



Подготовке данного издания содействовали:

Александр Леонидович Мамут

Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина

Анатолий Борисович Чубайс и РАО «ЕЭС России»

Андрей Александрович Клишас

Александр Евгеньевич Лебедев

Сергей Николаевич Попельнюхов

Фонд «РИО-Центр»

Андрей Александрович Гольцблат и

Юридическая компания «Пепеляев, Гольцблат и партнеры»

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 2: 1991 год

Под общей редакцией кандидата юридических наук
О.Г. Румянцева



Wolters Kluwer

Москва
2008

УДК 342.4(470+571)(091)(093.2)''1991''
ББК 63.3(2)634-3я45+67.400.11-1(2)''1991''я45
ИЗ2

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

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

ИЗ2 **Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.)** : в 6 т. Т. 2 : 1991 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1120 с. : ил. — ISBN 978-5-466-00323-9 (в пер.).

Агентство СІР РГБ

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

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

В том 2 сборника включены нормативные акты и документы, касающиеся работы над проектом Конституции России, мнения членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, народных депутатов, специалистов о конституционном процессе того времени, а также иные материалы 1991 г.

Издание снабжено иллюстрациями — фотокопиями некоторых документов и материалов.

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

УДК 342.4(470+571)(091)(093.2)''1991''
ББК 63.3(2)634-3я45+67.400.11-1(2)''1991''я45

ISBN 978-5-466-00323-9 (в пер.)

© Фонд конституционных реформ, 2008
© Волтерс Клувер, 2008

ОТ РЕДАКЦИИ

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

В октябре 2007 г. вышел том 1 «1990 год». В течение 2008 года к 15-летию Конституции РФ планируется выпустить том 2 «1991 год», том 3 «1992 год», том 4 «1993 год», том 5 «Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации» и том 6 «Воспоминания. Дополнительные материалы»¹.

В том 2 сборника включены охватывающие период 1991 г. нормативные акты и документы, касающиеся работы над проектом Конституции Российской Федерации, предложения и замечания к проекту Конституции РФ, иные материалы 1991 г., связанные с конституционной реформой, а также мнения членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, народных депутатов, российских и зарубежных специалистов о конституционном процессе того времени. В данный том в самостоятельный раздел включены также материалы 1991 г. по проблематике Союзного договора.

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

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

От редакции	27	
I. Вступительная статья	27	
<i>О.Г. Румянцев</i>		
К истории создания проекта		
Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.).		
О работе Конституционной комиссии.		
Часть вторая: 1991 год	29	
II. Материалы и документы,		
связанные с подготовкой проекта		
Конституции Российской Федерации	53	
Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР		
от 4 января 1991 г. № 467-1		
«О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности		
Конституционной комиссии		
Съезда народных депутатов РСФСР»		55
Решение совещания членов		
Редакционного и Экспертного советов		
Конституционной комиссии РСФСР		
от 30 января 1991 г.		
«Об организации доработки разделов проекта		
Конституции Российской Федерации»		60
Распоряжение Первого заместителя		
Председателя Верховного Совета РСФСР		62
Проект Конституции Российской Федерации		
от 21 февраля 1991 г.		63
Политическое заявление членов		
Президиума Верховного Совета РСФСР		
Верховному Совету РСФСР,		
народным депутатам РСФСР		
от 21 февраля 1991 г.		117
Заявление членов Президиума		
Верховного Совета РСФСР		
от 22 февраля 1991 г.		119

Содержание

Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 марта 1991 г. «О ходе подготовки к проведению референдумов СССР и РСФСР 17 марта 1991 г. на территории РСФСР»	121
Правительственная телеграмма Председателя Верховного Совета РСФСР от 15 марта 1991 г.	123
Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 марта 1991 г. «О дополнении Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР „О порядке исполнения Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР»“»	124
<i>Из документов и материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 27 марта 1991 г.</i>	
Перечень документов, полученных участниками пленарного заседания	125
Результаты обработки писем и предложений (по регионам), поступивших в Конституционную комиссию до 15.03.91 г.	125
Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии 27 марта 1991 г.	127
<i>Из документов и материалов третьего Съезда народных депутатов РСФСР</i>	
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 4 апреля 1991 г. № 1010-1 «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса»	158
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г. № 1016-1 «Об основных началах национально- государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)»	162

