы слышали неоднократно, мнение о том, что в случае с Россией основой могли бы явиться не обязательно политические партии, а, например, сильная власть, противовесом которой является воля народа. Я не претендую на то, чтобы считать себя гражданином вашей страны, в то же время хотел бы пожелать обратного процесса, чтобы мало-помалу партии возникали, участвовали в выборах и играли все более активную роль.

Благодарю вас. Спасибо и русским, и французским коллегам. Я признателен за это выступление, которое показывает, что и мы во Франции вплотную занимаемся и административными, и правовыми аспектами соотношения различных элементов власти. Нам остается еще 10 минут, и я знаю, что мой сопредседатель просил слова, не знаю — для административных функций или же он хочет выступить.

В.Л. Шейнис. Дамы и господа! Когда я открывал сегодня заседание, я, естественно, был связан функциями председательствующего и открывающего заседание. Сейчас мне хотелось бы выступить от своего личного имени и высказать, возможно, несколько достаточно спорных дискуссионных идей. Все-таки гораздо лучше себя чувствуешь в качестве обычного участника дискуссии, а не в качестве ответственного лица, сидящего волею случая на председательском месте. Но сначала мне хотелось бы высказать мысль, как мне кажется, абсолютно бесспорную, а именно то, что наши французские участники внесли большой вклад в нашу общую работу, и мы исключительно признательны им за их участие. В особенности меня поразил прямо-таки научный подвиг профессора Лессажа, который в течение нескольких дней перевел на французский язык достаточно сложный и пространный, длинный текст нашей Конституции.

Вы понимаете, что если бы это не было бы сделано, то наша дискуссия потеряла бы значительную часть тех возможностей, которые она

имела. Ну, а теперь некоторые соображения по проблемам Конституции. Работа над конституционным проектом данной группы разработчиков продолжается в течение примерно двух лет. Переходя от варианта к варианту, проект подвергался не только улучшениям, но и ухудшениям. Несколько дней тому назад, я уже упоминал об этом, в Верховном Совете обсуждался последний вариант Конституции, и довольно часто звучали голоса: «Нет, это еще не готово. Нет, это надо еще доработать».

Я должен сказать, что речь идет не о тех или иных юридических несовершенствах проекта, хотя эти несовершенства, конечно, есть. Это проблема политическая, проблема принятия демократической конституции в обществе, которое, как здесь только что было правильно сказано, в чем-то напоминает французское общество семидесятых годов прошлого века, когда была утверждена республика без республиканцев. Дело в том, что проект по ряду причин оказывался, по крайней мере до сих пор, непроходимым в данном парламенте, и обжигающее дыхание политической борьбы все время обжигало страницы этого проекта.

Поэтому, как-то одновременно идут два процесса. Один процесс — это для авторского коллектива Конституции. Один процесс — это учет замечаний юридического порядка, устранения несообразностей, на которые нам и сегодня указывали уважаемые коллеги, но все-таки это не самое трудное, а самое трудное — это выработка политического компромисса.

Компромисс, который выражен в последнем проекте Конституции, очень труден и очень хрупок, его очень легко опрокинуть. Одно дело — существование устойчивых политических партий и их представительства в парламенте, когда можно заранее рассчитать, сколько депутатов поддержит ту или иную статью. Другое дело — наш, достаточно аморфный и внутренне слабо организованный парламент. И в этом парламенте в настоящее время не две, не три, а примерно 1060 партий, т.е. ровно столько, сколько депутатов в парламенте.

Никто не берется заранее предсказать, как будут голосовать те или иные депутаты. В связи с тем, что новая Конституция остро необходима, старая Конституция представляет собой лоскутное одеяло, составленное из разнородных кусочков, многие из которых — гнилые кусочки. В связи с этой ситуацией те политические силы, которые выдвинули проект Конституции, оказываются перед нелегким выбором. Или все-таки попытаться сформировать некоторый компромиссный пакет и провести этот пакет через данный парламент — это один вариант. Или же тем или иным способом форсировать роспуск данного парламента.

Несколько дней тому назад в Ленинграде пленум Совета представителей «Демократической России» одобрил предложение о том, чтобы добиваться создания Учредительного Собрания, выборов Учредительного Собрания, в котором должна утверждаться Конституция. Как член Совета представителей, я голосовал против этого предложения. Мне оно представляется крайне опасным, подрывающим сам принцип парламентаризма.

Во время обеденного перерыва у меня состоялся обмен мнениями с одним из сегодняшних ораторов, который меня обвинил в том, что я идеализирую нынешний парламент. Я чрезвычайно далек от идеализации этого парламента. Но я думаю, что всякий удар по этому парламенту есть, вместе с тем, удар по принципу парламентаризма.

Концентрации власти в руках исполнительных органов в нашей истории было сколько угодно. Авторитет исполнительной власти всегда охранялся достаточно тщательно, а вот перекокс всегда был в сторону импозантного, но совершенно не влиятельного парламента.

Я допускаю, что парламент окажется не в состоянии принять Конституцию, тогда придется пойти на хирургические меры. Но я бы все-таки попробовал исчерпать потенциал данного парламента до дна и попытаться провести ту Конституцию, которую этот парламент сможет принять. Это не означает, что компромисс может быть безграничен. Но я готов был бы пойти достаточно далеко навстречу критикам проекта из группы «Коммунисты России», которые, в значительной мере исходя из демагогических соображений, настаивают на усилении социальных статей Конституции.

Характерный пример — та статья о праве на жилище, которая здесь подвергалась критике. Этой статье не было в одном из первоначальных проектов, она появилась под давлением наших оппонентов из фракции «Коммунисты России». Я думаю, что подобного рода уступки могут быть сделаны и в других статьях, но есть пределы, за которые отступать нельзя. Я бы занял достаточно жесткую позицию по части федеративного устройства. Мы отступили так далеко, что дальше ни одного шага сделать нельзя, отступили под давлением автономий. Более того, я бы попытался отобрать тот подарок, который по своей воле сделал господин Хасбулатов, согласившись на то, что изменение соответствующего раздела Конституции могут производиться только с согласия всех автономий.

И, наконец, последний вопрос — о соотношении треугольника — правительство, Президент, парламент. Эта тема вчера заняла самое большое

время в нашей неформальной беседе с французскими коллегами. Я ставил вопрос примерно следующим образом: я понимаю, что схема, по которой парламент может выразить вотум доверия или недоверия правительству, а Президент может распустить парламент, представляет собой идеально отработанную прекрасную схему; но мы действуем не в свободном политическом пространстве; есть ограничения, и одно ограничение заключается в том, что в Конституцию нельзя ввести роспуск парламента, такое положение этот парламент не одобрит.

В этой связи я задал нашим французским коллегам два вопроса. Это и было то самое домашнее задание, которое я упоминал сегодня утром.

Первый вопрос: если нельзя ввести роспуск парламента, следует ли с вашей точки зрения вводить вотум доверия правительству? Или от этого надо отказаться?

Второй вопрос: если нельзя ввести в текст Конституции вотум недоверия правительству в целом, то следует ли туда вводить возможность недоверия, выраженного отдельным министром?

Уважаемые коллеги, это очень жгучие и очень практические для нас вопросы. И мне очень хотелось бы получить ответ. Если не сегодня, на семинаре, то в процессе наших дальнейших неформальных контактов.

Когда в 1947 году принималась итальянская конституция, один известный и весьма влиятельный в то время итальянский политический деятель заявил: «В этой Конституции есть то, за что каждый из нас боролся; есть то, с чем каждый из нас готов примириться; и есть то, против чего мы боролись». Я думаю, что перед нами примерно такая же перспектива, важно только определить пропорции первого, второго и третьего. Спасибо.

Из зала. Благодарю Вас, господин Шейнис, Вы представили прекрасно наши прения сегодня утром, а затем дали введение. Сегодня дали заключение нашей работе. Я не знаю, может быть, стоит профессору Собакину на одну минутку дать слово для вопроса, если Вы не возражаете.

[В.П. Шейнис]. Нет, конечно.

В.И. Собакин. Вот Вы сказали, что ежели проект не пройдет, то придется воспользоваться методом хирургического вмешательства. Что Вы имеете ввиду под хирургическим вмешательством?

В.Л. Шейнис. Я думаю, что в этом случае будет работать один из различных вариантов, которые обсуждались и уже появлялись в печати. Я уже сказал, что я не сторонник этих вариантов, по крайней мере, на данном этапе. Но, знаете, как писал Рефрен и заключал Шульгин одну

из своих книг: «Против воли моей, против воли твоей события пойдут по определенному пути».

Вот два возможных варианта. Наверное, их много, но два возможных уже описывались. Один из них — это сбор подписей и вынесение на референдум требования Учредительного Собрания.

И другой вариант. Предположим, после Съезда, который завалит эту Конституцию, этот проект Конституции выносится на референдум или Президентом, или группой депутатов, достаточной по закону о референдуме.

В.И. Собакин. Простите, сторонники этих двух взглядов, они как-нибудь учитывают возможность, я бы так сказал, татарского варианта? То есть результаты голосования по вопросу о Конституции в обстановке жесточайшего экономического кризиса, социального кризиса, когда люди заняты, их мысли заняты совершенно иным, то результаты голосования по Конституции дадут совершенно обратные результаты.

В.Л. Шейнис. В Вашем вопросе содержатся, по крайней мере, два вопроса. А именно: как я оцениваю эти требования, и правильно ли оценивают ситуацию те люди? Я отвечаю. Те люди, с которыми я разговаривал, а многие из них принадлежат к влиятельным фигурам демократического движения, находятся, на мой взгляд, в состоянии эйфории. Они считают, что они одержат решительную победу.

Что же касается меня, то я вижу не только ту опасность, о которой Вы говорите, и я с вами согласен в этом, но я вижу еще одну опасность — что та группа людей, которая будет готовить проект для референдума, существенным образом ухудшит тот проект, который существует сегодня, и контроль над ним вырвется не только из рук парламента, но и из рук того авторского коллектива, который подготовил этот проект.

А.Ф. Ковлягин. Член Конституционной комиссии. У нас, по сути дела, последние две недели этот проект, о котором сегодня речь идет, обсуждался в комиссиях, комитетах, фракциях Верховного Совета, а их полтора десятка. И мы, члены Конституционной комиссии, участвовали в этих обменах мнениями. Вот мне пришлось участвовать, в том числе, и на собрании коммунистов. Они провели, «Коммунисты России», такой расширенный вариант: пригласили с периферии представителей, заседали очень долго, целый день. И я должен здесь сказать, по сравнению с предыдущими съездами, вы, все кто знаком, знаете, к чему всегда приводила позиция коммунистов. Хотели себе блага — делали вред. Я думаю, что осознание всего этого произошло, судя по тому разговору, который состоялся на этом собрании.

По крайней мере, я почувствовал уверенность в том, что ответственность на этот раз возобладает. Кроме того, мы с Леонидом Борисовичем Волковым — я несколько больше, на протяжении 3 часов, а он несколько меньше — участвовали в собрании представителей всех партий и движений две недели назад, вернее 10 дней назад. Там была высказана однозначная поддержка этому проекту Конституции. Еще здесь звучала мысль о том, что население сейчас больше обеспокоено хлебом насущным, чем Конституцией. Я в своем округе был и проехал за неделю две тысячи километров, встречался со многими трудовыми коллективами и вынес однозначное суждение и понимание людей — без Конституции не будет хлеба насущного. Это мнение простых людей. Думаю, сейчас очень важно, чтобы в преддверии Съезда прежде всего еще плотнее поработали между собой фракции, комиссии, комитеты. Завтра состоится пленарное заседание Конституционной комиссии под председательством Бориса Николаевича Ельцина, где участвуют многие депутаты, а потом будет постатейное рассмотрение на Верховном Совете. Я думаю, на это уйдет не менее двух дней, и надо придти на Съезд с наименьшим количеством разногласий.

Господин Шейнис мне сейчас подсказал, что то расписание, работа, которая нам казалась жесткой, на проверку оказалось достаточно гибкой, поскольку была прежде всего направлена на то, чтобы сберечь наши силы, но наши силы еще не на исходе. Я думаю, можно предоставить слово еще господину Конаку, господину Жетелю, господину Волкову, которые хотели бы выступить. Поэтому я предоставляю слово господину Конаку.

Председательствующий Жерар Конак. У меня вопрос. Вы говорили о различных вопросах, связанных с референдумом, возможным референдумом. Хотелось бы, чтобы вы прокомментировали статью 98, где говорится как раз об этом. Итак, в каких условиях Президент может назначить референдум и какой референдум: законодательный, по законодательным вопросам, по конституционным, может быть, это просто консультативный референдум?

В.Л. Шейнис. В данном случае мы имеем дело с проектом, который еще не принят. Таким образом, вопрос о референдуме регулируется не данной Конституцией, а законом о референдуме, который был принят Верховным Советом Российской Федерации.

Согласно существующему закону референдум может быть назначен или Съездом народных депутатов, или Верховным Советом. Но для того, чтобы Верховный Совет принял такое решение, необходимо под

этим требованием собрать подписи одной трети депутатов или миллиона граждан.

В сущности говоря, именно таким образом была введена президентская власть в России, ибо на референдум, который происходил 17 марта, в бюллетене был поставлен вопрос для граждан Российской Федерации, вопрос, который был сформулирован группой депутатов, и под этим вопросом стояли подписи 300 с лишним депутатов. Именно такой порядок и может скорее всего быть применен. Я не помню, есть ли в старой, в ныне действующей Конституции, право Президента назначать референдум. Кажется, такого положения в ныне действующей Конституции еще нет. Набрать подписи 330 или 350 — ну что-то одну треть от 1060, сколько там получается, 300 с чем-то депутатов — это сравнительно не сложная операция для такого дела. Дальше будет поставлено имя Президента, будет заявлено, что Конституция вносится от имени Президента, и референдум будет поставлен на рельсы. Я боюсь самого принципа вот таких референдумов-плебисцитов. Именно Франция была примером бонапартовских плебисцитов, я имею в виду третьего Бонапарта, которые по внешности очень демократичны, а на самом деле привели к удушению демократической республики во Франции, которую учредила революция 48-го года.

Из зала. Здесь сегодня упоминалось о тех изменениях, которые были внесены в проект 18-го марта. Нельзя ли узнать, в чем состояла их сущность?

В.Л. Шейнис. Вы знаете, наверное, это долго и трудно идти по тексту и указывать на отличия. Но я должен сказать, что все основные принципиальные положения, которые были в тексте 3-го марта, или 2-го марта, они перешли в проект 18-го марта. Очень серьезных изменений не было, за исключением 4-го раздела, где был учтен Федеративный договор, парафированный Хасбулатовым. Но я надеюсь, что профессор Лессаж, который уже доказал свою любовь и преданность делу российской Конституции, переведет и этот вариант, это будет легче, потому что здесь сравнительно небольшие изменения, и вы получите возможность сопоставить оба текста.

Я хотел бы предложить моим французским коллегам завтра за завтраком бегло просмотреть этот новый вариант, здесь, конечно, изменений мало, но тем не менее 3–4 на каждую статью, хотя, однако, я согласен, что они не касаются существа. Тем не менее наш завтрак затянется.

Я должен повиниться. Я очень высоко оценивал труд нашего друга профессора Мишеля Лессажа, но в данном случае я недооценил его.

Я сказал, что он переведет, а он, оказывается, уже перевел. Это вызывает величайшее восхищение у меня.

[Председательствующий Л.Б. Волков]. Я хотел бы продолжить на этой ноте и, прежде всего, выразить самое искреннее удовлетворение и восхищение тем, насколько серьезно наши французские коллеги отнеслись к этому семинару и как много ценного они высказали. Вместе с тем выражаю серьезные сожаления по поводу того, что нам не удалось реализовать то намерение, которое было положено в основу этой инициативы в Париже — к сожалению, наши депутаты — члены Комиссии не приняли участия в этом, в высшей степени полезном, семинаре.

Я думаю, что это в какой-то степени демонстрирует, насколько трудно принять рациональную Конституцию сегодня в России, даже если следовать совету максимального компромисса.

Вместе с тем мне кажется, что французские коллеги, Виктор Леонидович, ответили на поставленный Вами вопрос. Мы можем принять или не принять эти ответы, но ответы были даны — и по поводу роспуска парламента, и по поводу нежелательности индивидуальной ответственности министров. Кстати, по этому вопросу здесь все-таки развернулась небольшая дискуссия. Я должен заметить, что индивидуальный контроль парламента над назначением министров все-таки существует даже в американской системе управления, которая является более чистым примером разделения властей. Сенат дает согласие на назначение министров.

Но самое главное заключается в следующем — всех нас сегодня волнует вопрос, будет ли принята Конституция. Парадокс состоит в том, что вопрос этот на самом деле сегодня утратил свою актуальность, ту, которая существовала еще несколько месяцев назад. Действительно, несколько месяцев назад это был ключевой вопрос, потому что стоял вопрос, как говорится — кто кого? И стоял вопрос о том, что нужно или укрепить новую власть, или как-то сохранить старую. Сегодня, по сути дела, эти вопросы в значительной степени решены. И вопрос о принятии Конституции — это в большей степени вопрос политических амбиций, о принятии Конституции в том виде, в каком она принята. Но, тем не менее, это так, и, конечно, хотя сегодня страсти вокруг Конституции кажутся преувеличенными, но я не могу в полной мере разделить того оптимизма, который здесь был предложен коллегой Ковлягиным.

Наверное, наступает время, когда пора ехать ужинать.

[Председательствующий Ж. Кокак]. Я хотел бы поблагодарить всех, кто принимал участие в обсуждении, и кто остался до сих пор. От

имени всех моих коллег по французской делегации я хотел бы сказать, что нам доставляет большое удовольствие работать вместе, потому что вместе, в атмосфере дружбы, работать гораздо легче.

По сути дела, мы завершаем наш теоретический и практический семинар, но это не означает, что наша программа исчерпана, поскольку она состоит из 26-ти пунктов, а мы только что завершили 13-й. Профессор Волков сожалел о том, что нет здесь депутатов. Я думаю, что это дело поправимое, так как пункт 24-й предусматривает как раз выступление перед депутатами, и профессор Волков, если не ошибаюсь, ответственен за это.

Что касается двух вопросов, на которые не было дано ответа, то я хотел бы заверить вас, что мы на них ответим. В частности, по проблеме роспуска парламента я мог бы высказать несколько ошибочную точку зрения, если бы у меня не было возможности выслушать выступления профессора Волкова, так что мы подумаем над всем этим и, заверяю вас, что мы не уедем отсюда, не дав ответы на эти крайне сложные вопросы.

Благодарю вас, до скорой встречи.