Содержание

Распоряжение Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 10 апреля 1991 г. № 1023-1	165
Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»	165
Пояснительная записка к проекту Закона РСФСР «О Президенте РСФСР».....	171
Перечень материалов для подготовки к пленарному заседанию Конституционной комиссии, намеченному на 29 апреля 1991 г.	173
Постановление Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1991 г. «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)».....	174
<i>Из документов и материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 17 мая 1991 г.</i>	
Служебная записка ответственного секретаря Председателю Конституционной комиссии от 17 мая 1991 г. «Общие предложения к пленарному заседанию Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР 17 мая 1991 г.».....	175
График работы по президентским поправкам в Конституцию РСФСР	178
Проект Закона РСФСР от 17 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с учреждением должности Президента РСФСР».....	179
Проект Закона РСФСР «О выборах Президента РСФСР» (май 1991 г.)	184

Содержание

Пояснительная записка к проекту Закона РСФСР «О выборах Президента РСФСР».....	190
Коммюнике пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР 17 мая 1991 г.....	192
Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 17 мая 1991 г.....	194
<i>Из документов и материалов четвертого Съезда народных депутатов РСФСР</i>	
Из стенограммы четвертого Съезда народных депутатов РСФСР от 21 мая 1991 г. Выступление Председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству С.М. Шахрая о Законе «О Президенте РСФСР» и о Законе РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».....	223
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 мая 1991 г. «Об утверждении Закона РСФСР „О Президенте РСФСР“»	233
Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326/1-1 «Об утверждении закона РСФСР „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР“».....	233
Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».....	233
Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»	243

Содержание

Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 24 мая 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР „Об утверждении Закона РСФСР „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР“».....	245
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 25 мая 1991 г. «О Законе РСФСР „О Конституционном Суде РСФСР“»	246
Проект Распоряжения Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР с резолюцией Р.И. Хасбулатова от 29 мая 1991 года	247
Из служебной переписки Верховного Совета РСФСР. Сопроводительное письмо к проекту Конституции Российской Федерации от 7 июня 1991 года	249
Закон РСФСР от 27 июня 1991 г. № 1494-1 «О вступлении в должность Президента РСФСР».....	249
Проект концепции исполнительной власти в РСФСР от 1 июля 1991 г.	251
<i>Из документов и материалов пятого Съезда народных депутатов РСФСР (первая часть)</i>	
Из стенограммы пятого Съезда народных депутатов РСФСР 10 июля 1991 г. Торжественное заседание, посвященное вступлению в должность первого Президента РСФСР Ельцина Бориса Николаевича.....	260
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июля 1991 г. «Об утверждении Закона РСФСР „О Конституционном Суде РСФСР“»	271

Содержание

Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 августа 1991 г. № 1627/1-1 «Об официальном признании и использовании национального флага РСФСР»	271
Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 сентября 1991 г. «О повестке дня четвертой сессии Верховного Совета РСФСР»	272
Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 сентября 1991 г. «О пятом (внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР»	275
Проект Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 г. (с замечаниями и предложениями Б.Н. Ельцина от 1–2 октября 1991 г.)	277
Пояснительная записка к проекту Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 г.	324
Дополнение к пояснительной записке к проекту Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 г.	338
Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1991 г. № 1652-1 «О проекте Конституции Российской Федерации»	342
<i>Из документов и материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 17 сентября 1991 г.</i>	
Правительственная телеграмма о созыве пленарного заседания Конституционной комиссии 17 сентября 1991 года	344
Организационные материалы	345

Содержание

Коммюнике пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР от 17 сентября 1991 г.	346
Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии 17 сентября 1991 г.	347
В Комитеты Верховного Совета РСФСР, комиссии его палат. Сопроводительное письмо к проекту Конституции Российской Федерации от 19 сентября 1991 года.	399
Президенту СССР М.С. Горбачеву. Сопроводительное письмо к проекту Конституции Российской Федерации от 20 сентября 1991 года.	400
Стенограмма пресс-конференции по вопросам доработки и принятия новой Конституции РСФСР от 23 сентября 1991 г.	401
Стенограмма заседания Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 26 сентября 1991 г.	419
Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 26 сентября 1991 г. № 1687/1-1 «О проекте Конституции Российской Федерации»	489
Из стенограммы заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 26 сентября 1991 г.	490
<i>Из документов и материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 2 октября 1991 г.</i>	
Правительственная телеграмма Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 26 сентября 1991 г.	549

Содержание

Служебная записка ответственного секретаря Конституционной комиссии членам Рабочей группы, группы экспертов и секретариату Конституционной комиссии.....	549
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии членам Рабочей группы Конституционной комиссии от 29 сентября 1991 г. № 21-242/19	551
Из материалов заседания Верховного Совета РСФСР 10 октября 1991 г. Выступление ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева	552
Постановление Верховного Совета РСФСР от 10 октября 1991 г. «О пятом (внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР»	557
Служебная записка ответственного секретаря Конституционной комиссии РСФСР Председателю Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 16 октября 1991 г.....	557
Постановление Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 16 октября 1991 г. № 1754-1 «О проекте Конституции Российской Федерации»	559
<i>Из документов и материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 23 октября 1991 г.</i>	
Организационные материалы.....	559
Решение пленарного заседания Конституционной комиссии от 23 октября 1991 г.....	560
Решение пленарного заседания Конституционной комиссии от 24 октября 1991 г.....	560

Содержание

Проект Конституции Российской Федерации от 24 октября 1991 г.	564
Пояснительная записка к проекту Конституции Российской Федерации от 11 октября 1991 г.	609
Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О Концепции судебной реформы в РСФСР»	623
<i>Из документов и материалов пятого Съезда народных депутатов РСФСР (вторая часть)</i>	
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 30 октября 1991 г. «О внесении дополнения в повестку дня пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР» ..	624
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 30 октября 1991 г. «Об избрании судей Конституционного Суда РСФСР»	625
Письмо Председателя Верховного Совета Коми АССР Ю.Н. Спиридонова Председателю Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатову от 31 октября 1991 г	626
Закон РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1827-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»	627
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР“»	629
Из стенограммы заседания пятого Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 г. Выступление Президента РСФСР, Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина.	

Содержание

Обсуждение вопроса о проекте Конституции Российской Федерации	630
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 г. «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии»	664
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 г. «О проекте Декларации прав и свобод человека и гражданина»	664
Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина»	665
<i>Из документов и материалов пленарных заседаний Конституционной комиссии 11 ноября и 2 декабря 1991 г.</i>	
Справка о Научно-консультативном совете Конституционной комиссии	673
Проект положения о Конституционной комиссии.....	675
Пояснительная записка к проекту положения о Конституционной комиссии.....	679
План работы Конституционной комиссии на декабрь 1991 г.	680
Перспективный план работы Конституционной комиссии на первое полугодие 1992 г.	682
Об основных направлениях деятельности Конституционной комиссии во втором полугодии 1992–1993 гг.	687

Содержание

Распоряжение Президента РСФСР и Председателя Верховного Совета РСФСР от 6 декабря 1991 г. № 115-РП «О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями»	688
Проект Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР от 12 декабря 1991 г.	690
<i>Из документов и материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 23 декабря 1991 г.</i>	
Приглашение на пленарное заседание Конституционной комиссии 23–24 декабря 1991 г.	694
Организационные материалы пленарного заседания Конституционной комиссии 23–24 декабря 1991 г.	695
Сообщение о пленарном заседании Конституционной комиссии РСФСР от 23 декабря 1991 г.	696
Проект Договора от 26 декабря 1991 г. «О согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов»	696
Пояснительная записка к проекту Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР	703