Интервью с **Александром Бланкенагелем**,
профессором университета
города Вюрцбург (Германия),
доктором юридических наук

России нужны сильный президент и профессиональный парламент¹

— **Господин Бланкенагель, как гость шестого Съезда народных депутатов России, Вы наблюдали его работу изнутри. Поделитесь своими впечатлениями.**

— Сразу же хочу сказать: в нашей правовой системе ваши сложности немислимы. И хотя устройство власти в Германии и России трудно сравнивать — у нас парламентская демократия, у вас тенденция к президентской системе, думаю, в нашей стране удалось бы избежать той патовой ситуации, которая возникла в Кремле. В Германии связи между правительством и парламентом тесные. Скажем, часть парламентариев недовольна правительством. Они могут поставить вопрос о вотуме недоверия. Если правительство поддерживается большинством парламента, естественно, «недоверие» отклоняется...

Что касается прошедшего форума, то он прежде всего проявил разные концепции реформ — Президента, с одной стороны, и Съезда — с другой. Проблема здесь в том, что ни нынешняя Конституция, ни представленные проекты — в чем я согласен с Борисом Ельциным — не дают Президенту сильные позиции. А сейчас пока в вашем обществе нет сильных партий, а в Парламенте — работающего большинства, России понадобится сильный Президент. Даже если это и опасно. Скажем, не на долгий срок, на переходный период, пока в российском Парламенте законодательствует неструктурированная масса депутатов.

— **Как ученый-правовед, воспитанный на западных традициях, Вы, скорее всего, правы. Но мы уже столько раз претерпевали от этой «силы».**

— Да, не надо забывать, что в вашей стране — большая любовь к строгому хозяину и жесткой руке. Но когда я говорю о концепции сильного Президента, то в противовес этому следует ввести хотя бы систему временного ограничения полномочий Президента. Он может быть «сильным», но каждые полгода должен просить обновления своих полномочий у Парламента.

¹ Российская газета. 1992. 29 апр.

И, на мой взгляд, вы не сдвинетесь с места, пока не отмените систему двухэтажного парламента — это только мешает. Должен быть один профессиональный парламент, безо всяких съездов.

Учитывая, что ваш политический ландшафт пока рыхлый, к этому добавляются сложные федеральные проблемы, желательнее не откладывая в долгий ящик серьезно подумать о системе выборов, которая обеспечит работающий парламент. В мире существуют уже апробированные концепции выборного права для новых государств с большими национальными противоречиями. Скажем, по одной из них нежелательно иметь в парламенте страны членов партии, которая представляет только одну национальность. Ясно: она будет отстаивать не общие, а специфические интересы. Или партии, которая действует лишь в одной области или республике. Это, во-первых, стимулирует ее действия по всей территории страны, во-вторых, служит барьером и для националистических лозунгов, и для сепаратистских тенденций.

— Так или иначе, наш разговор все время выходит к болевой точке российского общества — правовой основе. Наверняка читателю «Российской газеты» будет интересен взгляд немецкого юриста-правоведа на отбушевавшие конституционные страсти. Какой из предложенных Съезду проектов был, по Вашему мнению, наиболее продвинут к принципам свободы?

— Я не могу сказать, что глубоко изучил каждый вариант, но все они, если судить по нормам немецкого конституционного права, недостаточно продуманы, имеют много пробелов и противоречий. Наиболее старательно и фундаментально выполнен, безусловно, «руманцевский» проект. Однако и он не лишен изъянов...

— Давайте поговорим о них. Если исходить из ваших проблем, то сегодня, на мой взгляд, куда полезнее знать промахи, нежели достоинства конституционных проектов.

— Прошу извинить, но меня удивляют ваши представления о гражданине как постоянно обязанном что-то делать. И отсюда старый подход — непременно выписывать обязанности. В официальном проекте, как и других, этому выделена целая глава, которая так и называется «Обязанности».

Скажем, статья 48 провозглашает: «Каждый должен соблюдать Конституцию и законы... нести установленные законом обязанности...». Естественно, закон всегда обязателен для всех и, конечно же, гражданин должен соблюдать закон.

Однако у вас есть традиция понимать законность в принципе как обязательство гражданина, но не как обязательство государства. И это видно во всех вариантах. Такой подход осложняет свободу, ибо скрывает опасность того, что государство, которое издает законы и имеет власть, не соблюдает свои собственные законы. Вопрос ставится наоборот: до какой степени гражданин должен соблюдать законы и Конституцию? Как свободный субъект, он всегда вправе сомневаться в правоприменительной практике,

в каком-то законе и должен иметь возможность подать в суд, выяснить этот вопрос. Но если ваша Конституция предписывает гражданину соблюдать и ее, и законы, то получается, что у него имеется лишь свобода соблюдать законы, но нет свободы поставить вопрос о действенности или развитии законов. Общая обязанность как бы тормозит процесс усовершенствования существующей правовой системы. И если гражданин находится под государством, под законом, то такая правовая система стоит на голове.

- Значит ли это, если поставить все с головы на ноги, что на Западе гражданин стоит над законом?

- Нет, он с ним на одном уровне. Гражданин — субъект, который может действовать самостоятельно.

- В мышлении наших людей действительно слишком много стереотипов. Надеюсь если не избавиться, то хотя бы увидеть их.

- Если это говорится искренне, то мне хочется обратить внимание на социалистические элементы предложенных документов. Я не утверждаю — хорошо это или плохо, но они видны, как родимые пятна. Пример — право собственности. Статья 35 гласит: «Право собственности — необходимое условие осуществления прав и свобод человека и гражданина. Использование этого права не должно противоречить общественному благу». Эта запись предполагает любые объекты собственности.

Но вот читаем в разделе «Гражданское общество» статью 58 и здесь находим нечто странное — «Собственность в ее различных формах признается и гарантируется. Основания и порядок изменения форм собственности устанавливаются законом». На Западе существует одна собственность. То, что вы регулируете здесь под видом форм собственности, — это результат ваших старых социалистических представлений о собственности: мол, есть личная, есть государственная. Подобные мысли порождают странность следующей записи в пункте 2: «Все собственники пользуются равной правовой защитой». Если все собственники пользуются равной правовой защитой, то получается, что государственная собственность пользуется защитой от государства?

Явно просматриваются социалистические ценности и в пункте 4 статьи 13: «Никто не вправе лишать человека и гражданина прав и свобод... иначе как в соответствии с Конституцией РФ и законом в целях защиты... общественной морали». Мораль как неправовая категория, как неписаная норма общественной жизни не может служить ограничителем свобод. В любом правовом государстве свободу гражданина может ограничить только закон. Если мораль становится законом, тогда свобода им и ограничивается. В принципе, при вашей правовой традиции любые неписанные, нелегитимные нормы — это очень опасно.

Или посмотрим статью 15, пункт первый: «Осуществление прав и свобод человеком... не должно... наносить ущерб общественному благу...» Это такая резиновая формулировка, при которой можно делать все что вздумается.

Пусть право силы уступит силе права

В любой конституции самое главное — четко показать границы осуществления прав граждан.

— **Ваши и подобные замечания, допустим, сделают тот или другой проект еще более совершенным. И все же Конституция может не заработать, что было уже с предыдущими. Какие нужны стартовые механизмы, которые помогут новой Конституции воплотить провозглашенные свободы и права в реальность?**

— Это сложный вопрос. Самое главное, конечно, — система контроля. Она должна быть такой, чтобы заинтересованный гражданин имел легкий доступ к суду или контролирующей инстанции. В конституционных проектах есть право граждан обращаться в суд, но этого недостаточно. У вашего населения, которое воспитано на силе «телефонного права», еще нет доверия к судебной системе. Как можно обеспечить изменение социальных норм?

Во-первых, я согласен с предложением Олега Румянцева, неплохо иметь уполномоченных по правам человека, которые обеспечат легкий выход к судам. Во-вторых, создать систему юридического страхования. Гражданин может заключить с учреждением страховой договор для решения своих юридических споров. В случае нужды оно берет на себя и ведение дела, и судебные расходы, поможет избежать риска. В-третьих, надо информировать общественность о больших судебных нарушениях, о судебной деятельности. Еще Цицерон говорил: законы должны искоренять пороки и насаждать добродетели.

Беседу вел Павел Анохин.

*Интервью с **Альбертом Блаустайном**,
профессором,
американским консультантом
Конституционной комиссии*

Пусть право силы уступит силе права¹

Американский консультант Конституционной комиссии профессор Альберт Блаустайн, говоря таким образом о России, исходит из своего представления о мировом порядке, согласно которому право силы должно окончательно уступить место силе права. Профессор А. Блаустайн принимал участие в подготовке конституционных проектов целого ряда государств, внутриполитическая обстановка в которых была непростой, скажем в Бразилии.

В интервью, данном ведущему специалисту Конституционной комиссии Валерию Байдину, он поделился своим видением конституционного устройства России.

¹ Российская газета. 1992. 4 апр.

В. Байдин: Проблема федерации сегодня в России — одна из наиболее острых. У нас сейчас много споров по поводу того, кто может считаться субъектом Российской Федерации? В развернувшейся в обществе дискуссии, кроме автономий, называют еще «федеральные территории», населенные в основном русскими. Повредит ли это, как говорят некоторые, единству русской нации? Ваше личное мнение?

А. Блаустайн: Я не знаю точно, сколько у вас федеральных территорий и какое там население. В США и ФРГ, например, нет федеральных территорий — за исключением, может быть, нескольких мелких островов. А вот в Канаде и Австралии такие территории (причем громадные по размерам) есть. И для этих двух последних стран проблема заключается в следующем: дать этим территориям статус провинций или статус штатов. В данных условиях правительства Канады и Австралии предлагают этим территориям подождать с новым статусом до тех пор, пока их население не достигнет определенного уровня (эти территории густонаселенными никак не назовешь). В Индии также есть что-то типа федеральных территорий, причем с весьма большим населением. Но, с точки зрения индийских центральных властей, народы этих территорий ни политически, ни психологически пока не готовы к тому, чтобы стать штатом, то есть государственным образованием — субъектом федерации. Впрочем, такое положение не вечно. Уровень сознания и экономического развития может повыситься, и тогда можно будет говорить о более высоком уровне политического представительства этих образований.

В. Байдин: Что вы можете сказать, исходя из своего опыта, о федерациях, состоящих из субъектов — разных по своей юридической природе? В каких случаях, на ваш взгляд, оправданно изменение их статуса?

А. Блаустайн: Вообще изменение статуса субъекта федерации подчас вполне оправданно. И в этом смысле наиболее показателен опыт США. Ведь на самых разных этапах истории страны в состав США входило много различных территорий — Аляска, Аризона, Нью-Мексико. Они не сразу стали полноценными штатами. Некоторые лишь в 1914 году. Гавайи тоже, как известно, не сразу стали новым штатом США. Решающим фактором во всех случаях был, так сказать, «глас народа», стремление народа к самоорганизации в какое-либо государственное образование. Но территории не могли стать штатом без окончательного решения Конгресса.

В. Байдин: Как специалист в области прав личности, что бы вы могли сказать по поводу такой ситуации: какая-либо из автономий начинает ущемлять права какого-либо этнического меньшинства, мотивируя тем, что это единственный путь для возрождения коренной нации, составляющей в автономии большинство. Причем в масштабах всей России эта коренная нация в свою очередь составляет меньшинство.

А. Блаустайн: Это очень общий вопрос. Вы, очевидно, имеете в виду опыт Тувы? Если, скажем, речь идет об учреждении тувинских школ — то это законное право тувинцев. Но такое же право в Туве должны иметь и русские.

Кроме того, Федерация может потребовать, чтобы все тувинцы знали русский язык как общегосударственный. Если в каком-то районе преобладают исламские традиции, то это не значит, что власти данной местности должны потратить все средства лишь на строительство школ для мусульман, оставив другие этнические группы ни с чем. Вообще не следует говорить о притеснении абстрактно. Лучше говорить о его конкретных проявлениях: строят ли школы для меньшинств, на каком языке говорят в парламенте?

В. Байдин: Обратимся к европейскому опыту урегулирования проблемы «центр — национальные автономии». Как вы оцениваете роль Конституции Испании 1978 года в деле улучшения отношений между различными этническими группами?

А. Блаустайн: При разработке Конституции Испании 1978 г. Страна Басков, Галисия и Барселона, центр Каталонии требовали предоставления им автономии. Но правительство в Мадриде всех «обвело вокруг пальца», создав 17 автономий. Каждая автономия имеет определенные права — создает свои школы, жилищные программы, музей и т. п. Но, конечно, своих паспортов эти автономии не выдают. Система автономии очень хорошо работает и в Галисии, и в Каталонии. Что касается последней, то там весьма успешно решена проблема собственного языка: если в Мадриде говорят по-испански, то в Барселоне, втором по величине городе Испании, — по-каталонски. Баскская же проблема еще далека от разрешения. Там дело не сводится к строительству нескольких баскских школ. Несколько весьма воинственных группировок требуют безусловного отсоединения от Испании.

В. Байдин: И последний вопрос. Он тоже, скорее, политический, нежели «чисто правовой» Но я в данном случае обращаюсь к вам не как к эксперту, а просто как к человеку, занимающему определенные политические позиции.

Вы, очевидно, знакомы с ситуацией в Татарстане. Какова может быть, на ваш взгляд, линия российского руководства? Правомерны ли в этой ситуации аналогии, скажем, с Литвой или Грузией?

А. Блаустайн: Вообще-то, да. Хотя я знаю, что такой ответ не понравится многим русским. Я поддерживаю естественные тенденции к отделению, такие, например, как в Словении и Хорватии. Я не вижу ничего плохого и в том, что татары хотят отделиться. Ведь у них было свое государство и вне пределов Руси. Тем не менее очень важно на этой стадии развития федерации в России и при этом накале сепаратистских настроений (ведь вдруг все мелкие автономии заговорят об отделении?!) четко определить главную задачу. Например, создать новую экономику, накормить народ. Естественно, если постоянно будут идти разговоры только об этнических конфликтах, то мы никуда не придем. В этом смысле отделение Татарстана было бы очень нежелательным прецедентом.

Стивен Е. Хансон,
ассистент профессора,
факультет политической науки,
Университет Вашингтона, Сиэтл

Комментарий к октябрьскому проекту российской Конституции¹

Общие замечания

Проект новой Конституции Российской Федерации во многих отношениях воодушевляет. Ясно выражены главные черты либеральной демократической системы правления — первой в российской истории. Наиболее вопиющие антилиберальные элементы прежнего режима были устранены. Однако остаются многочисленные проблемы как в самом документе, так и в связи с предполагаемой процедурой его принятия. Ниже я сначала дам комментарии по трем взаимосвязанным группам вопросов, которые, как мне кажется, требуют наибольших усилий: концепция «социального государства», проблема разделения властей и проблема внесения изменений в саму Конституцию. Затем я подробно прокомментирую отдельные статьи проекта Конституции от 22 октября 1992 г.² Наконец, я коротко прокомментирую две проблемы, связанные с принятием этого документа — природу референдума по утверждению Конституции российским населением и вопрос о федерализме в многонациональном контексте.

«Социальное государство»

Одна из наиболее фундаментальных проблем, связанных с этим проектом, состоит в том, что он просто пытается сделать слишком многое сразу. При его 133 статьях, не считая 16 параграфов о «переходном периоде», проект так велик по объему, что в нем обнаруживаются самые разные несоответствия и противоречия. Например, статья 93 (н) предоставляет Президенту РФ право «в неотложных случаях объявлять чрезвычайное положение», тогда как статья 127(1) устанавливает, что «чрезвычайное положение объявляется постановлением Верховного Совета РФ». Статья 85 (1) предоставляет Верховному Совету право «назначать и освобождают от должности... Председателя Центрального Банка РФ»; однако статья 120 устанавливает: «Центральный Банк РФ независим от органов государственной власти. Статус Центрального Банка РФ определяется федеральным законом».

¹ Архив ФКР. Текст дается в переводе с английского языка. — *Примеч. ред.*

² Текст проекта Конституции России от 22 октября 1992 года см. в Книге 2 настоящего тома. С. 503–637. — *Примеч. ред.*

Несомненно, многие несоответствия и двусмысленности дадут о себе знать лишь через много месяцев после принятия Конституции. Как может быть разрешена эта проблема?

Очевидно, самые явные противоречия могут быть устранены путем простого редактирования. Комментарии многих членов АВА СЕЕЛI, разумеется, окажут здесь неоценимую помощь. Но другие противоречия имеют корни в фундаментальной философской двусмысленности, проявляющейся во всем документе: а именно, его создатели, кажется, пытаются обеспечить одновременно либеральное государство и солидарное государство, что не представляется возможным. Статья 5 (2) устанавливает, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или общеобязательной»; проблема в том, что либерализм является идеологией, и при желании установить его на определенной территории необходимо отказаться от некоторых групповых гарантий. В частности, разделы, посвященные тому, что в статье 1 названо «социальным государством», часто вступают в прямое противоречие с гарантиями личных прав, закрепленными в статье 2.

Либерализм этого проекта обесценивается прежде всего частыми указаниями на то, что ограничения различных прав — свободы объединений, собственности, свободы слова и др. — будут установлены «федеральным законом». Таким образом, Конституция объявляет конституционным ограничение своего действия внеконституционными средствами! Все ссылки на «федеральный закон» должны быть исключены из документа. Пусть законодатель действует самостоятельно в рамках, установленных этим документом.

Кроме того, в этом проекте слишком много попыток обеспечить гарантии социально-экономической безопасности в условиях краха государства и неизбежного экономического кризиса. Хотя, в принципе, нет ничего дурного в установлении в Конституции бесплатного медицинского обслуживания, гарантированного жилья, здоровой окружающей среды и др. как целей, закреплять их в императивной форме просто нереалистично, принимая во внимание текущие условия. Также эти положения без необходимости усложняют взаимоотношения федеральной и местной власти; будет невозможно регулировать институционализацию различных элементов «социального государства» на общенациональной основе без постоянного нарушения местной автономии. А если принятые социальные гарантии не могут быть реализованы, это приведет к ослаблению авторитета документа в целом. Опять же — смысл наличия законодательной власти в том, чтобы дать ей свободу в принятии необходимых законов по различным вопросам. Конституции могут только устанавливать «правила игры»; они не могут обеспечивать благоприятный исход этой игры для отдельных групп лиц.

Возможно, создатели Конституции захотят рассмотреть модель «Билля о правах», предложенную в Польше Президентом Лехом Валенсой (см.: Wiktor Osiatynski. «A Bill of Rights for Poland» в East European Constitutional Re-

view, Vol. I. No. 3. 1992. С. 29–33). В соответствии с предложением Валенсы основные политические права, в том числе свободы слова, собраний и т.д., должны быть гарантированы вне зависимости от экономических условий; то же относится к пяти фундаментальным социальным правам: праву на образование, праву на труд, на безопасные условия труда, на медицинское обслуживание и на социальное обеспечение. Помимо этого предусмотрены различные социальные «задачи» как общие цели для государственной власти. Предполагается, что каждый год различные государственные органы будут представлять отчеты о том, что они сделали для достижения этих целей; но если экономический спад не позволяет выполнить данные задачи, это не считается нарушением Конституции.

Создатели российской Конституции, возможно, хотят гарантировать иной пакет фундаментальных социальных прав; но некоторая расстановка приоритетов целей существенна для будущей жизнеспособности этого документа. При имеющемся тексте российские националисты могли бы заявить, что вследствие неудачи (неизбежной) правительства Ельцина в создании полномасштабного «социального государства» его режим является «неконституционным» — и использовать это как орудие для разрушения самого конституционного строя. Но если удалить разделы Конституции, предусматривающие «социальное государство», документ в целом будет более ясным, лаконичным и будет служить более действенной защитой политического либерализма.

Разделение властей

В данном документе много моментов, когда компетенции исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти пересекаются таким образом, что это может привести к смешению и дестабилизации. Прежде всего, серьезной переработки требует статья 90 об условиях, при которых может быть созван национальный референдум. Президенту ни при каких обстоятельствах не может быть дозволено самому предлагать законопроекты, которые могут быть одобрены большинством российских граждан в 50%, как предусмотрено пунктом 5(б); это позволило бы Президенту почти произвольно обходить законодательную власть и привело бы к огромным затратам времени и ресурсов при бесконечных созывах референдумов и ответных референдумов. Кроме того, один миллион граждан — это не очень много в стране с населением свыше 200 миллионов¹; положение, позволяющее такому количеству граждан созывать национальный референдум, означало бы, например, что одна восьмая населения Москвы могла бы в любое время навязать общенациональное голосование. Непосредственная демократия связана с известными проблемами; необходимо привлечь внимание рос-

¹ По данным переписи населения 1992 г., в РСФСР насчитывалось около 148,325 млн граждан // <www.demografia.ru>. — *Примеч. ред.*

сийских депутатов к путанице с референдумом в некоторых штатах, в частности в Калифорнии.

Во-вторых, нормы об объявлении чрезвычайного положения и военного положения — хотя их смысл понятен при нынешней нестабильности в России — должны быть несколько ужесточены. Помимо указанного противоречия между статьей 93 и статьей 127, необходимо конкретизировать (и заново перевести!) статью 127(4), устанавливающую, что акты об объявлении чрезвычайного положения «должны быть своевременно доведены до сведения населения». В противном случае возможны, очевидно, различные толкования относительно того, что считать «своевременным». Кроме того, статья 126(2а) устанавливает, что основанием для объявления военного положения может быть «блокада отдельных местностей, угрожающая жизненным интересам РФ»; эта норма слишком расплывчата. Наконец, особенно опасна статья 129¹; просто недопустимо оставлять более подробное регулирование военного положения на усмотрение «федерального закона»!

Наконец, должна быть переработана статья 123. Учитывая историю КГБ в советский период, его преемнице здесь уделено крайне мало внимания. Просто сказать, что «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» — значит разрешить деятельность тайной полиции в слишком широких масштабах без возможностей публичного контроля.

Порядок изменения Конституции

Хотя можно считать, что Конституция, принятая в условиях сильных социальных потрясений, должна предусматривать относительно простой порядок ее изменения, утраты идеологической ясности значительно перевешивает получаемые плюсы от гибкости. Как уже было указано, Конституции не заменяют нормальный законодательный процесс; главный приоритет для российских реформаторов сегодня — показать населению (и антилиберальным политикам), что в отношении некоторых фундаментальных принципов либерализма компромиссов не может быть ни при каких обстоятельствах. Раз эти принципы установлены, они не должны подвергаться постоянному пересмотру.

По этой причине положения главы 24 о порядке внесения изменений в Конституцию должны быть существенно ужесточены. Для изменений конституционного строя, помимо большинства в 2/3 голосов в каждой из палат Парламента, должно быть предусмотрено обязательное народное голосование — либо по республикам, либо, что более предпочтительно (для устранения региональных нарушений при голосовании), посредством национального референдума. На настоящий момент сторонники Ельцина составляют менее трети в парламенте; большинство противников либерализма как такового в 2/3 голосов — вполне возможный вариант. Конечно, никакая писа-

ная Конституция не может спасти либерализм в стране, где подавляющее большинство противится демократическому правлению и/или находится в отчаянном экономическом положении; но в любом случае требования к порядку внесения изменений в фундаментальные принципы, закрепленные данным документом, должны быть максимально жесткими.

Некоторые комментарии по отдельным статьям

Статья 5 — обязательная государственная идеология, а именно либеральная демократия, должна присутствовать. Чем скорее российские реформаторы осознают, что либерализм является идеологией, тем лучше.

Статья 9 — Удалить. Почему Конституция должна указывать конкретный тип экономики в качестве обязательного? Что значит иметь различные формы собственности, которые должны быть равноправны? И как государство может гарантировать (в любой социально-экономической системе), что «экономические отношения строятся на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем»?

Статья 15 — Хотя в контексте российской действительности крайне необходимо обеспечить конституционную основу для запрета при определенных обстоятельствах групп, созданных для ниспровержения демократических норм, данное положение является слишком расплывчатым. Не остается никакой демократии, если «использование прав и свобод... [для]... разжигания... социальной... вражды и ненависти». Какая серьезная политическая группа не имеет противников, ненавидящих ее?

Статья 20 — опустить. Государство может желать ликвидировать смертную казнь, но если оно не собирается этого делать в самой Конституции, оно не должно говорить, что сделает это позднее!

Статья 21 (3) «Основания ограничения личной неприкосновенности могут быть установлены федеральным законом». Очень опасная статья, ставящая под вопрос пункт 1 этой же статьи.

Статьи 24 (3), 25(3) — см. выше.

Статья 29 (2) — «Не могут избирать и быть избранными граждане РФ, признанные судом недееспособными». На каких основаниях?

Статья 40 — «Малоимущим гражданам РФ жилище предоставляется в пользование бесплатно или за доступную плату». Опустить. К сожалению, это может завтра же привести к краху уже находящегося на этой грани государства.

Статья 51 — «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к животному и растительному миру». А что случится, если люди не будут этого делать? Вообще, этому разделу об «обязанностях» необходимо дать философское обоснование, чтобы было ясно, какого рода санкции могут быть применены в случае неисполнения этих «конституционных обязанностей».

Статья 52. «Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия...» А как же свобода совести?

Статья 57 — «Использование права собственности не должно противоречить общественному благу». Как это определять и применять на практике? Одна эта статья дает антиреформаторским фракциям в парламенте оружие достаточной силы, чтобы убить всю программу проводимых сейчас экономических реформ. Чем меньше будет сказано в этом документе об экономике, тем лучше.

Статья 61 (2) — «Недобросовестная конкуренция запрещается». Как? См. выше.

Статья 62 (4) — «Не допускается предпринимательская деятельность общественных объединений, за исключением отдельных ее видов, указанных в законе». Почему? Опять же — если что-либо должно быть «определено законом», это должно быть вынесено за рамки Конституции!

Статья 66 (2) — «Запрещаются... общественные объединения, деятельность которых влечет расовую, национальную, социальную вражду и ненависть, насилие...». И к чему тогда свобода объединений?

Статья 73 (1) — «...Злоупотребление свободой средств массовой информации не допускается». Как это определять и применять на практике?

Статья 74 (5) — «Государство, признающее Конституцию Российской Федерации, может быть принято в состав Российской Федерации по его просьбе». Необходимо добавить: «в соответствии с нормами международного права и при условии признания Организацией Объединенных Наций». Это очень важно, поскольку многие этнические группы русских, живущие в нерусских по национальному составу бывших советских республиках, могут очень скоро попросить о включении их в состав Российской Федерации; это вызовет негативную реакцию на Украине, в Казахстане и т.д. Чтобы предотвратить возможный взрыв, подобный югославскому, эту статью необходимо изменить. См. также статью 85(ж).

Статья 89 (4) — В случае несогласия между двумя палатами Верховного Совета законодательная деятельность просто сойдет на «нет». Назначение комиссии, пересмотр закона и т.д. приведет к огромным задержкам в работе законодательного органа.

Статья 103 (1) «Полномочия Конституционного Суда РФ и порядок судопроизводства в нем устанавливаются федеральным законом». Опустить! Также пункт 7 устанавливает, что «Признание неконституционным международного договора РФ влечет последствия, предусмотренные международным правом, Конституцией и федеральным законом». Как?

Статья 107 (3.е) — Статья 96 не упоминает о том, что судья Конституционного Суда РФ может быть отрешен от должности.

Статья 111 (2) — «Прокурор от имени государства предъявляет иски и поддерживает государственное обвинение в суде». Возможно, следует подчеркнуть право на защиту с помощью адвоката, закрепленное в статье 44.

Статья 115 (3) — «Местная администрация в своей деятельности подотчетна местному представительному органу либо сходу граждан». Каким образом она подотчетна? В целом взаимоотношения между местной государственной администрацией и местным самоуправлением остаются совершенно неясными.

Статья 118 — Возможно, следует предусмотреть определенный контроль дефицитного бюджетного финансирования.

Переходные положения, параграф 4 (1) — «Исключения из этого правила устанавливаются федеральным законом» Опустить!

Переходные положения, параграф 5 — опустить. Проблема жилья обещает быть действительно острой; нет необходимости комментировать ее в Переходных положениях.

Переходные положения, параграф 9(2) — «депутаты РФ, не являющиеся членами Верховного Совета, имеют право участвовать в сессиях Верховного Совета...» В каком смысле? Они могут голосовать? Если нет, то что они могут делать?

Переходные положения, параграф 12(3) — «В период коренных преобразований...» Как это определять?

О проблеме референдума

В последнее время говорилось о созыве Конституционного собрания (Constitutional Convention) для выработки законченного и окончательного проекта российской Конституции. Хотя ситуацию, когда над проектом Конституции работают Верховный Совет и Президент, вряд ли можно назвать идеальной, я думаю, что предлагаемая альтернатива еще хуже. Прежде всего, созыв Конституционного Собрания продлил бы на месяцы — по меньшей мере — процесс принятия Конституции; в нынешних обстоятельствах время играет ключевую роль. Во-вторых, возникнут огромные споры о порядке созыва самого Конституционного Собрания; эти споры могут быть еще более тяжелыми, чем нынешние между Верховным Советом и Президентом. В-третьих, к моменту выборов в Конституционное Собрание экономическое положение может стать таким отчаянным, что у экстремистских партий появится хороший шанс получить довольно большое число мест — а это, очевидно, не будет способствовать стабилизации демократических ценностей.

Наилучшим решением остается то, которое предлагается сейчас — привести проект Конституции в законченное состояние к весне, а затем представить его народу как единое целое с условием, что он будет принят, если получит 50% голосов. Если явка избирателей будет низкой — так тому и быть; сложно представить, какие выгоды могут быть получены от проведения второго референдума. Хотя с точки зрения чистой демократии было бы замечательно как-либо изменить вышеописанный сценарий — потребовать 50% голосов «за» от числа всего населения, обладающего правом голоса, или провести голосование населения по различным проектам Консти-

туции — эти варианты вносят в процесс сложности и двусмысленности, которые скорее дискредитируют его, чем легитимируют.

Однако возможно также проведение вышеуказанного общенародного голосования для принятия наиболее важных разделов Конституции, если документ в целом еще не завершен. Этими разделами могли бы быть преамбула, гарантии политических прав и, возможно, некоторые фундаментальные социальные права, основные принципы разделения властей и порядок внесения изменений в Конституцию. Очевидно, голосование сразу по всему документу является более предпочтительным; но если будет вероятность, что согласия по окончательному проекту не удастся достичь к лету 1993 г., то, возможно, будет лучше провести голосование российско-го населения по части Конституции, чем отложить референдум на неопределенный срок. Я убежден, что более раннее голосование за демократические принципы вселит надежду на институционализацию этих принципов — прежде, чем социальный и этнический конфликт начнет разрывать коалицию, которая работает сейчас над установлением конституционного режима в России.

О российском федерализме

Проблема поиска баланса между претензиями Москвы и желанием автономии различных регионов, составляющих российскую республику, — это, возможно, самый трудный вопрос, стоящий перед создателями этой Конституции. Сначала необходимо отметить, что вследствие исторически сложившихся на данной территории этнических различий федеративный опыт, выработанный в американском или даже канадском контексте, может оказаться малопригодным. И вновь необходимо гораздо более четко выразить в данном документе, что определенным принципам должен быть придан абсолютный статус на всей территории Российской Федерации; другие же являются лишь рекомендательными и могут быть изменены в соответствии с местными требованиями. Документ в его нынешнем виде склоняется к навязыванию каждого его положения всей федерации, но затем противоречит себе и заявляет, что местное самоуправление также не должно нарушаться. Понятно, что такой «компромисс» на самом деле является лишь отказом от тяжелого выбора.

На институциональном уровне статья 115 показывает сложность и двусмысленность этого вопроса. Местным самоуправляемым сообществам предоставляется право «принимать местный бюджет», но нигде не указывается на соотношения этого бюджета с федеральным бюджетом. Если местные власти не в состоянии оплатить гарантии «социального государства», восполнит ли недостачу федеральное правительство? Политика налоговой коррекции, видимо, неизбежна в стране с большой разницей в уровне доходов, которая характеризует сегодняшнюю Россию. В разделе 3 устанавливается, что местная «администрация» — этот термин означает представителя Президента? — является «подотчетной» местному представительному

органу. Каким образом? Если между ними возникнет конфликт, как он будет разрешаться? Я понимаю, что эти проблемы замалчиваются, среди прочего, по тактическим соображениям; если российская Конституция выскажется более конкретно о пределах местной автономии, возникнет больше трудностей при ее принятии во всей Российской Федерации. Но если оставить отношения центра и регионов настолько неясными, это также в конечном счете дестабилизирует конституционный строй.

У меня есть три предложения по выходу из этого щекотливого положения. Во-первых, еще раз подчеркну преимущества отсутствия в Конституции многих отдельных гарантий социальных и солидарных прав; например, при отсутствии закрепленного права на бесплатное жилье возможно будет проявить большую гибкость по отношению к местностям, которые не могут его обеспечить. Основные политические права и те немногие социальные права, которые считаются фундаментальными, должны быть обязательными для всех регионов, а это значит, что национальное налогообложение для этих целей должно быть организовано на федеральном уровне и осуществляться в одном и том же порядке в каждой местности.

Во-вторых, основные инструменты оборонной, денежной и налоговой политики, а также, возможно, судебной системы должны в большой степени находиться в руках Федерации. Ни при каких обстоятельствах не должны учреждаться местные банки — рубль уже не контролируется, и весь план демократической Российской Федерации будет поставлен под вопрос, если не будет установлена единая валюта. Возможно, в мусульманских областях следует предусмотреть суды шариата; но в целом судьи должны назначаться из центра, чтобы исключить размывание конституционных гарантий судьями, оставшимися из старой советской системы, в регионах, далеких от Москвы.

В-третьих, Конституция должна просто установить, что все права, не переданные федеральному правительству, осуществляются органами местного самоуправления в рамках Конституции и законов, принятых Парламентом. (Также необходимо отметить, что Парламент более эффективно обеспечивал бы баланс полномочий центра и регионов, если бы принцип федерализма был более четко выражен в порядке голосования Федерального Собрания.) В результате такие вопросы, как языковая политика, создание полиции и обеспечение социальных прав, не гарантированных всем гражданам, могли бы разрешаться на местном уровне. (Однако я бы возразил, что некоторый минимальный уровень финансирования образования должен осуществляться на федеральном уровне; региональные различия в учебных программах могут допускаться, если существует определенный контроль для обеспечения базовых стандартов качества.)

МЕМОРАНДУМ СОВМЕСТНОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕССУ¹

Внимание: **г-на Олега Румянцева**, ответственного секретаря Конституционной комиссии Российской Федерации

От: **Джеймса Э. Хикли младшего**, профессора права, университет Хофстра

Эрика Лэйна, профессора права, Университет Хофстра

Ричарда П. Нейтена, директора Института Рокфеллера

Фрэнка Дж. Мауро, заместителя директора Института Рокфеллера

Джеральда Бенджамена, профессора политической науки (государственный Университет Нью-Йорка/Нью-Палтц) и директора проекта Института Рокфеллера по сравнительному федерализму

Дата: 22 сентября 1992 г.

Предмет: **Положения Конституции, связанные с бюджетным процессом**

Мы узнали от Международного центра законодательной экспертизы (ICLE) о важной работе, которая проводится сейчас Конституционной комиссией Российской Федерации. Мы приветствуем Ваши усилия и усилия Ваших коллег и всячески желаем успеха Вашему проекту.

В сотрудничестве с ICLE мы создали совместную рабочую группу по бюджетному процессу. Одна из главных целей этой рабочей группы — предложить модельное законодательство для использования его суверенными государствами, ранее входившими в состав СССР, по мере выработки эффективного бюджетного процесса. Создание солидного правового поля для бюджетного процесса необходимо для успешного перехода к рыночной экономике, а также для эффективного функционирования такой экономики на постоянной основе в демократической политической среде.

Большая часть норм, регулирующих бюджетный процесс, может быть введена в действие посредством закона. Однако некоторые аспекты настолько связаны с полномочиями исполнительной и законодательной власти, что умалчение о них в Конституции государства открыло бы путь двум крайне нежелательным возможностям. Первая — это споры о компетенции, которые могли бы нанести непоправимый ущерб легитимности и эффективности правительства. Вторая — это попытки одной из ветвей власти в одностороннем порядке изменить баланс сил между законодательной и исполнительной властью. Более того, опыт показывает, что в системе государственного управления, где существует несколько уровней государственной власти, имеющих налоговую автономию, аспекты взаимоотношений между

¹ Архив ФКР. Текст дается в переводе с английского языка. — *Примеч. ред.*

этими уровнями также должны быть урегулированы наиболее фундаментальным для общества актом, в который сложнее всего внести изменения.

Поскольку Конституционная комиссия рассматривает вопросы бюджета и финансов, она может заинтересоваться тем, что можно почерпнуть из американского опыта. Данный меморандум содержит некоторые наши мысли о положениях, посвященных бюджету, которые рассматриваются на предмет включения в Конституцию Российской Федерации. Наши комментарии представлены в трех разделах.

Первый раздел касается взаимоотношений государства и народа. Предложения, включенные в данный раздел, относятся ко всем формам правления — как к парламентским, так и к президентским.

Второй раздел включает в себя предложения, относящиеся ко всем демократическим формам правления, использующим президентскую модель или модель разделения властей на центральном, региональном или местном уровне.

Третий раздел касается особого рода конституций для центральной государственной власти в системах, где помимо центра существует один или несколько других уровней государственной власти с самостоятельными полномочиями по сбору налогов и расходованию средств.

I. Взаимоотношения государства и народа

На создание Конституции Соединенных Штатов оказала влияние эволюция концепции парламентской демократии в истории права Англии. Петиция о правах 1628 г. и Билль о правах 1689 г. формализовали демократическую защиту от полномочия короля изымать ресурсы у населения и использовать их для различных целей (см. Приложение 1). Парламент, состоящий из избранных представителей народа, служил средством, с помощью которого народ мог контролировать финансовую деятельность правительства.