III. Предложения и замечания к проекту Конституции Российской Федерации (январь—ноябрь 1991 года)	707
Предложения эксперта Б.М. Пугачева по разделу «Федеративное устройство» от 15 января 1991 г.....	709
Предложения народного депутата РСФСР П.И. Гуркалова.....	709
Материалы обсуждения проекта Конституции Российской Федерации в Тюменском государственном университете	713
Обращение пятой сессии двадцать первого созыва Астраханского городского Совета народных депутатов к Верховному Совету РСФСР, народным депутатам России от 15 февраля 1991 г.	719
Предложения и замечания юридического отдела Верховного Совета РСФСР по проекту Конституции Российской Федерации	720
Предложения эксперта М.П. Лебедева от 22 апреля 1991 г.....	725
Заключение Комитета Верховного Совета РСФСР по развитию села по проекту Конституции Российской Федерации от 1 июня 1991 г.....	726
Предложения Комитета Верховного Совета РСФСР по безопасности в проект Конституции РСФСР от 20 июня 1991 г.	726
Предложения профессора О.Е. Кутафина от 10 сентября 1991 г.	727
Предложения Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью от 13 сентября 1991 г.	729
Замечания Конституционно-демократической партии (Партии Народной Свободы) по проекту Конституции Российской Федерации	730

Содержание

Предложения эксперта В.Д. Зорькина «О землях в проекте Конституции РФ»	733
Записка главы администрации Тюменской области Ю.К. Шафраника «О придании Тюменской области статуса земли в существующих границах».....	735
Итоговый материал обсуждения на Ученом Совете Института государства и права АН СССР «О проекте Конституции Российской Федерации»	740
Предложения О.О. Миронова по совершенствованию проекта Конституции Российской Федерации Конституционной комиссии	749
Рецензия-предложение народного депутата СССР А.М. Оболенского по тексту проекта Конституции Российской Федерации	755
Заключение Рабочей группы Конституционной комиссии Якутской-Саха ССР от 22 сентября 1991 г. «О последнем проекте Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 г.»	764
Предложения высших органов власти Якутской-Саха ССР от 25 сентября 1991 г.....	766
Замечания Комитета Верховного Совета РСФСР по международным делам и внешнеэкономическим связям по проекту Конституции Российской Федерации	770
Замечания и предложения Президиума Верховного Совета Мордовской ССР к проекту Конституции Российской Федерации от 2 октября 1991 г.	773
Поправки к проекту Конституции Российской Федерации членов Конституционной комиссии, народных депутатов РСФСР В.Г. Степанкова и С.Г. Кехлерова от 9 октября 1991 г.....	775
Предложения заместителя Председателя Верховного Суда РСФСР В.М. Жуйкова от 16 октября 1991 г.....	776

Содержание

Заключение Комитета Верховного Совета РСФСР по безопасности по проекту Конституции Российской Федерации от 18 октября 1991 г.	782
Замечания и предложения Министерства образования РСФСР	783
Предложения Государственного секретаря РСФСР Г.Э. Бурбулиса (октябрь 1991 г.).....	785
Обращение Патриарха Московского и всея Руси Алексия II к Президенту РФ, Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину от 7 ноября 1991 г.	786
Предложения Комитета Верховного Совета РСФСР по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности.....	790
Предложения Комитета государственной безопасности РСФСР к проекту Конституции РСФСР от 11 ноября 1991 г. № 143-487	791
Предложения членов Конституционной комиссии РСФСР С.Н. Булдаева и Ч.-Д.Б. Ондара от 21 ноября 1991 г.	794
IV. Из документов и материалов по Союзному договору (февраль—декабрь 1991 года).....	797
Проект правительственной телеграммы с резолюцией Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова от 8 февраля 1991 г.	799
Совместное заявление о безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса от 23 апреля 1991 г.	800
Постановление Верховного Совета РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик»	802