К концу XVIII века, когда разрабатывались конституции Соединенных Штатов Америки и первоначальных 13 штатов, концепция народного контроля за расходованием средств, налогообложением и заимствованиями со стороны правительства прочно укоренилась в правовой традиции, которую наша страна унаследовала от Англии. Ведь законодательный контроль налогообложения и расходования средств был основным средством достижения демократии и считается колыбелью демократии. Соответственно, положения о бюджете, являющиеся наиболее общими для американских конституций, касаются финансовых полномочий законодательной власти, т.е. законодательного контроля в отношении полномочия облагать налогами, полномочия заимствовать средства и полномочия расходовать средства. Хотя американские конституции предоставили эти полномочия исключительно законодательным органам, они не восприняли британскую модель парламентской демократии. Вместо этого они предусмотрели множество механизмов (разделение властей, двухпалатность, исполнительное вето),

направленных на затруднение принятия законов с тем, чтобы государство не могло действовать чересчур быстро. Хотя в адрес этой формы плюралистической демократии высказываются определенные критические замечания, она предназначена для обеспечения свободы людей и их защиты от превышения государством своих полномочий и по большей части преуспела в достижении этих целей.

Идея систематического уравнивания требований органов власти по отношению друг к другу и приведения планируемых затрат в соответствие с ожидаемой прибылью с периодичностью раз в год или раз в два года возникла в Соединенных Штатах в конце XIX — начале XX вв. Конституция США была создана столетием ранее, до того, как начала формироваться современная идея бюджетного планирования. В этой Конституции наиболее близко соответствует нашему нынешнему пониманию бюджетного планирования пункт о контроле расходования средств, содержащийся в разделе 9 статьи I:

«Не должны выдаваться деньги из Казначейства иначе, как на основе ассигнований, предписанных законом».

Схожие положения были включены в конституции почти всех американских штатов. Вот некоторые примеры:

Мэриленд: «Не должны выдаваться деньги из Казначейства Государства в силу приказа или решения или на ином основании, кроме как в соответствии с ассигнованиями, предусмотренными Законом» (Статья III, раздел 32);

Вайоминг: «Кроме как в счет государственного долга, деньги должны выплачиваться из Казначейства только по ассигнованиям, предусмотренным законодательством, и не иначе, чем по приказу, выданному надлежащим должностным лицом в соответствии с законом». (Статья 3, раздел 35);

Нью-Йорк: «Не должны выплачиваться деньги из Государственного Казначейства или фондов, находящихся в его распоряжении, кроме как в соответствии с ассигнованиями, предусмотренными законом» (Статья 7, раздел 7).

Мы настоятельно рекомендуем Вашей Комиссии использовать формулировки, близкие к приведенным примерам, в Конституции Российской Федерации.

Необходимо указать на два противоречия, связанные с этими положениями. Первое — это вопрос о замораживании исполнительной властью бюджетных средств. Неотъемлемой частью идеи законодательного контроля расходования средств (согласно которой ассигнования утверждаются законами) является ограничение или, в некоторых конституциях, запрет несовершения исполнительной властью расходов, санкционированных законодателями. При установлении баланса законодательной и исполнительной власти этот вопрос может стать ключевым. Второе — это вопрос о всеобъемлющем характере требований, связанных с ассигнованиями. Иногда исполнительная власть пыталась оправдать внебюджетное расходование средств более узким толкованием отдельных слов или выражений в данных

положениях. Нужно ли конкретизировать норму, чтобы устранить возможные лазейки (см. Приложение 3 в качестве примера) — зависит, очевидно, от обстоятельств в каждом отдельном случае.

Многие американские конституции устанавливают также другие ограничения для правительства в отношении ресурсов, расходования средств или использования фондов. Ниже представлены несколько примеров таких ограничений, но мы не рекомендуем включать их в Вашу конституцию сейчас. Ограничения первых двух типов могут быть уместными в дальнейшем в процессе перехода к рыночной экономике, но последствия их действий в текущей ситуации предсказать очень сложно. Ограничения третьего типа могут быть уместными, но мы недостаточно знаем Вашу конкретную ситуацию, чтобы давать рекомендации. Если Комиссии интересны ограничения этого типа, мы можем предоставить Вам информацию о соответствующем американском опыте.

(а) Ограничение доступа к ресурсам. Конституция может ограничивать власть правительства посредством ограничения ресурсов, доступных последнему через налогообложение (или специальные налоги) либо заимствования. Например, Конституция штата Мичиган ограничивает общий объем налогов, взимаемых за год, в соответствии с формулой, основанной на поступлении за предыдущий год и общих доходах населения штата (статья 9, раздел 26). В штате Вашингтон Конституция ограничивает полномочия по налогообложению имущества, устанавливая верхнюю планку в один процент от «истинной и справедливой» стоимости движимого и недвижимого имущества, входящего в налогооблагаемую базу (статья 7, раздел 1).

(b) Ограничение расходования средств. В качестве альтернативы могут быть ограничены затраты. В штате Техас «темпы роста ассигнований из нецелевых налоговых поступлений штата...» ограничены «...оценочными темпами роста экономики штата» (статья 8, раздел 22). Эффективность лимита расходования средств будет зависеть от его конкретной формулировки.

(c) Ограничения использования фондов. Ограничения могут быть установлены в отношении целей, на которые могут использоваться государственные средства. Положения такого рода, содержащиеся в большинстве конституций американских штатов, запрещают использование государственных фондов в религиозных целях. Например, Конституция штата Виргиния предусматривает, что «Генеральная Ассамблея не должна принимать ассигнования государственных фондов, недвижимого имущества или движимого имущества в пользу церквей, сектантских обществ, а также любых объединений и учреждений любого рода, которые полностью или частично, прямо или косвенно контролируются любой церковью или сектантским обществом» (статья IV, раздел 16). Часто ограничения использования фондов возникают как реакция на скандал или налоговый кризис. Например, вследствие неудачных инвестиций в частные железные дороги в Конститу-

ции штата Нью-Йорк введен запрет «дарения или займа государственных средств» (статья 7, раздел 8).

II. Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти

Наиболее устойчивой и значимой бюджетной реформой в американской истории было введение системы с проектом бюджета исполнительной власти. По мере того как американское общество становилось более урбанистическим и индустриальным, государственное управление на всех уровнях (федеральном, в штатах, местном) усложнялось и стало сочетаться с гораздо более широким кругом деятельности, чем предвидели отцы-основатели. Была осознана необходимость обеспечить координацию деятельности и расходования средств различными правительственными департаментами и ведомствами, а также важность серьезного соотнесения планируемых затрат с ожидаемыми поступлениями.

Система с проектом бюджета исполнительной власти подчеркивает ответственность выборного главы исполнительной власти за учет требований правительственных ведомств и их консолидацию во всеобъемлющий план расходования средств с изменениями, которые глава исполнительной власти сочтет целесообразными. Глава исполнительной власти (президент, губернатор, мэр и т.д.) отвечает перед всем народом за свои рекомендации и потому играет важную роль арбитра в отношении требований отдельных географических областей и различных интересов. Таким образом, выборный представитель исполнительной власти может дать общую оценку в ходе составления программы действий. После представления проекта бюджета главой исполнительной власти право пересмотра, внесения изменений и принятия бюджета предоставляется законодательному органу. Согласно концепции разделения властей, которая мыслится как идеал системы с проектом бюджета исполнительной власти, глава исполнительной власти в этой системе также несет ответственность за действия ведомств исполнительной власти и реализацию ими бюджета, принятого законодательным органом. И наконец, законодательный орган обязан осуществлять надзор за реализацией бюджета исполнительной властью, чтобы обладать необходимой информацией для своей законодательной деятельности и будущих ассигнований.

Система с проектом бюджета исполнительной власти была принята практически всеми американскими штатами, в которых существует система разделения властей. Сила исполнительной власти значительно отличается от степени ее закрепления в Конституции. В приложении 4 содержится перечень контрольных вопросов, который можно использовать при оценке силы проекта бюджета исполнительной власти в существующих системах или при распределении полномочий в случае создания новой или пересмотра существующей системы. При принятии решения о предпочтительном распределении полномочий и обязанностей особняком стоит вопрос о

том, какие аспекты этого разграничения полномочий должны быть закреплены в Конституции. Наш ответ на этот вопрос состоит в том, что Конституция должна регулировать те аспекты, которые, по замыслу ее создателей, должно быть сложнее всего изменить. Например, Конституция должна регулировать те аспекты исполнительной власти, которые не должны легко и/или в одностороннем порядке изменяться законодательной властью, для поддержания равновесия.

Некоторые американские конституции разрешают этот вопрос очень четко и недвусмысленно. Другие не касаются его. Положения о бюджете Конституции штата Нью-Йорк (статья III, разделы 1–7) являются хорошим примером попытки закрепить исчерпывающий комплексный перечень руководящих принципов в основном нормативном акте юрисдикции. Эти положения и новейшие комментарии к ним содержатся в приложении 5. Конституция штата Нью-Йорк пытается одновременно (1) четко обозначить роль исполнительной и законодательной власти относительно друг друга и (2) тщательно сбалансировать их. Она включает в себя следующие положения.

Она требует от всех департаментов предоставить губернатору оценку и информацию, необходимую для подготовки проекта бюджета. В качестве средства информационного контроля, она требует предоставления законодательным комитетам копий данной информации.

Губернатор должен проводить слушания, на которые приглашаются представители законодательных комитетов, а затем представлять сбалансированный бюджет с сопроводительной документацией и соответствующими проектами законов, имеющими приоритет над всеми иными биллями об ассигнованиях. Губернатор должен представлять указанные документы каждый год не позднее установленной даты.

Губернатор и главы департаментов имеют право (а при предъявлении соответствующего требования главы департаментов обязаны) являться в законодательный орган, чтобы давать отчет по бюджетным вопросам.

Законодательный орган вправе сократить или отменить, но не вправе увеличить ассигнования, которые предусмотрены биллем, представленным губернатором, однако вправе добавить отдельные статьи ассигнований.

Законодательный орган не вправе принимать решения по иным биллям об ассигнованиях до завершения рассмотрения билля об ассигнованиях, представленного Губернатором, кроме как при получении от Губернатора сообщения о необходимости такого решения.

Вето губернатора распространяется на статьи, добавленные законодательным органом, а также на бюджеты соответствующего уровня, не представленные им.

В соответствии с прилагаемым новейшим комментарием к Конституции штата Нью-Йорк, положения данного документа, закрепляющего бюджетную систему штата Нью-Йорк, имеют следующие цели и действие:

На губернатора возлагается основная ответственность за подготовку бюджета — интегрированного плана поступлений и затрат, а на законодательный орган возлагается основная ответственность за санкционирование затрат. Система с проектом бюджета исполнительной власти является главным источником власти губернатора, способствующим интеграции и контролю исполнительной власти.

Модельная конституция штата, рекомендованная Национальной гражданской лигой, содержит сходное, но менее полное положение:

Раздел 7.02. Бюджет. Губернатор представляет законодательному органу в сроки, предусмотренные законом, предварительный бюджет на следующий налоговый год, содержащий все предполагаемые затраты и ожидаемые доходы всех департаментов и ведомств штата, а также предварительный билль об ассигнованиях для санкционирования предполагаемых затрат и билль или билли относительно содержащихся в бюджете рекомендациях о новых или дополнительных поступлениях.

Это положение устанавливает ответственность выборного главы исполнительной власти за подготовку всеобъемлющего бюджета и представление его законодательному органу совместно с биллями об ассигнованиях и налогах, необходимых для его реализации. Однако он не требует от законодательного органа принимать решения по предложениям исполнительной власти или на их основании, а также не дает предложениям исполнительной власти никакого приоритета в рассмотрении законодательным органом вопросов об ассигнованиях.

В ходе развития правовой структуры бюджетного процесса штата Нью-Йорк законодательная власть предлагала принять такой подход с проектом бюджета на уровне законов, а не Конституции. Тогдшний губернатор Альфред Э. Смит наложил вето на такой подход. Он добился окончательного успеха в обеспечении принятия ныне действующих конституционных рамок как законодательной властью, так и населением, которое одобрило их на референдуме в соответствии с требованиями Конституции штата Нью-Йорк для внесения изменений в Конституцию. В послании губернатора Смита о причинах наложения вето убедительно излагаются доводы в пользу конституционного подхода, и это послание прилагается для Вашего рассмотрения (Приложение б).

Конституция штата Нью-Йорк представляет очень полезную модель, с несколькими оговорками. Например, когда исполнительная власть предлагает бюджет, законодательный орган должен рассмотреть его и принять решение. Чтобы сделать это надлежащим образом, срок рассмотрения в законодательном органе (период с момента представления бюджета исполнительной властью до начала налогового года) должен быть достаточно продолжительным. Модельная Конституция штата разрешает этот вопрос, позволяя законодательному органу установить в законе срок, в который губернатор должен представить бюджет. Альтернативный подход состоит в

том, чтобы предусмотреть в Конституции обязанность главы исполнительной власти представить предлагаемый бюджет в законодательный орган не менее чем за четыре месяца до начала налогового года. Также следует отметить, что в некоторых американских штатах бюджет составляется на два года, и такой двухгодичный бюджет был рекомендован Главным бюджетно-контрольным управлением США и другими органами в качестве реформы федерального бюджетного процесса.

III. Взаимоотношения различных уровней государственной власти

В сложных государствах существует много уровней государственной власти. Это может потребовать включения в конституцию положений, регламентирующих взаимоотношения между ними. Например, конституция Соединенных Штатов запрещает штатам чеканить монету, выпускать кредитные билеты, уплачивать долги чем-либо, кроме золотой или серебряной монеты. Она также запрещает штатам устанавливать налоги на импорт и экспорт без разрешения Конгресса и «устанавливать тоннажные сборы» (статья I, раздел 10, абзацы 2 и 3). Также ограничены полномочия национального правительства. Оно не вправе облагать налогом товары, вывозимые из любого штата, и принуждать к уплате сборов суда, следующие из одного штата в другой (статья I, раздел 9, абзацы 5 и 6).

Конституция США в том виде, в котором она была принята в 1787 г., предусматривала, что федеральное правительство не могло брать прямые налоги, если они не были распределены между штатами в соответствии с населением. Когда общество стало более урбанистическим и индустриальным, это положение оказалось неприменимым, и в 1913 г. в Конституцию США была внесена поправка, согласно которой «Конгресс правомочен устанавливать и брать налоги с доходов, получаемых из любого источника, без распределения этих налогов между штатами и безотносительно к каким-либо переписям или исчислениям населения» (Поправка XVI).

Конституции штатов содержат положения, регулирующие финансовую деятельность местных правительств, предоставляющие и ограничивающие полномочия по налогообложению и заимствованиям, а также снимающие ограничения в отношении сфер, в которых местные правительства могут действовать, а значит и расходовать средства. В большинстве конституций штатов местным финансам посвящена целая статья. За последнее столетие в большинство конституций штатов были внесены поправки, предусматривающие различные степени «самоуправления» (или налоговой автономии) региональным (округа) и местным (города и др.) правительствам (примеры см. в приложении 7).

Положения о бюджете и финансах, касающиеся взаимоотношений между различными уровнями государственной власти в рамках государства, являются неотъемлемой частью устанавливаемых федеративных или иных

отношений. Все предложения конкретных положений о бюджете, связанные с этим вопросом, должны основываться на четком понимании предполагаемых отношений между различными административно-территориальными образованиями. Некоторые положения конституций американских штатов о самоуправлении могут быть полезными Вашей Комиссии для выработки идей, однако было бы слишком самоуверенно с нашей стороны на данном этапе предлагать положения по бюджету и финансам, касающиеся взаимоотношений между федерацией, республиками, областями и территориями. Когда мы будем лучше понимать формирующиеся федеративные отношения, мы с радостью дадим комментарии относительно совместимости этих отношений с различными подходами к бюджету.

Мануэль Б. Гарсиа Альварес,
*профессор конституционного права
Леонского университета (Испания)*

О передаче полномочий центральной власти субъектам Федерации (дополнение к статье об асимметрии территориального устройства)¹

Все конституции, предусматривающие одну и ту же форму государства, имеют сходство, особенно если они закрепляют одинаковую форму правления. В то же время каждая конституция обладает особыми, свойственными только ей чертами, которые, в свою очередь, являются отражением своеобразия той или иной страны.

Примером такого своеобразия могут служить ст. 82 Проекта Конституции РФ и ст. IV каждого из Федеральных договоров, подписанных 31 марта 1992 года, касающиеся взаимной передачи полномочий.

Это, без сомнения, черта оригинальная, хотя оригинальность не всегда является синонимом эффективности. Последнее, как правило, показывает только время.

Во всяком случае, отсутствие подобной формулировки в других конституциях должно бы послужить предостережением о возможной опасности или, по крайней мере, трудностях при применении данного механизма на практике. Действительно, современное сравнительное право в западных странах не знает аналогичных примеров, за исключением, пожалуй, лишь испанской конституции 1978 года. Было бы можно привести в качестве пре-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 91—96. М.Б. Гарсиа Альварес в 1992—1993 гг. являлся зарубежным экспертом Конституционной комиссии РФ. — *Примеч. ред.*

цедента и испанскую конституцию 1931 года, если не учитывать тот факт, что действующей она была ничтожно малый промежуток времени.

В отличие от российского проекта Конституции испанская Конституция в ст. 150 предусматривает передачу государством ряда своих полномочий автономным образованиям, но никак не в обратном порядке.

Мы, конечно же, понимаем, что условия в России и в Испании различны, и проблемы, связанные с национальным вопросом, в нашей стране хоть и тревожащие, но они не настолько остры и взрывоопасны, как в Российской Федерации.

Тем не менее хотелось бы изложить ряд соображений по этому вопросу. В действительности речь идет еще об одном аспекте так называемой асимметрии территориального устройства — тема, которая последнее время особенно занимает умы моих российских коллег.

Статья 150 включает три параграфа, из которых наибольший интерес представляет второй.

Параграф 1 предусматривает технику того, что немцы называют *Rahmengesetz* (ст. 71 Конституции ФРГ), итальянцы *leggi cornice* (ст. 117 итальянской Конституции), французы *lois cadre*. В Испании эта техника пока не была использована, поэтому мы не будем подробно останавливаться на этом моменте. Только напомним, что речь идет о том, что автономные образования могут издавать законодательные акты в рамках принципов и основ, устанавливаемых законом государства. Необходимо добавить, что это законодательство касается полномочий, находящихся в компетенции государства, поэтому центральная власть в любой момент может отказаться от признания правоспособности автономий путем отмены или изменения данного закона Генеральных Кортесов.

Более пристального внимания заслуживает параграф 2, т.к., кроме всего прочего, не имеет precedентов в современном сравнительном праве и к тому же был применен на практике.

Статья 150 параграфа 2 содержит сложные юридические понятия и на первый взгляд довольно трудна для понимания: «Государство может передавать или делегировать автономным образованиям посредством органического закона такие законодательные полномочия в областях, относящихся к его компетенции, которые по своей природе могут подлежать передаче или делегированию. Закон в каждом случае предусматривает передачу соответствующих финансовых средств, а также формы контроля, право на который сохраняется за государством».

Неясность и неконкретность текста статьи объясняется тем, что политика консенсуса, сопровождавшая весь процесс подготовки конституции, сыграла роль фактора, которой вынуждал оставить неопределенными отдельные моменты, уповая на то, что последующие события со временем разрешат любые неясности. Иначе какое еще объяснение можно найти для применения, например, такого двусмысленного термина, как «по своей

природе»? Ведь вполне очевидно, что данная формулировка дает основание для субъективного толкования Конституции и, в конечном счете, влечет за собой немалую долю юридической неуверенности.

Включение в Конституцию органических законов о передаче полномочий можно объяснить (по крайней мере в момент разработки Конституции) как уступку национальным требованиям басков и каталонцев.

Действительно, общую систему распределения полномочий, закрепленную в статьях 148 и 149 испанской Конституции (несмотря на то что она, на мой взгляд, удовлетворяет в общих чертах чаяния автономных образований), националисты не считали полной, а, следовательно, и приемлемой. Поэтому на повестку дня встал вопрос: найти неопределенную, не совсем ясную формулировку, которая бы удовлетворила и тех, кто боялись распада испанской государственности. Такую формулировку, которая бы позволила государству передавать одному, нескольким или всем автономным образованиям, не нарушая государственной целостности (а именно так надо толковать выражение «по своей природе»), некоторые из своих полномочий без внесения при этом соответствующих изменений в конституцию и Устав. Тот факт, что текст Устава не изменялся, ибо новые, закрепленные за автономным образованием, полномочия делегировались ему посредством специального закона государства, является, как может понять читатель, важным обстоятельством. Говоря о законе государства, имеется в виду, что центральная власть может беспрепятственно, как только посчитает целесообразным, вернуть себе ранее переданные автономии полномочия. Для этого необходимо только издать новый закон, который бы отменял предыдущий. В противном случае, если передача полномочий закреплялась бы в самом тексте Устава, возвращение себе данных полномочий в одностороннем порядке со стороны государства было бы невозможным, ибо потребовалось бы изменить Устав. А реформа Устава не может осуществиться без одобрения парламента автономного образования.

Эта техника применялась на практике дважды (и не в связи с автономиями Страны Басков и Каталонии): 1-й раз при передаче в 1982 году законодательных и исполнительных полномочий Валенсии и Канарским островам, а 2-й раз в недавнем прошлом, как следствие соглашений, заключенных в феврале 1992 года между двумя основными партиями, целью которых было расширение сферы полномочий десяти автономных образований.

Другим спорным вопросом наряду с формой было содержание передаваемых полномочий. Мнения авторов разделились: от самых ограничительных, старающихся свести передачу до материй, являющихся компетенцией государства в силу остаточного принципа, до наиболее открытых позиций, занимаемых авторами (среди них и автор этих строк), которые ни в коей мере не могут подозреваться в склонности к национализму. По мнению последних (в том числе по моему), с точки зрения испанской конституции нельзя вести речь о каких-либо материях, до такой степени «исключи-

чительно» принадлежащих государству, что не может быть приемлемо участие автономий в их осуществлении. Согласно такому подходу нельзя, в принципе, говорить о непередаваемых полномочиях. Необходимо изучение каждого отдельного случая, рассмотрение конкретной области и природы передаваемых полномочий с целью проверки, не противоречит ли решение Генеральных Кортесов Конституции.

По правде говоря, создается впечатление, что авторы конституции не желали четко сформулировать этот вопрос в тексте Основного Закона, уповая на время, как было сказано выше. Тем самым они оставили разрешение данной проблемы политикам. А это означает, что исход вопроса зависел бы не от правовой логики, не от толкования конституции, а от позиции, которую заняло бы большинство в Государственном парламенте. Как сказал один автор, когда конституционное право оставляет двери открытыми для политики, решение вопросов становится политическим, а не юридическим.

Несмотря на то что техника передачи выработывалась с целью удовлетворения национальных требований Каталонии и Страны Басков, применена она была для расширения полномочий других автономных образований. Сама же Каталония, как и Страна Басков, по всей видимости, предпочитает внести изменения в текст Устава, что дает ей большую степень уверенности и более прочные гарантии. К тому же Страна Басков (а также Наварра) располагает возможностью прибегнуть к первому Дополнительному положению, где говорится об уважении исторических прав и привилегий определенных территорий. Тема это весьма спорная, т.к. данное Положение содержит больше от истории и политики, чем от права. Кстати, это еще одна черта, специфическая, так называемой «асимметрии в территориальном устройстве Испании.

Как вытекает из сказанного, техника, предусмотренная в параграфе 2 ст. 150 испанской Конституции, созвучна механизму, закрепленному в параграфе 1 ст. 82 Проекта конституции России (вариант от 22 октября). Однако параграф 2 данной статьи не имеет аналогов в Конституции Испании (и, как мне кажется, ни в какой-либо другой). Испанская Конституция закрепляет за государством, которое в данном случае выступает с инициативой, возможность издавать только «законы для согласования», даже если речь идет о предмете, отнесенном к ведению автономного образования. Однако государство не может свободно принимать эти законы, а только «в тех случаях, когда этого требуют общие интересы». Решение этого вопроса осуществляется с непрямым участием Генеральных Кортесов и принимается абсолютным большинством голосов каждой Палаты.

Как видим, ничего похожего со статьей 82 пар. 2 проекта Конституции РФ нет, ибо не предусмотрено делегирования полномочий центру со стороны членов Федерации, а именно центр самостоятельно решает вопрос о своих действиях в сфере полномочий автономных образований. Во всяком случае, эти действия — явление чрезвычайное. Доказательством тому служит тот факт, что в Испании не было принято ни одного закона этой приро-

ды. А если быть более точным, такой закон был издан, но впоследствии признан неконституционным как раз в силу того, что Конституционный Суд расценил его как вторжение в сферу компетенции автономных образований.

Эдвард У. Уокер

Новая российская Конституция и будущее Российской Федерации¹

Когда СССР впал в кому в августе прошлого года и был отключен от аппарата поддержания жизни в декабре, Запад, казалось, вздохнул с облегчением. Наконец холодная война, которую ранее множество раз объявляли завершённой, была действительно закончена. Даже несмотря на то, что экономические отношения еще должны были перестроиться, политический компромисс казался достигнутым, а Великая советская драма — оконченной. За взрывом советского государства должен был последовать процесс создания государства и консолидации режима, которые, как многие надеялись, привели бы пятнадцать стран, образовавшихся при распаде Советского Союза, в «Общий европейский дом»².

К сожалению, Великая драма не стихла, а продолжилась — и во многих отношениях стала еще тяжелее. Наибольшее беспокойство у внешнего мира вызывает значительный и растущий риск войны между бывшими советскими республиками. Кроме того, бывшие республики испытывают

¹ *Edward W. Walker. The New Russian Constitution and the Future of the Russian Federation // The Harriman Institute Forum. June 1992. Vol. 5, Number 10.*

Данный материал был включен в информационную папку участников российско-американского семинара «Государственное управление в России: выработка Конституции для демократического общества» (Governing Russia: Developing a Constitution for a democratic Society. Briefing book. Washington, D.C., 1993), подготовленную в рамках Программы правовой инициативы стран Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов (ABA CELLI) по заказу Конституционной комиссии Российской Федерации.

Семинар состоялся в Вашингтоне (Округ Колумбия, США) 25–29 января 1993 г. с участием представителей Конституционной комиссии Российской Федерации в дни инаугурации 42-го Президента США Билла Клинтона. Некоторые другие материалы семинара см. в Книге 1 тома 4 настоящего издания.

Текст дается в переводе с английского языка. — *Примеч. ред.*

² Большая часть информации, использованной в настоящей статье, была собрана в ходе двух поездок в Москву — в ноябре 1991 г. и в феврале-марте 1992 г. Я благодарен Центру изучения конституционализма в Восточной Европе при Чикагском университете за финансирование поездок.

многие из тех затруднений, что разрушили СССР. Это наиболее верно для России, доминирующей силы и ключа к стабильности региона. Россия, как ранее и Советский Союз при Горбачеве, сталкивается с рядом необычайно сложных и трудных «кризисов», преодоление которых на Западе заняло столетия¹. Среди них:

(1) консолидация российского государства в территориально-юридическом аспекте — то есть обозначение территории, в отношении которой российское государство осуществляет формальный суверенитет и которую международное сообщество и народы России называют Россией;

(2) смена кадров, реструктуризация и в определенном смысле создание «с нуля» российского государства в институциональном, веберовском аспекте — то есть в смысле административной иерархии, которая принимает решения, обеспеченные силой, и разделения функций, позволяющего ей выполнять задачи, которые стоят перед современным государством;

(3) установление верховенства права как в значении управления согласно праву без произвола, так и в значении «право выше государства», что налагает ограничения даже на высшую политическую власть;

(4) переход к рыночной экономике, основанной на частных предприятиях, и создание публичной и частной институциональной инфраструктуры, способной поддерживать рыночную экономику;

(5) консолидация демократии.

Каждый из этих кризисов горячо обсуждается сейчас в Москве при принятии новой конституции Российской Федерации. Прямо или косвенно, эти дискуссии касаются распределения политической власти в создаваемом политическом режиме, территориальной целостности «России», консолидации демократии и будущего российских экономических реформ².

Попытка принятия новой российской Конституции

После частично альтернативных выборов в марте 1990 г. сформированный Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о суверените-

¹ Leonard Binder et al. (eds.) *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971).

² Всякий, кто пишет о бывшем Советском Союзе, сталкивается со значительными трудностями при выборе наименований. Например, бывшая Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР) была переименована в Российскую Федерацию Верховным Советом РСФСР в минувшем декабре. Однако Конституционный Суд РСФСР отказался утвердить изменение, поскольку старое название закреплено в действующей Конституции. Но когда в апреле собрался Съезд, он не смог установить единое название страны, вследствие чего формально страна сейчас называется «Российская Федерация (Россия)». В настоящей статье используется название, действовавшее на рассматриваемый в каждом случае момент.

те РСФСР 12 июня 1990 г.¹ Затем Съезд учредил Конституционную комиссию для подготовки новой Конституции, закрепляющей суверенитет России и предоставляющей более широкую защиту свобод личности. Комиссию в составе 102 депутатов возглавил Борис Ельцин, а заместителем председателя стал Руслан Хасбулатов². Принимая во внимание громоздкий размер Комиссии, была создана Рабочая группа из примерно пятнадцати депутатов Верховного Совета и приблизительно такого же числа экспертов под председательством Олега Румянцева³. Рабочая группа собралась в конце лета 1990 г. и составила первоначальный проект в ноябре⁴.

Ключевыми моментами в ноябрьском проекте были, во-первых, утверждение о том, что «Российская Федерация — суверенное, демократическое, социальное и правовое государство исторически объединившихся в нем народов» (ст. 1), и, во-вторых, заявление о том, что «Высшей ценностью является человек, его жизнь, честь, достоинство и свобода, личная неприкосновенность, естественные и неотчуждаемые права» (ст. 1.3). Однако также предусматриваются широкие коллективные права и гарантии благосостояния с указанием, что Россия является «социальным государством», которое «строит свою деятельность на принципах социальной демократии и справедливости» (ст. 1.8). Тем не менее проект сразу же попал под огонь критики со стороны консерваторов как антисоветский, антикоммунистический и антисоюзный и в результате Верховный Совет решил не включать его принятие в повестку второго Съезда народных депутатов. Затем, на фоне мобилизации консервативных сил в конце 1990 — начале 1991 гг., радикальные российские коммунисты подготовили альтернативный проект⁵. Впоследствии появился компромиссный проект, но к тому времени, когда он был вынесен на обсуждение на четвертом съезде в апреле 1991 г., поли-

¹ Charles F. Furtado Jr. And Andrea Chandler (eds.) *Perestroika in the Soviet Republics: Documents on the National Question* (Boulder. Westview Press, 1992). P. 325—26.

² Ельцин оставался председателем, а Хасбулатов — заместителем председателя даже после того, как Ельцин стал президентом летом 1991 г. Нежелание Ельцина оставить свои должности в законодательном органе вызвало озабоченность среди депутатов Верховного Совета, чувствующих, что тем самым он подрывает разделение властей в России.

³ Формально Румянцев занимает должность ответственного секретаря Конституционной комиссии. Он также является ведущей фигурой в Российской Социал-Демократической партии и членом парламентской группы по регулированию федеративных отношений в России.

⁴ Аргументы и факты. 1990. № 47; повторно опубликовано с комментариями в издании: Конституция Российской Федерации: проект с комментариями. Москва-Красноярск, 1991.

⁵ Советская Россия. 1991. 19 апр. Другой альтернативный проект был подготовлен группой ученых-правоведов из Саратовского юридического института.

тическая обстановка в России снова изменилась: референдумом 17 марта 1991 г. была учреждена должность Президента России; была распущена Коммунистическая партия России, а Ельцин победил на президентских выборах 12 июня 1991 г. Соответственно, Съезд отклонил компромиссный проект в июне 1991 г. как неудачную попытку усиления России по отношению к союзному центру, а также на том основании, что он был полон противоречий. Конституционная комиссия впоследствии получила указание разработать другой проект для рассмотрения его следующим Съездом¹.

Провал августовского путча придал особую срочность задаче создания Конституции. Действующая Конституция РСФСР была принята в апреле 1978 г. в соответствии с «Брежневской Конституцией» СССР 1977 г. и была неразрывно связана со старым режимом². Кроме того, она полностью устарела по существу, что делало задачу Конституционного суда совершенно невыполнимой³. С провалом путча проект российских коммунистов стал неактуальным, а Конституционная комиссия, более не сдерживаемая советским правом, почувствовала уверенность в том, что она, наконец, сможет создать Конституцию, в достаточной мере защищающую личность, для постсоветской демократической России.

В результате появился второй проект Конституционной комиссии, который был представлен Румянцевым Верховному Совету РСФСР 10 октября 1991 г.⁴ Надежды и чаяния сторонников Конституции состояли в том, что Верховный Совет включит принятие проекта Конституции в повестку пятого Съезда, открытие которого было запланировано на тот же месяц. Действительно, к тому моменту многие ранее противоречивые положения уже не вы-

¹ Советская Россия. 1991. 7 июня.

² Один из критиков назвал ее «наспех отремонтированной брежневской конституцией» // Московские новости. 1992. № 16. С. 6.

³ Например, в ее преамбуле заявлялось, что Верховный Совет РСФСР обязан сохранять статус РСФСР как части СССР (формулировка, описывающая Россию как часть СССР, была в конце концов удалена из Конституции Съездом в апреле 1992 г., но только после нескольких неудачных голосований, на которых не были набраны две трети голосов, необходимые для внесения изменений в Конституцию). Другим примером было утверждение, что трудовые коллективы «развивают социалистическое соревнование, способствуют распространению передовых методов работы, укреплению трудовой дисциплины, воспитывают своих членов в духе коммунистической нравственности, заботятся о повышении их политической сознательности, культуры и профессиональной квалификации» (глава 1, ст. 2). Таким образом, неудивительно, что Конституционный Суд выступил за принятие новой Конституции (см. интервью с Председателем Суда Валерием Зорькиным: Московские новости. 1992. № 6. С. 16).

⁴ Речь Румянцева «Зачем нужна новая Конституция» напечатана в «Конституционном вестнике», № 8 (1991), С. 3–7. Проект см.: Российская газета. 1992. 11 окт. С. 3–7.

зывали споров (например, положения о личных правах и гражданских свободах, гражданском обществе и судебной реформе). Однако нормы о взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти, распределении полномочий между центральным правительством и субъектами федерации, а также о количестве представителей, которых различные административные единицы федерации будут иметь в центральном парламенте, оказались крайне спорными. Вследствие этого включение новой Конституции в повестку для утверждения не получило необходимого большинства в Верховном Совете¹. Поэтому Конституционная комиссия собралась 23 октября и проголосовала за то, чтобы уполномочить Ельцина представить Съезду слегка измененный проект «для обсуждения» (но не для принятия)². Ельцин сделал это, и Съезд поручил Конституционной комиссии подготовить еще один проект для рассмотрения на шестом Съезде, запланированном на весну³.

Перспективы проекта Комиссии в течение следующих месяцев казались туманными. Он был отклонен большинством парламентов в автономных республиках из-за непризнания их суверенного статуса, а также встретил возражения от многих правительств областей, краев и автономных округов РСФСР ввиду предоставления чрезмерных, по их мнению, преимуществ республикам⁴. Тем не менее Рабочая группа продолжала искать компромисс, который был бы приемлем для Ельцина, российского парламента и местных правительств. Результатом стала разработка проекта от 2 марта 1992 г. (третий проект Комиссии), который, после внесения изменений по результатам его изучения и комментариев депутатов Верховного Совета, был опубликован 12 марта.⁵ Странники проекта надеялись, что Верховный Совет включит новую Конституцию в повестку шестого Съезда, запланированного на 6 апреля.

На той же неделе сторонники проекта Комиссии получили некоторые положительные новости. 13 марта Ельцин убедил представителей восемнадцати из двадцати республик подписать Федеративный договор⁶. 19 марта пред-

¹ Предложение должно было быть одобрено 50% от общего числа депутатов, но получило лишь 46,1%, поскольку более 100 депутатов отсутствовали — против предложения проголосовало всего 11,8% (Конституционный вестник. 1992. № 8. С. 68—72).

² Там же. С. 74. Проект от 24 октября 1991 г. Там же. С. 84—148.

³ Текст отчета по проекту конституции, представленного Борисом Ельциным Съезду Народных Депутатов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // Tass International. 2 ноября 1991 г. Перепечатан в FBIS-SOV. 4 ноября 1991 г. С. 56—59.

⁴ Московские новости. 1992. № 7. С. 7.

⁵ Аргументы и факты. 1992. 12 марта.

⁶ Договор, подписанный республиками 13 марта, опубликован в Российской газете 18 марта 1992 г.; перепечатан: The Current Digest of the Soviet Press (далее CDSP). Т. 44. № 13. С. 15—16.

ставители областей и краев, входящих в Федерацию, подписали отдельное соглашение, за которым последовало другое соглашение с автономными округами и Еврейской автономной областью. Наконец, 31 марта Федеративный договор был надлежащим образом подписан Ельциным, Хасбулатовым и представителями восемнадцати республик¹. Самое удивительное, что Республика Башкортостан подписала договор после достижения в последний момент соглашения о праве собственности республики на природные ресурсы, находящиеся на ее территории, свободе непосредственного участия во внешнеэкономических сделках и самостоятельном налогообложении².

Однако другие события не были столь благоприятными. Во-первых, Татарстан и Чечня отказались подписывать договор. В Чечне полуфашистский президент Джохар Дудаев продолжал настаивать на полной независимости и угрожал «священной войной» в случае сопротивления со стороны российского правительства. Еще большее разочарование вызвало объявление Татарстаном в двусмысленной форме о своем суверенитете (независимости) на референдуме 21 марта. Вопреки ожиданиям многих московских обозревателей и несмотря на то, что Конституционный Суд объявил референдум незаконным, а Ельцин много раз призывал к его отмене, положительный ответ на референдуме дали 61,4% голосовавших на нем. Кроме того, проект Конституционной комиссии столкнулся с противодействием в виде двух альтернативных проектов: первый был составлен группой экспертов-юристов под руководством Анатолия Собчака, мэра Санкт-Петербурга, а второй — советником Ельцина по правовым вопросам Сергеем Шахраем³. Собчак представил свой проект общественности 30 марта⁴. Однако Ельцин

¹ Таким образом, Российская Федерация является самостоятельным участником договора; это забавно, если учесть, что Ельцин и другие защитники суверенитета союзных республик противились тому, чтобы позволить парламенту или правительству СССР стать стороной Союзного договора, который в начале 1991 г. согласовывался для СССР.

² Ранее парламент Башкортостана проголосовал за приостановление юрисдикции Конституционного Суда на своей территории (Московские новости. 1992. № 16. С. 5).

³ В Москве ходили слухи о множестве других проектов, в том числе о пересмотренном варианте проекта коммунистов России прошлого года (Московские новости. № 12. 1992. С. 6). Но когда Съезд наконец собрался, он обсуждал только проект Румянцева, проект Собчака и два проекта коммунистов (RFE/RL Daily Reports. 1992. 21 апр.).

⁴ Мнение Собчака о недостатках проекта Румянцева см.: Независимая газета. 1992. 28 марта. Любопытно, что Собчак в своей критике подчеркивает его «социалистический» характер, в особенности раздела о «гражданском обществе» (раздел 3). На самом деле составители проекта гордятся этим разделом, не только потому, что считают его новаторским, но и потому, что он отражает потребность страны решительно порвать со своим тоталитарным прошлым.

не раскрывал своих карт, невзирая на слухи о том, что он собирается распустить Парламент и вынести свой проект на национальный референдум, если Съезд отправит в отставку правительство или сильно ограничит его (Ельцина) полномочия¹.

Подписание Федеративного договора, очевидное желание Москвы позволить Чечне идти своим путем и инициирование двусторонних переговоров между Москвой и Татарстаном хотя бы временно сняли остроту вопроса о «структуре федерации». В результате дебатов на апрельском съезде сосредоточились вокруг экономической реформы правительства, взаимоотношений законодательной и исполнительной власти и будущего Содружества Независимых Государств (СНГ). С политической точки зрения сессия стала скромной победой для Ельцина. Съезд не стал выносить вотум недоверия правительству и (после больших споров) утвердил программу экономической реформы Егора Гайдара. Что более важно, он подтвердил право Ельцина управлять посредством указов до конца 1992 г. Ельцин, в свою очередь, был вынужден согласиться уйти с должности премьер-министра в июле, слегка отступить в осуществлении плана стабилизации рубля и изменить состав своего кабинета². Что касается проекта Конституции, Верховный Совет в этот раз согласился включить его в повестку и рекомендовал принять его в первом чтении, избежав тем самым продолжительных дебатов по отдельным положениям. Однако Съезд, рассматривая вопрос о новой конституции, отклонил проекты Собчака и коммунистов, но лишь одобрил «общую концепцию» проекта Конституционной комиссии, призвав еще раз Комиссию к его дальнейшему пересмотру. Вместо принятия проекта были внесены многочисленные изменения в действующую Конституцию; в числе прочего в нее был включен Федеративный договор³.

¹ Как и Собчак, Ельцин считал проект Румянцева излишне «социалистическим» (Независимая газета. 1992. 28 марта. С. 1), несмотря на то что он является председателем Конституционной комиссии и ранее защищал ее (см., напр.: текст отчета. С. 57). Ельцин, возможно, подготовил собственный проект, пытаясь оказать давление на Съезд и угрожать ему роспуском, если он окажется слишком непоследовательным. За несколько дней до открытия Съезда это давление усилилось — сторонники Ельцина создали Собрание граждан, на котором многие из выступавших требовали роспуска Съезда и вынесения ельцинской Конституции на национальный референдум. Заявлялось, что делегаты Съезда нарушили конституционные положения, запрещавшие публичные призывы к свержению режима. См. статью, представляющую мнение парламента, согласно которому проекты Ельцина и Собчака могли бы создать «президентскую диктатуру: Российская газета. 1992. 3 апр. С. 1—2.

² Alexander Rahr. *Winners and Losers of the Russian Congress*. RFE/RL Research Reports. Vol. 1. № 18. С. 1—7.

³ См. краткий обзор этих изменений: Пугачев Б. Правительство выбирает парламентскую республику после принятия изменений в новую Конституцию // Из-

Таким образом, вряд ли можно считать, что противоречия, возникшие в связи с новой Конституцией, были разрешены на Съезде, и они обещают оставаться в центре политической борьбы в Москве на протяжении ближайших месяцев. Хотя остаются еще некоторые возражения по положению о личных правах и гражданских свободах, все-таки основными камнями преткновения являются структура Федерации и взаимоотношения законодательной и исполнительной власти.

Структура Федерации

РСФСР была создана сразу после революции. Несмотря на то что она была изначально одной из сторон Союзного договора об образовании СССР 1922 г., субъекты РСФСР не подписывали отдельного союзного договора. Тем не менее к 1989 г. возникла федеративная структура, которая, помимо 49 областей и шести краев, составлявших собственно «Россию», включала в себя тридцать одно «автономное» образование, в том числе 16 автономных республик, пять автономных областей и 10 автономных округов (Таблица 1)¹. Этой 31 автономии, расположенной в четырех больших регионах (Северный Кавказ, центральный Волго-Уральский регион, территория вдоль границы с Монголией и, с одним большим разрывом, территория вдоль северной окраины страны от Карелии на западе до Чукотского автономного округа на востоке), была предоставлена формальная автономия на основании их этнических особенностей. Хотя административное деление РСФСР, возможно, в достаточной мере отражало этнические различия, когда оно первоначально создавалось, к 1989 г. демографические сдвиги и произвольные изменения границ привели к тому, что номинальные народы составляли большинство лишь в восьми из 31 автономии, тогда как в 18 большинство составляли русские (Таблица 1). Более того, хотя автономии составляли более половины территории РСФСР, в них проживало лишь около 15% населения. Помимо этого, не все меньшинства России жили в автономиях. Согласно переписи населения 1989 г., население РСФСР насчитывало 147,4 миллиона человек, 81,5% из которых были этническими русскими, тогда как 38 официально признанных этнических меньшинств входили в остальные 18,5% (Таблица 2).

К осени 1991 г. этнико-административное наследие и особая динамика распада СССР вызвали к жизни сильные сепаратистские тенденции в России. Эти тенденции впервые обнаружили в начале 1990 г., когда Ельцин, пытавшийся на тот момент создать в РСФСР независимую политическую

вестия. 1992. 14 апр. Переведена в FBIS-SOV. 15 апреля 1992 г. С. 35—36. Пугачев заявляет, что в силу этих и других изменений, внесенных после октября 1989 г., «были заменены почти 100 статей конституции». Он также характеризует изменения, внесенные как «хасбулатовская» Конституция.

¹ Таблицы в настоящем издании не приводятся. — *Примеч. ред.*

базу, с которой он мог бы бросить вызов Горбачеву и старому центру, заявил о своей поддержке не только российского суверенитета, но и реорганизации отношений между центральным правительством РСФСР и ее автономиями. Ельцин даже призвал применить совершенно новый подход к суверенитету, при котором «низшие правительственные единицы в деревнях и небольших городах, наиболее близкие к народу, передают полномочия на более высокий уровень, затем республиканскому парламенту, затем национальному парламенту, а не так, как у нас было раньше, когда решение принималось на национальном уровне...»¹.

Ельцин победил на мартовских выборах делегатов Съезда народных депутатов РСФСР и затем был избран (хотя и со значительными трудностями) председателем нового парламента. При поддержке Ельцина Съезд 12 июня 1990 г. принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР. В Декларации заявлялось, что РСФСР принадлежит «полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР», а также провозглашалось «верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР». В то же время она устанавливала, что «Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР»². Менее двух месяцев спустя автономная республика Карелия приняла Декларацию о суверенитете (10 августа 1990 г.). За ней последовали декларации о суверенитете всех остальных республик, входящих в состав РСФСР.

С лета 1990-го до конца 1991 г. Ельцин был занят ужесточавшейся борьбой с Горбачевым, коммунистической партией и советским центром. Нуждаясь в поддержке автономий, он неоднократно обещал отстаивать их требования суверенитета и автономии. Наиболее примечателен тот факт, что в течение трехнедельной поездки по РСФСР в августе и сентябре 1990 г., в ходе которой Ельцин побывал в Татарстане, Башкирии и автономной республике Коми, он предложил представителям местных элит «взять столько суверени-

¹ Цит. по: New York Times. 1990. 31 мая. Политолог Андраник Мигранян прозорливо указал на опасность этой доктрины применительно к России: «Наши попытки создать все государственные учреждения росчерком пера на договорной основе — это попытки осуществить еще одну грандиозную утопию... Бомба, помещенная под СССР декларацией о российском суверенитете, способствует, мне кажется, не только разрушению СССР, но также — даже в большей степени — разрушению самой России... Где географические границы республики, которая должна представлять русский народ?» (Союз, который нельзя распустить // Известия. 1990. 20 сент. Переведена в CDSP. Т. 42. № 39. С. 2.)

² Furtado and Chandler. Указ. соч. С. 325, 326. Статус автономий уже был противоречивым, как следует из этой туманной формулировки. См. также: Известия. 1990. 12 июня. Переведено в CDSP. Т. 42. № 23. С. 14.

тета, сколько вы сможете проглотить», хотя добавил, что им бы лучше объединить усилия с правительством РСФСР в противостоянии с Горбачевым и старым центром¹. Однако его позиция стала меняться после того, как он начал серьезные переговоры с Горбачевым относительно нового Союзного договора СССР в конце апреля 1991 г. (Новоогаревский процесс). К тому времени автономии стали требовать изменения их статуса (т.е. с автономных республик на полноценные союзные республики и с автономных областей и автономных округов на автономные республики). Более того, автономные республики настаивали на придании им в полной мере статуса участников Союзного договора СССР. Надеясь выступить против центра единым фронтом, Ельцин возражал против этих требований, даже когда Горбачев и советские консерваторы поощряли места к усилению давления на российское правительство. С огромными трудностями на встрече 12 мая 1991 г. был выработан компромисс между Ельциным, Горбачевым и главами Верховных Советов четырнадцати из пятнадцати автономных республик РСФСР. Суверенитет автономных республик был подтвержден, а также было установлено, что они подписывают Союзный договор и как субъекты СССР, и как субъекты РСФСР². Тем не менее, несколько автономий отказались допустить голосования на своих территориях в ходе президентских выборов РСФСР в июне.

Отношения между правительством РСФСР и автономиями продолжали ухудшаться после провалившегося августовского путча. Многие местные лидеры, казалось, были заодно с путчистами и в течение кризиса отказывались соблюдать указы Ельцина. Это подтвердило страхи московских демократов о формировании альянса местной номенклатуры и советских консерваторов. В результате 26 августа 1991 г. Руслан Хасбулатов, сменивший Ельцина на должности председателя Верховного Совета РСФСР, предупредил, что Москва может распустить законодательные органы в тех автономиях, которые поддержали путч, особо выделив Татарстан, Чечено-Ингушетию и Северную Осетию. Не случайно эти три республики были среди самых ярых защитников суверенитета и автономии.

Неудача Новоогаревского процесса и попытки сохранить Союз еще больше убедили местных чиновников в том, что основная угроза их власти и местной автономии исходит от Ельцина и демократов в российском правительстве. Эти соображения стали во главу угла в октябре и ноябре,

¹ New York Times. 1990. 2 сент. Репортер New York Times Билл Келлер сопровождал Ельцина в его поездке. Он сообщил, что Ельцин дал понять о своем желании предоставить автономиям собственность на природные ресурсы, находящиеся на их территориях, тогда как РСФСР должна была получать доход от налогообложения (см. его статью в New York Times Sunday Magazine, 23 сентября 1990 г.).

² Известия. 1991. 13 мая. Переведена в CSDP. Т. 43. № 19. С. 1. Соглашение еще больше затруднило бы для Ельцина борьбу с требованиями суверенитета и автономии республик после краха СССР.

когда Ельцин отреагировал на приход к власти радикальных националистов в Чечено-Ингушетии, объявив чрезвычайное положение и приказав отправить войска в восставшую автономную республику для обеспечения действия российской Конституции. Хотя Ельцин быстро отменил эти решения, чиновники в автономиях восприняли их как угрозу своему суверенитету.

Кроме горячих точек в Татарстане, Чечено-Ингушетии и Северной Осетии, сепаратистские движения набирали силу и в других местах¹. В Башкирии националисты пристально следили за развитием событий в соседнем Татарстане; в Карелии ходили слухи о воссоединении с Финляндией; в Калининграде обсуждались идеи независимости и (или) воссоединения с Германией; в Туве сложные отношения между тувинцами и местными русскими, которые усугубились после антироссийского мятежа 1990 г., способствовали усилению тенденции к сецессии. Но еще более серьезную опасность представляло возникновение ряда региональных сепаратистских движений; 1991 год стал свидетелем образования Республики Горских Народов Северного Кавказа, усиления требований Сибирской автономии и даже разговоров о независимости². По контрасту, некоторые автономии, казалось, были на грани распада, поскольку везде возникали серьезные споры о границах³. Все это осложнялось для Москвы требованиями многих народов, лишенных места проживания, о собственных автономных территориях либо о разрешении им вернуться на свои традиционные родные земли — требования, часто сочетавшиеся с просьбами о финансовой помощи или компен-

¹ См. обзор: Московские новости. 1992. № 14. С. 8.

² Существуют движения, призывающие к образованию Волжско-Уральской республики, объединяющей Татарстан и Башкортостан; Финно-Угорской республики, объединяющей республики Коми, Удмуртию, Марий-Эл и Мордовию; Центрально-Уральской Республики Русских и Дальневосточной Республики. Наиболее развитой была Конфедерация Горских Народов Кавказа, создавшая органы Конфедерации, в том числе парламент, который недавно призывал к образованию собственной милиции.

³ Например, на территории Карачаево-Черкесской республики в течение 1991 г. были провозглашены такие отдельные республики, как Карачаевская, Черкесская, Абхазская, Зеленчукско-Урупская казачья и Баталпащинская казачья республики. См.: Московские новости. 1992. № 1. С. 8; Там же. № 8. 1992. С. 5; Там же. № 15. С. 5. В Дагестане, с его чрезвычайно сложным этническим составом, усиливались территориальные споры между кумыками, чеченцами-аккинцами, аварами, лаками и местными казаками (Московские новости. №2. 1992. С.8). Вообще, весь Северный Кавказ стал котлом этнических раздоров, усиленных воинственными традициями горных народов региона и местных казаков. Что касается споров о границах, ингуши заявляют требования на Пригородный район Северной Осетии; Южная Осетия надеется отделиться от Грузии и присоединиться к Северной Осетии; калмыки потребовали возврата Астрахани, части Казахстана и вообще всех территорий, которые когда-то составляли Казанское ханство.

сации от государства¹. И наконец, существовали постоянные проблемы с русской диаспорой и требованиями ирредентов в Крыму, части Восточной Украины и Казахстане².

На фоне этих обстоятельств создатели новой Конституции занимались вопросом структуры Федерации после провалившегося путча. Создатели Конституции должны были решить не только вопрос о распределении полномочий между центром и субъектами Федерации, но и вопрос о том, какие вообще субъекты должны существовать. На практике это означало определить: (1) должны стать субъектами Федерации существующие или новые административные единицы; (2) должны ли быть одинаковыми для этих субъектов их местная автономия и представительство в центральной власти, а если нет, то должны проводиться различия по количеству населения или по этническому составу; и (3) должны ли существующие административные единицы копироваться без учета этнических различий, чтобы способствовать неэтническому политическому восприятию «России». Коротко говоря, они столкнулись с большой дилеммой, связанной с изменением границ, причем споры сосредоточились на том, устанавливать в России (по их терминологии) «этнический» или «территориальный» федерализм³.

Румянцев и большая часть Рабочей группы Конституционной комиссии были приверженцами территориального принципа⁴. Такая огромная и этнически разнообразная страна, как Россия, полагали они, не сможет ни остаться единой, ни поддерживать демократию, если административные разделения будут усилены этническим самосознанием. Однако они также признавали, что изменение многих границ, необходимое при следовании территориальному принципу, породило бы огромные политические проб-

¹ Среди них, в частности, немцы Поволжья, калмыки, чеченцы-аккинцы, авары, осетины из Южной Осетии и курды Северного Кавказа.

² В соответствии с данными переписи населения 1989 г., на территории бывших союзных республик, не включая РСФСР, жили 25 289 000 русских, в том числе 11 миллионов на Украине (22 процента населения) и 6,5 миллионов в Казахстане (38 процентов населения, примерно столько же, сколько казахского населения). Во многих случаях эти русские протестовали против возрастающих антирусских настроений и дискриминационных законов. На настоящий момент наиболее серьезные проблемы в Приднестровском районе Молдовы, в Крыму и в Прибалтике.

³ Я должен подчеркнуть, что это их терминология. На самом деле сложно представить себе федерализм, который не являлся бы «территориальным» (хотя в последнее время некоторые этнические группы в России требовали внетерриториальной «автономии» и конституционного признания — того, что лучше было бы назвать «этническим корпоративизмом»). Тогда, если рассуждать логически, предпочтительными терминами были бы «этнический» и «неэтнический».

⁴ См. пример взглядов Румянцева по данному вопросу в его интервью в Московских новостях. 1991. №10. С.5.

лемы. Прежде всего, народам бывшего Советского Союза давно объяснили, что «буржуазный» территориальный федерализм игнорирует этнические различия и является менее справедливым, чем «социалистический» федерализм, который признает коллективные права этнических сообществ. Во вторых, любому плану изменения границ грозило бы политическое влияние могущественных интересов. Этнические группы, обладающие административными территориями, противостояли бы любым изменениям, которые могли бы отменить эту их привилегию. Местные чиновники противостояли бы изменениям, которые угрожали бы их должностям. И даже многие народы в бывших автономиях, не наделенные своими территориями (например, русские, особенно если они составляют значительное большинство, как в Карелии) противостояли бы изменению границ, которое угрожало бы их автономии и роли в центральной власти.

Вторая проблема данного принципа была связана с первой и состояла в том, отдать предпочтение «компактной» или «национальной» Конституции. Здесь вставали следующие вопросы: (1) должен ли предшествовать Конституции согласованный Федеративный договор; (2) следует ли предоставить автономиям право ратифицировать или отвергнуть Конституцию, и если да, то на каких условиях; (3) следует наделить суверенитетом центр или места (например, должны ли республиканские конституции соответствовать российской конституции или наоборот); и наконец, (4) должно проводиться голосование в субъектах по вопросу о выходе из Федерации, или он должен получать санкцию федерального парламента или национального референдума¹.

И вновь создатели проекта были приверженцами национальной Конституции. Поэтому они противились попыткам подписания Федеративного договора, из которых могло следовать, что Федерация является временной и субъекты имеют право отвергнуть Конституцию или выйти из состава Федерации. Однако они признавали, что политические реалии не позволяют полностью реализовать идею национальной Конституции.

Конституционная комиссия попыталась достичь компромисса в своем октябрьском проекте, который предусматривал лишь два типа субъектов: «республики» и «земли». Двадцать республик должны были быть созданы по этническому признаку, в их число должны были войти все шестнадцать бывших автономных республик и четыре из пяти бывших автономных областей (исключение составляла Еврейская автономная область на Дальнем Востоке). Земли должны были быть приблизительно равными по населению и создаваться не по этническому признаку, что потребовало бы значительной консолидации существующих областей, краев и автономных округов.

¹ Этот перечень вариантов предполагает, что разграничение «федерация/конфедерация» является неточным. По крайней мере, эти две возможности следует рассматривать как противоположности, но не единственные возможности — т.е. между чистой федерацией и чистой конфедерацией есть большое пространство.

Каждая из республик и земель должна была иметь трех представителей в Федеральном Собрании, одной из двух палат будущего парламента; такое устройство давало бы малонаселенным республикам несоразмерный вес в центре. Республики также должны были получать дополнительные полномочия, хотя создатели проекта надеялись в основном свести эти «полномочия» к символическим вопросам¹.

Как можно было ожидать, эта схема обнаружила свою крайнюю противоречивость на сессии Верховного Совета 10 октября 1991 г. и при обсуждении проекта Конституции на пятом Съезде. В частности, представители бывших автономных республик возражали против уравнивания их представительств в Федеральном Собрании с представительством земель.

Приняв во внимание эти возражения, создатели проекта заключили, что обширное изменение границ приведет к непреодолимым политическим проблемам. Поэтому они отказались от схемы с землями в мартовском проекте и в основном вернулись к существующим административным единицам. В соответствии с разделом 4 мартовского проекта² субъектами новой Федерации являются республики, области и края (Москва и Санкт-Петербург названы особыми субъектами, имеющими статус областей), а также автономные области и автономные округа (ст. 77.1). Любые изменения прав субъектов требуют утверждения большинством в две трети голосов на общедепартаментальном референдуме, а также подтверждения федеральным парламентом (ст. 77.2). Выход из Федерации возможен только посредством общедепартаментального референдума (ст. 78.2). Изменение границ требует соглашения заинтересованных сторон и утверждения федерального парламента (ст. 78.4). Республики, области, края и автономные области имеют по два представителя в Федеральном Собрании, а автономные округа — по одному (ст. 87.3)³. Однако ре-

¹ См. обоснование схемы с землями: Пояснительная записка к проекту Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1991. 11 окт. В то время ходили слухи о множестве карт различных схем изменения границ, разработанных Конституционной комиссией, которые вызывали сильную тревогу у местных чиновников, боявшихся потерять свои должности, и этнических групп, боявшихся потерять административное признание. См. даже более радикальную схему в интервью с мэром Москвы Гавриилом Поповым (Известия. 1991. 13 окт.), в котором он заявил, что Россию нужно разделить на 10—15 больших земель без всякого учета этнического состава, взяв за образец американский федерализм. Ельцин назвал эту схему «ошибочной» и указал, что он «категорически против» нее, в своей речи 2 ноября 1991 г. на пятом Съезде. (Текст отчета. С. 58).

² В статье анализируется проект Конституции России в редакции от 12 марта 1992 г., более всего соответствующий опубликованному в Книге 1 Тома 3 настоящего издания варианту от 4 апреля 1992 г. — *Примеч. ред.*

³ Заметьте, что это означало уменьшение веса в Федеральном Собрании для республик по сравнению с октябрьским проектом. По октябрьскому проекту республики имеют 50 процентов от общего числа представителей (60 из 120).

спублики «обладают всей полнотой государственной власти», за исключением полномочий, делегированных центру (ст. 81.1), тогда как области, края и автономные области обладают всеми полномочиями, кроме тех, которые прямо указаны как принадлежащие центру в статьях 79 и 80 (ст. 81.2). Эти полномочия включают в себя право на «установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития» (ст. 79.1, ж). Кроме того, федеральное правительство несет ответственность за внешнюю политику страны, внешние экономические отношения и оборону, включая право объявлять войну (ст. 79.1, к–л).

Федеративный договор, подписанный 31 марта, по большей части основан на разделе 4 мартовского проекта. Однако есть некоторые существенные сокращения, прежде всего в положениях о сецессии и изменении границ. Кроме того, в договоре просто заявлено, что собственность на природные ресурсы, распределение прибыли от экспорта, а также вопросы налогообложения/субсидий должны быть урегулированы путем принятия законов федеральным и местными правительствами (ст. 3.3). Более того, он просто устанавливает, что споры о юрисдикции будут разрешаться Конституционным судом (ст. 6.2).

Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти

Конституция РСФСР 1978 г. предусматривала двухпалатный законодательный орган (Верховный Совет), должность председателя Президиума Верховного Совета как главы государства и Совет Министров, формально подчиненный законодательному органу. Этот механизм несколько раз пересматривался при Горбачеве. Во-первых, РСФСР в 1990 г. образовала двухпалатный парламент, в котором не действующий на постоянной основе Съезд Народных Депутатов избирал постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет. Съезд затем проголосовал за создание новой должности президента РСФСР, которую 10 июня 1991 г. после своей победы на выборах занял Ельцин.

В последующие месяцы Ельцин действовал быстро, чтобы усилить свои президентские полномочия за счет исполнительной власти СССР, законодательной власти РСФСР и местных правительств. Он добился контроля над многими бывшими советскими учреждениями, назначал специальных представителей Президента для надзора за соблюдением его указов на местном уровне и назначал местных руководителей (так называемых губернаторов), которые возглавляли местные органы исполнительной власти. Что важнее всего, в ноябре Съезд предоставил ему право управлять посредством указов до конца 1992 г.¹

¹ *Rahr A. Yeltsin Sets Up New System for Governing Russia. Report on the USSR. № 34. 1991. С. 9–12; Rahr A. Changes in the Yeltsin-Gorbachev Relationship. Report on the*

Не только его противники-консерваторы, но и многие демократы расценили эти действия как подтверждение авторитарных устремлений Ельцина¹. Вследствие этого взаимоотношения законодательной и исполнительной власти ухудшились, несмотря на внешнее единство во время августовских событий. На самом деле делегаты Съезда Народных Депутатов были избраны на пятилетний срок в марте 1990 г., когда коммунистическая партия все еще контролировала большинство уровней власти, и в состав Съезда входило немало консерваторов, которым почти удалось сместить Ельцина с должности в начале года². Поэтому Ельцин и его сторонники дали понять, что, по их мнению, Россия нуждается в сильной исполнительной власти в течение переходного периода, в особенности если учесть консервативный характер законодательного органа.

Даже если бы обстоятельства не были таковы, во взаимоотношениях возникли бы сложности. Съезд обладает значительными полномочиями, в том числе правом изменять действующую устаревшую Конституцию. Однако он собирается лишь два или три раза в год, что создает трудности в управлении в промежутки между сессиями. Более того, Съезду не хватает административного аппарата, он состоит из непрофессионалов, и также сказывается недостаток структурированных политических партий (см. ниже). В результате его сессии были отрывочны и запутанны, приводили к принятию множества противоречивых актов и поправок в Конституцию.

Румянцев и Рабочая группа осознавали эти проблемы и хотели создать более слаженный и профессиональный законодательный орган. Более всего они надеялись устранить двухэтажную структуру законодательного органа и создать единый постоянный орган из профессиональных политиков, поддерживаемый компетентным персоналом. Однако они соглашались с преобладавшим в Москве мнением, что традиции России и пертурбации переходного периода требуют сильного Президента, хотя и ограниченного законодательным надзором. Тем не менее Рабочая группа понимала, что политические реалии могут помешать формированию тех взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, которых они желают. Немалый блок делегатов противостоял Ельцину и идее сильного президента, и зако-

USSR. № 36. 1991. С. 35—37; *Slider D.* The CIS: Republican Leaders Confront Local Opposition. RFE/RL Research Reports. № 10. 1992. С. 7—11.

¹ *Wishnevsky J.* Russia: Liberal Media Criticize Democrats in Power. RFE/RE Research Reports. Vol. 1. № 2. 1992. С. 6—11; а также: *Tolz Vera* and *Teague Elizabeth.* Is Russia Likely to Turn to Authoritarian Rule? RFE/RL Research Report. Vol.1. № 4. 1992. С. 1—8.

² Это верно в отношении местных законодательных органов (советов) по всей стране. Геннадий Бурбулис, на тот момент первый вице-премьер Ельцина, назвал их «исторически последним связующим звеном с тоталитарным прошлым» (Московские новости. № 14. 1992. С. 6).

нодательный орган легко мог воспротивиться любому плану, который бы предусматривал его роспуск до истечения срока его полномочий в 1995 г.

Тем не менее все проекты Конституционной комиссии предусматривали изменение структуры законодательного органа и должность президента, являющегося и главой государства, и главой правительства. В соответствии с проектом от 12 марта 1992 г., Президент избирается народом на пятилетний срок (ст. 95.4). Президентские полномочия включают в себя право издавать указы, назначать правительство, объявлять чрезвычайное положение в соответствии с действующим законодательством, осуществлять внешнюю политику, заключать международные договоры и объявлять войну в случае нападения (ст. 96, 97). Президент также является верховным главнокомандующим (ст. 96к) и главой Совета Безопасности (ст. 103.1).

Что касается законодательного органа, он представляет собой двухпалатный, постоянно действующий орган, обе палаты которого избираются одновременно на четырехлетний срок (ст. 87). Одна из палат, Государственная Дума, состоит из 450 депутатов, причем представительство основано на количестве населения. Как было замечено выше, в состав другой палаты, Федерального Собрания, входят по два делегата от каждой республики, области, края и автономной области, а также по одному представителю от каждого автономного округа¹. Верховный Совет является «верховным» законодательным органом (ст. 86), хотя полномочие Президента издавать указы подрывает это формальное право. Он имеет право утверждать или отклонять федеральный бюджет, ратифицировать договоры, решать «вопросы войны и мира» и объявлять общую или частичную мобилизацию (ст. 88, 89). Кроме того, Верховный Совет вправе вносить изменения в конституцию большинством в две трети голосов в каждой из палат (ст. 136). Любопытно, что проект предусматривает контроль Верховного Совета в отношении эмиссии денежных средств (ст. 89 ж) и Центрального Банка (ст. 123).

Разногласия возникли в связи с контролем над правительством и правом вето Президента. Все проекты наделяли Верховный Совет правом вето в отношении назначения министров. Однако регулирование полномочия законодательного органа по смещению с должности министров сильно менялось. По октябрьскому проекту Верховный Совет имел право распустить правительство в целом простым большинством голосов каждой палаты. Это почти наверняка привело бы к блокированию деятельности правительства. Рабочая группа попыталась смягчить эту проблему в своем проекте от 2 марта, предоставив Парламенту полномочие смещать с должности премьер-министра, но только большинством в две трети голосов, тогда как остальные министры могли быть отправлены в отставку по отдельно-

¹ Как уже указывалось выше, представительство в Федеральном Собрании менялось от проекта к проекту, как и число депутатов Государственной Думы, которое до опубликования проекта 12 марта 1992 г. составляло 300 человек.

сти простым большинством. Но существенное изменение внес проект от 12 марта, который предоставил Верховному Совету право требовать от Президента отставки любого министра. После этого президент имел право выступить перед парламентом в защиту министра. Парламент мог большинством голосов каждой из палат обязать президента все же отправить министра в отставку (ст. 102.4). Что касается права вето, прежние проекты требовали для преодоления вето большинства в две трети голосов в каждой из палат. Однако по проекту от 12 марта 1992 г. Президент имеет право направить законодательный акт, принятый обеими палатами, обратно в Парламент для повторного рассмотрения, хотя обе палаты могут преодолеть вето простым большинством голосов (ст. 92.5).

Наконец, несколько слов об избирательной системе Российской Федерации. На настоящий момент в стране действует система с одномандатными округами и двумя турами выборов, причем если в первом туре ни один из кандидатов не наберет большинства, проводится второй тур с участием двух кандидатов-лидеров. Со временем и после многократного повторения такой механизм может сильно ограничить число партий, представленных в Парламенте. Однако на текущий момент конкуренции еще предстоит структурировать партии и заставить их вести себя ответственно по отношению к своему электорату — действительно, в России существуют скорее не партии в западном смысле этого слова, а многочисленные пересекающиеся парламентские фракции, которые формируются и меняются по усмотрению депутатов. Однако ходят слухи о введении системы пропорционального представительства с относительно низким 5-процентным порогом — этот вариант значительно меньше ограничивал бы количество партий.

Сторонники системы пропорционального представительства указывают, что существующий избирательный механизм благоприятствует номенклатуре, поскольку он является выигрышным для тех, кто занимает государственные должности и хорошо подготовлен к выборам. Это вполне может соответствовать действительности — система пропорционального представительства с низким порогом требовала бы меньших первоначальных расходов от новых действующих лиц. Она могла бы способствовать попыткам пошатнуть позиции номенклатуры в краткосрочной перспективе, но это было бы сделано за счет слаженности работы парламента. Более того, в случае введения системы с сильным президентом у политических партий России, как и в Соединенных Штатах, не было бы возможностей поощрения для обеспечения дисциплины своих депутатов, поскольку сохранение контроля над правительством не зависело бы от получения парламентского большинства. В результате российский парламент наводняли бы многочисленные недисциплинированные партии, что делало бы его конструктивную роль все более слабой, в то же время вызывая смущение и отчуждение у электората (как уже случилось в Польше и Чехословакии).

Подводя итог, можно сказать, что проект 12 марта возлагает на Президента ответственность за организацию управления, но предоставляет законода-

тельному органу право не утвердить или отправить в отставку отдельных министров простым большинством голосов. Это дает парламенту значительные обструкционистские полномочия, из которых они, вероятно, извлекли бы преимущество, учитывая право Президента издавать указы без законодательного утверждения и неструктурированную партийную систему России. Если Россия примет избирательную систему с пропорциональным представительством и средним или низким порогом, сохранятся фракционность и обструкционистские полномочия законодательного органа. Есть сведения, что проект Ельцина пытается решить эту проблему путем предоставления Президенту более широких полномочий (возможно, возвращаясь к положениям проекта 2 марта, по которому и преодоление вето, и смещение с должности премьер-министра требовали большинства в две трети голосов в каждой из палат).

На сегодняшний день дебаты в Москве о демократическом устройстве носят довольно незамысловатый характер. Мало обсуждалась жесткость президентских систем, при которых смещение с должности главы исполнительной власти до истечения срока его полномочий почти невозможно без свержения режима. Сильный Президент усилит российскую традицию вождизма (в узком смысле — «культу лидера») и повысит концентрацию власти (что случится, если умрет Ельцин?). Так же мало оценены и сложности парламентского правления при отсутствии структурированной партийной системы. Но меньше всего было серьезных дискуссий о важности и действительности избирательных законов¹. Коротко говоря, новое российское правительство спросило совета у западных экономистов, специалистов по конституционному праву, экспертов в области судебной реформы и специалистов по правам человека, но уделило крайне мало внимания рекомендациям политологов в связи со сложностями демократического устройства².

Перспективы российской Конституции

В течение нескольких недель после закрытия апрельского съезда Ельцин неоднократно выражал свое пренебрежение к российскому законодательному органу и, несмотря на прежние заявления об обратном, объявил, что будет проводить национальный референдум по новой Конституции³.

¹ Многие из тех, с кем я говорил об этом, в том числе те, кто считается «экспертами», кажется, считают, что количество партий в западных демократических государствах определено законом.

² Без сомнений, причина этого и в том, что «советологи» имели мало возможностей получить знания по этим вопросам, и в том, что изучение конституций и формальных учреждений долго было непопулярным в западной политической науке (см.: *Sartori Giovanni. Undercomprehension. Government and opposition. Autumn 1991. С. 391—400*). В результате отсутствует критическая масса политологов, способных дать консультацию российскому правительству.

³ См., напр.: Московские новости. 1992. № 19. С. 2.

Если принять во внимание, что только Съезд имеет право изменять и отменять действующую Конституцию, принятие новой Конституции на референдуме было бы само по себе неконституционным¹. Однако возможны и более серьезные нарушения Ельциным принципа верховенства права. Если народ не выразит свое одобрение на референдуме, Ельцин может распустить законодательный орган и установить (предположительно временно) президентскую диктатуру. Также он может окончательно распустить парламент в ожидании референдума или, возможно, конституционного конвента до достижения определенного экономического, социального и политического равновесия². Во всех трех вариантах Ельцин будет вынужден распустить молодой Конституционный Суд России и поставить демократические правительства других стран перед трудным выбором — поддержать первого демократически избранного российского лидера или осудить нарушение принципа верховенства права.

Конечно, Ельцин уже продемонстрировал свою готовность игнорировать юридические препоны, если того требуют обстоятельства³. Он мог бы оправдать такой шаг тем, что действующий законодательный орган чинит препятствия экономической реформе и демократической консолидации. Сторонники проекта Конституционной комиссии полагают, что эти опасности могут возникнуть, только если Верховный Совет и Съезд Народных Депутатов ясно дадут понять о своем намерении принять проект на следующей сессии Съезда. Признавая несовершенство проекта Комиссии, они указывают, что он является плодом множества политических компромиссов, вследствие чего он с меньшей вероятностью, чем любой из альтерна-

¹ Ельцин сподвиг своих сторонников начать сбор одного миллиона подписей, необходимых для проведения такого референдума — любопытное внимание к формальностям, учитывая, что принятие новой конституции на референдуме само по себе было бы неконституционным. Собираение этих подписей займет некоторое время, и поэтому маловероятно, что референдум получится провести до следующей, осенней сессии Съезда. В результате Ельцин, как сообщают, собирается просить Верховный Совет изменить закон о референдумах и позволить ему созвать референдум по своей инициативе.

² О созыве Всероссийского Конституционного Конвента см., напр., интервью с Юрием Афанасьевым: Московские новости. 1992. № 11. С. 11.

³ О юридическом аспекте распада Советского Союза см.: *Thorson Carla*. Constitutional Crises Surrounding the Coup. Report on the USSR. 1991. № 36. С. 31—33; *Thorson Carla*. The Collapse of the Constitutional Order. Report on the USSR. 1991. № 40. С. 15—18. Критики Ельцина также отмечали, что последние гвозди в гроб СССР — Минское и Алматинское соглашения — были забиты незаконно маленькой группой республиканских лидеров, многие из которых не имели демократической легитимности (см., напр.: *Цытко А.* Драма выбора России // Известия. 1991. 1 окт. Переведена в CDSP. Vol. 43. № 39. С. 1—4).

тивных проектов, может привести к дальнейшей поляризации элиты¹. Также они указывают, что в формировании итогового текста проекта важную роль сыграли и Ельцин, и Хасбулатов как Председатель и заместитель Председателя Конституционной комиссии².

Однако во многом неясно, есть ли гарантия и вообще возможность сосуществования и компромисса между Ельциным и сторонниками либеральной демократии, принимая во внимание огромные трудности, с которыми столкнулась Россия. С политической точки зрения, альянс «национал-патриотов» имеет поддержку коммунистических идеологов, оппортунистов от номенклатуры, представителей военно-промышленного комплекса, сторонников близких к фашизму идеологий и государственников (демократов, стоящих за сильное российское государство). В то же время, коалиция демократических сил, одержавшая победу над путчистами в августе и разрушившая СССР, распалась³. Возможно, потребуется некоторое количество либерально-демократической демагогии, чтобы Ельцин остался в политической обойме и избежал судьбы Горбачева и других «центристов» в посткоммунистической Центральной Европе⁴. Это предполагает, что политический выбор, который будет сделан в грядущие месяцы, определит ближайшую судьбу Конституции.

Однако возможно, что на институционализацию любой демократической Конституции, независимо от ее содержания, в среднесрочной перспективе повлияют более глубокие структурные факторы. Во-первых, экономическая ситуация почти неизбежно должна ухудшиться, прежде чем она начнет улучшаться — программа бюджетной экономии будет иметь катастрофические последствия для занятости, но альтернативой является рост инфляции, вследствие которого станет невозможно обеспечить конверти-

¹ Действительно, они замечают, что он остается под огнем критики и слева и справа, и видят в этом свидетельство его беспристрастности. Однако критики указывают на его компромиссный характер как на основной недостаток (см. комментарии Бурбулиса: Московские новости. 1992. № 14. С. 6).

² Я должен заметить, что Румянцев создал некоторые проблемы для перспектив проекта. Он достаточно волевой, амбициозный и харизматичный человек и весьма откровенно высказывался в защиту прерогатив российского центра. Вследствие этого его не особенно любят в автономиях. Тот факт, что проект Румянцева исходит от дискредитированного парламента, также может подорвать его популярность. Поэтому одним из факторов, повлиявших на решение Ельцина предложить свой собственный проект, мог состоять в том, что новая Конституция легче получила бы народное одобрение, если бы была разработана его собственной командой, даже если проекты не особенно различались бы по существу.

³ См.: *Rahr A. Challenges to Yeltsin's Government. RFE-RL Reports. Vol. 1. № 9. 1992. С. 1—5.*

⁴ См. интересный аргумент: *Sestanovich Stephen. The Hour of the Demagogue. The National Interest. 1991. № 25. С. 3—15.*

руемость национальной валюты и экономически рациональные структурные преобразования. Помимо этого, не исчезнут и институциональные конфликты внутри российского государства (например, между законодательной и исполнительной ветвями власти на всех уровнях, а также между центром и периферией). На настоящий момент Россия остается в состоянии «множественного суверенитета», при котором, несмотря на распад СССР, продолжается «война законов». Это внутреннее напряжение в государстве только усилится после того, как Россия вслед за Восточной Европой все-речь за возьмется решение массы вопросов, связанных с люстрацией, а именно — привлекать ли к ответственности определенных должностных лиц старого режима, запрещать ли членам коммунистической партии и бывшим чиновникам КГБ занимать государственные должности, как поступать с ин-форматорами и делами КГБ и так далее¹.

Наконец, с большой вероятностью сохранятся серьезные этические противоречия и сепаратистские тенденции. Тому есть по крайней мере шесть причин. Во-первых, тот простой факт, что в население России входит много различных меньшинств, и восприятие многими такими народами определенной территории как своей этнической родины было усилено установившейся в стране традицией «этнического федерализма». Этот факт, а также значительная культурная дистанция между указанными меньшинствами способны поддерживать сильное политическое напряжение, даже если не будет обширной реструктуризации экономики. Во-вторых, административное деление России более не выглядит осмысленным с этнической точки зрения; многие этнические группы не признаны на административном уровне, а многие из признанных составляют меньшинство на отведенной для них территории. В-третьих, сегодня для местных правительств возникают многочисленные соблазны выступать за экономическую автаркию («центр не должен присваивать нашу продукцию!»), в особенности в областях, богатых природными ресурсами (например, Татарстан и Северный Кавказ с нефтью, Якутия с алмазами и золотом и, конечно же, вся Сибирь). В-четвертых, старая номенклатура лучше всего может сохранить свое положение, апеллируя к национализму и тем самым используя его в качестве своего политического парашюта². В-пятых, существует заурадная, но серьезная проблема управления из цен-

¹ О люстрации в Западной Европе см.: East Europe Opens Hunting Season on Ex-Communists // Washington Post. 1991. 28 дек.; Meier Aryeh. Watching Rights. The Nation. 1992. 6/13 янв. С. 9; The Perils of Lustration. New York Times. 1992. 7 янв.; Eastern Europe's Past: The Complexities of Justice // The Economist. 1992. 21 марта. С. 21—23. О люстрации в России см.: *Wishnevsky Julia*. Russians Gripped by 'Court Fewer'. RFE/RL Research Reports. Vol. 1. № 10. 1992. С. 1—6.

² Есть важное различие между отношениями центра и периферии в эпоху Горбачева и в новой России. Ранее сепаратистам было достаточно просто облачиться в демократические одежды, но сейчас это стало сложнее, так как власти в центре имеют больше демократической легитимности, чем на местах.

тра большой страной с крайне слабым сообщением и транспортной инфраструктурой¹. И наконец, остается глубоко противоречивое наследие царского и советского имперского прошлого страны².

Подписание Федеративного договора помогло Ельцину избежать политического краха на апрельском Съезде, но оно также стало компромиссом, который преодолел многие спорные вопросы, уклонившись от их решения. Кроме того, долгосрочная ценность Договора снижается в свете того факта, что большинство подписавших его региональных правительств не имеет демократической легитимности. Более того, Москва уже заключила двусторонние соглашения со многими местными правительствами о вырубке в твердой валюте, собственности на землю и природные ресурсы, взносах в федеральный бюджет и федеральных инвестициях, тем самым дискредитировав цель Договора — установление стабильных и единообразных отношений между центром и регионами³. Действительно, эти двусторонние соглашения создадут прецеденты, которые, скорее всего, побудят другие местные правительства повысить свои требования к центру. Однако большее беспокойство вызывает возможность того, что Россия станет менее терпимой к меньшинствам по мере того, как будет расти их возмущение отношением к ним как к иностранным оккупантам в областях, где они на протяжении долгого времени считали себя частью России⁴.

Хотя новая структура Федерации могла бы смягчить эти противоречия, остается во многом неясным, какова должна быть эта структура. Вне всякого сомнения, единственным политически приемлемым вариантом является некая форма этнического федерализма. Остается лишь узнать, сможет ли она сохранить единство такой большой и разнообразной страны, как

¹ Галина Старовойтова обозначила особенность этих проблем следующим образом: «Дело не только в том, что телефонная связь работает плохо и не хватает горючего для самолетов. Разрывается вертикаль власти. Мне звонит глава администрации Нижнего Новгорода; цены на нефтепродукты взлетели, хотя правительство обещало, что этого пока не случится. Телефонный звонок из Бурятии: серьезные препятствия при реализации земельной реформы. Я говорю им, что это не моя сфера компетенции. Они отвечают: мы не можем найти нужных людей, а Вы не обращаете на это внимания...» (Московские новости. 1992. № 3. С. 3).

² Как прямо написал об этом Александр Цыпко: «Суть в том, что РСФСР нелегитимна ни исторически, ни этнически». (Кризис российской государственности. Россия. 6—12 июля 1991 г. Переведена в CDSP. Vol. 43. № 28. С. 7).

³ См., напр.: Московские новости. 1992. № 11. С. 5. В конце прошлого года Румянцев предложил Москве предоставить некоторым автономиям особый статус «свободно ассоциированных государств». Сложно понять, как Москва могла бы оправдать его предоставление лишь некоторым, но не всем.

⁴ Это возмущение, вероятно, усилит дискриминационную практику в отношении русских в бывших союзных республиках (напр., на Украине, в Приднестровье и в Прибалтике).

Россия¹. Более фундаментальная дилемма состоит в том, что принципы либерального индивидуализма расходятся с коллективными правами этнических групп: урегулирование прав русских в Татарстане при сохранении татарской культуры и традиций — нелегкая задача.

Учитывая все вышеизложенное, можно себе представить, что через десять лет мы увидим сильно уменьшившуюся Россию. Наиболее вероятно отделение части или даже всего Северного Кавказа (это событие большинство россиян восприняли бы относительно спокойно). Своим путем могут пойти и республики, граничащие с Монголией. Гораздо менее вероятно отделение и провозглашение независимости Татарстана или Башкортостана. Хотя номинальные народы в этих республиках являются мусульманскими и говорят на тюркских языках, они находятся в центре России и имеют границу с Сибирью. Более того, в них проживает большой процент русского населения, и они являются частью России с завоевания Казани в 1552 г. Таким образом, любое правительство в Москве, демократическое или нет, считало бы крайне сложным признать их независимость. Еще менее вероятно отделение других бывших автономий с малой плотностью населения, существенным большинством русского населения и слабым национально-государственным самосознанием.

В целом экономическое, институциональное и этническое напряжение, вероятно, не исчезнет в России в ближайшие годы, вне зависимости от того, как Ельцин решит свои текущие проблемы. Чтобы покончить с экономическими муками России, необходима обширная реструктуризация экономики, сопровождаемая массовым сокращением производства и переподготовкой рабочих. Также должен быть найден способ демократической легитимации Российской Федерации как политического сообщества, в противном случае конституционная демократия останется ненадежной. Эти структурные проблемы при отсутствии объединяющей национальной этики в моральном вакууме, оставшемся после коммунизма, объясняют широко распространенное среди российских интеллектуалов беспокойство за будущее России — беспокойство, которое передается многим из тех, кто считается демократами². На практическом уровне кризис идентификации России отражается в спорах о том, какую из множества российских проблем решать первой. В этом споре все большее число демократов приходит к традиционной точке зрения и утверждает в духе Хантингтона, что экономическая ре-

¹ Пример Индии здесь малоубедителен.

² См.: Цыпко А. Драма выбора России; Мигранян А. Сможет ли выжить ельцинская Россия? // Московские новости. 1992. № 40. С. 8; Если нация не признает ценности государства, то она опасно больна / Интервью с Цыпко // Комсомольская правда. 1992. 14 янв. Переведена в CDSP, 44 № 6. С. 12—14; *Tolz Vera and Teague Elizabeth*. Russian intellectuals adjust to loss of Empire. RFE/RL Research reports. 1992. Vol. № 8. С. 4—8.

форма и демократическая консолидация зависят от восстановления политического порядка и институционализации государства, а не наоборот¹. А некоторые даже предполагают, что для спасения российского государства может потребоваться «сильная рука» (читай — «сила») и временное принесение в жертву демократии².

Можно сомневаться и в эффективности такого подхода, и в самом существовании «сильной руки», которая могла бы быть использована для охраны «порядка». На самом деле реальный риск заключается в том, что некий национализм в духе фашизма объединит нацию, мобилизовав ее против какого-либо внутреннего или внешнего врага. Россия может и попросту расколоться. Если ни один из этих мрачных сценариев не осуществится, Россия в какой-то момент дойдет до этапа, на котором зародится демократическая федеральная конституция. Если конституция будет написана хорошо, она может сыграть роль в долгосрочной консолидации российского государства и российской демократии. В противном случае она может подорвать их.

Отчет (Международный аспект)³

Надо отметить, что в своей работе Конституционная комиссия широко использует международный опыт развития конституционной мысли.

В отчетный период Конституционной комиссией наработан опыт международной деятельности, которую можно расчленить на две рабочие технологии:

а) проведение разовых и циклических консультаций Комиссии с высококомпетентными специалистами (или их ассоциациями) из различных регионов Европы и США;

¹ Как сказал Евгений Амбарцумов при обсуждении многочисленных препятствий для суверенитета России: «Однако существуют некоторые пределы, за которыми допущение незаконной деятельности ведет к распаду государства. Боюсь, что сейчас мы приближаемся к пределу» (Московские новости. 1992. № 9. С. 3). То же самое неоднократно говорил Ельцин. В прошлом ноябре он заявил: «Есть черта, которую мы не можем переступить ни при каких условиях. Этой чертой является территориальная целостность России и ее государственное и юридическое единство» (Обращение Бориса Николаевича Ельцина, Президента РСФСР, к пятому Съезду народных депутатов. Московская российская телевизионная сеть. 28 октября 1991 г. Перепечатана в FBIS-SOV 29 октября 1991 г. С. 54.)

² Ельцин, по сообщениям, поручил ИМЭМО изучить последствия установления временной диктатуры и вопрос о том, как лучше всего представить такой ход народу (Коммерсант. 1992. № 20. Как описано в RFE/RL Daily Reports, 26 марта 1992 г.)

³ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 52-54.

VII. Международное сотрудничество

б) подключение деятельности Комиссии в контекст деятельности крупных родственных конституционных органов: Совета Европы, ООН и др.

Вторая из упомянутых технологий, активная реализация которой была нами начата в 1991 году, оказалась, как нам кажется, более результативной, проводится нами в тесной связи с постоянными контактами с разовыми экспертными работами ведущих зарубежных специалистов.

Так, во II полугодии 1992 года Комиссией были запланированы и выполнены такие крупные международные творческие акции, как совместная работа с Конституционной комиссией совета Европы (Венецианская комиссия) и работа с Совместной Конституционной комиссией (ФРГ).

Члены нашей Комиссии и секретариата неоднократно участвовали в пленарных заседаниях Венецианской комиссии (в Венеции, 5–7 сентября; Стамбуле — 8–12 октября; Венеции — 12–15 октября) и Совместной Конституционной комиссии (Бонн, 30 октября — 6 ноября 92 г.), в рамках которых заслушивались такие важные для ВС РФ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ вопросы, как проекты конституций РФ, Литвы, Украины, Латвии и др.

Активная работа членов нашей Комиссии в рамках упомянутых крупных организаций способствует вовлечению нашего конституционного процесса в более широкую правовую метасистему и охраняет наш проект от элементов конституционного изоляционизма.

Хотелось бы также отметить, что участие нашей Комиссии в работе вышеуказанных международных органов проводилось в последние полгода совместно с членами Конституционного Суда РФ (Н.В. Витрук) и ведущими научными учреждениями и вузами РФ (М.Н. Марченко), что позволило нам через нормы международного конституционного права приблизить существующие в нашей стране позиции по ряду разделов нашего проекта.

Рубежным моментом в развитии данного процесса явилось ходатайство Председателя ВС РФ Р.И. Хасбулатова о включении Конституционной комиссии РФ в состав Конституционной комиссии Совета Европы в качестве ассоциированного, а в перспективе — и полноправного ее члена.

Одновременно хочу заметить, что в международной сфере нашей работы мы руководствовались следующими узловыми принципами, целями и сверхзадачей нашей Комиссии: 1) сблизить темпы работы над проектом новой Конституции РФ с ходом конституционной реформы в РФ; 2) реализовать соразмерность обоих конституционных процессов по всему политико-правовому пространству СНГ; 3) заложить основы создания на базе нашей Комиссии постоянного российского центра конституционных реформ (РЦКР), который бы мог регулировать все многообразие конституционных концепций по всему геополитическому пространству РФ, бывшего СССР и стран бывшего так называемого соцлагеря.

В плане работы Конституционной комиссии на 1 полугодие 1993 года все вышеуказанное отражено в ряде межпарламентских обменов по отмеченным направлениям.

Что же касается отдельных международных контактов, то в первую очередь хотелось бы отметить связи Комиссии с Американской ассоциацией юристов (American BAR Association; ABA), с ассоциацией юристов Бельгии, с такими крупными специалистами конституционного права, как сенатор Биден и профессор Кейт Кларк (США), профессор Альварес (Университет Лео-не, Испания); профессор Де Гроф (Бельгия) и многие другие.

В отчетный период в нашей Комиссии побывало более 40 зарубежных делегаций, предложивших более 100 поправок к проекту новой Конституции Российской Федерации.

После VII Съезда народных депутатов Российской Федерации на основании приглашения Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова у нас будет работать смешанная делегация высококвалифицированных экспертов из разных стран во главе с Председателем Конституционной комиссии Совета Европы профессором Антонио Ла Пергола и проф. Букиккио.

Эта совместная творческая работа завершит целый пласт и этап работы над проектом новой Конституции Российской Федерации по разработке основных её положений в логике и на основе прогрессивного международного опыта в этой сложной сфере построения современного правового государства.

Одновременно с этим, международной апробации наш проект Конституции мы подвергали также опосредствованно: через направление его на рецензию в различные общественные, гуманитарные организации и политические партии.

В частности, мы направляли проект во все международные Фонды, академические организации, политические партии Российской Федерации (в ДДР, СДПР, Гражданский Союз, ДПР, КДП, Крестьянскую партию России, Народную партию России, Народную партию Свободная Россия, Национально-республиканскую партию, партию конституционных демократов, Республиканскую партию Российской Федерации, Российское христианско-демократическое движение, Российскую партию Зеленых).

К сожалению, кроме последней, перечисленные партии не проявили ожидаемой нами активности по предоставлению в Комиссию блока своих поправок. (Что вновь подтверждает тезис о том, что процесс конституционной реформы уступает пока, к сожалению, процессу политизации и псевдо-правового мышления многих наших политических партий как по своему содержанию, так и динамике своей эволюции).

Д.Н. Абрамян¹

¹ Автор — быв. н.д. СССР, главный специалист Конституционной комиссии РФ в 1991–1993 гг. — *Примеч. ред.*

**Из истории создания Конституции Российской Федерации.
Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы
(1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 3 : 1992 год. Книга третья (Строительство
конституционной Федерации) / под общ. ред. О.Г. Румянцева**

Научное издание
подписано в печать 25.08.2008
издательский № 355
формат 60x90/16
усл. печ. л. 69,5
уч.-изд. л. 58,0
тираж 3200 экз.

ISBN 978-5-466-00355-0



9 785466 003550



ООО «Волтерс Клувер»

127287, Москва, 2-я Хуторская, д. 38А, стр. 26

Тел.: +7 (495) 721-89-51

Факс: +7 (495) 721-89-54

E-mail: office@wolters-kluwer.ru

Website: www.wolters-kluwer.ru

Генеральный директор издательства — Хольгер Цшайге,
электронный адрес — holger.zscheuye@wolters-kluwer.ru

Главный редактор — Светлана Паршина,
электронный адрес — svetlana.parshina@wolters-kluwer.ru

Книги издательства можно заказать по тел.: 8-800-200-6789
(круглосуточно; междугородный звонок бесплатно)

Гигиеническая оценка продукции — Санитарно-эпидемиологическое заключение № 77.99.60.953.Д.002614.03.08 о соответствии издания ОСТ 29.124-94 «Издания книжные, ОТУ» санитарным правилам СанПиН 1.2.1253-03 «Гигиенические требования к изданиям книжным для взрослых»

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ

ParaType

In Legal Use

Использованы лицензионные шрифты фирмы «ParaType»

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных диапозитивов
в ППП «Типография «Наука» 121099, Москва, Шубинский пер., 6. Заказ №