Содержание

Постановление Верховного Совета РСФСР от 5 июля 1991 г. № 1548-1 «О проекте договора о Союзе суверенных государств, представленном для обсуждения Президентом СССР 18 июня 1991 г.».....	803
Правительственная телеграмма от 15 августа 1991 г.	805
Заявление советского руководства от 18 августа 1991 г.	805
Обращение к советскому народу 18 августа 1991 г.	806
Заявление российского руководства от 19 августа 1991 г. «К гражданам России».....	810
Проект обращения Верховного Совета РСФСР к Верховному Совету СССР, Комитету конституционного надзора от 19 августа 1991 г. «О неконституционности действий „Советского руководства“ Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР»	811
Обращение Верховного Совета РСФСР к многонациональному народу Российской Федерации от 20 августа 1991 г.	813
Из стенограммы пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов СССР от 2 сентября 1991 г. Выступление народного депутата СССР А.М. Оболенского	814
Постановление Съезда народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 г. № 2391-1 «О мерах, вытекающих из совместного Заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР»	817
Проект Договора о Союзе суверенных государств от 25 ноября 1991 г.	818
Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г.	824

Из стенограммы двадцать первого заседания четвертой сессии Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. Доклад Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по вопросу «О соглашении о создании Содружества Независимых Государств»	828
Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств»	835
Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 года в г. Минске Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР), Украиной, от 21 декабря 1991 г.	835
V. Мнения о конституционном процессе.....	837
<i>Э.М. Аметистов</i> Проблемы конституционности международных договоров в Законе о Конституционном Суде РСФСР	840
<i>С. Бабурин, В. Костенко</i> Политико-правовой анализ проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Гуманитарный аспект	842
<i>И.В. Бестужев-Лада</i> О проектах российской Конституции.....	853
<i>Н.Т. Ведерников</i> Конституционный Суд и правовая защита конституционного строя.....	856
<i>М.С. Горбачев</i> Декабрьский выбор: новое государственное образование или распад страны?.....	860
<i>В.С. Дякин</i> И парламентская республика, и сильный президент.....	877
<i>В.М. Жуйков</i> Новую Конституцию России надо принимать.....	880

Содержание

Интервью с <i>В.Д. Зорькиным</i> О главных замечаниях к проекту Конституции Российской Федерации	885
<i>В.П. Илларионов</i> Какие институты уголовного права нуждаются в конституционном закреплении	895
<i>В.Б. Исаков</i> Один год + 100 дней	896
<i>А. Керимов</i> Обеспечен ли в проекте Конституции принцип разделения властей?	921
<i>В.А. Кикоть</i> О необходимости введения должности Народного правозащитника	928
<i>В.А. Кикоть</i> О предложениях высших органов Якутской-Саха ССР к проекту Конституции РФ	932
<i>Л.С. Мамут</i> Проект Конституции Российской Федерации: теоретические послышки	934
<i>О.О. Миронов</i> Обсуждение проектов Конституции РСФСР	949
<i>М.А. Митюков</i> Проект Союзного договора: плюсы и минусы	953
<i>Т.Г. Морщакова</i> Конституционные основы судебной власти	957
<i>Н.В. Петров, О.Б. Глезер</i> Территориально-государственное строительство в России в прошлом, настоящем и будущем. (Информация к размышлению)	962
<i>Б.М. Пугачев</i> Об изменениях в проекте Конституции Российской Федерации	975
<i>О.Г. Румянцев</i> Прошлое и будущее проекта российской Конституции	976

Содержание

<i>О.Г. Румянцев</i> Спасти страну	993
<i>В.М. Савицкий</i> О проекте Декларации прав и свобод человека и гражданина	996
<i>П.Г. Семенов</i> Национально-государственное устройство России: каким оно видится в проектах Федеративного договора и новой Конституции	1003
<i>О.Н. Смолин</i> Новый проект Конституции России: свобода от идеологии или иная идеология?	1011
<i>Б.А. Страшун</i> Основные тенденции в развитии конституционного права в мире и проект Конституции Российской Федерации	1017
<i>Б.А. Страшун</i> Предложения по порядку доработки Конституции РФ	1023
<i>Р.И. Хасбулатов</i> Политическая ситуация в России и СССР, сложившаяся в результате государственного переворота (ГКЧП) 19–21 августа 1991 года.....	1024
<i>Е.Л. Черников, В. Бондарев, Б.Н. Кочерга</i> Доработка проекта Конституции Российской Федерации: путь к согласию	1033
<i>З.М. Черниловский</i> Заметки по поводу.....	1041
<i>С.М. Шахрай</i> Проект Союзного договора и судьба Государства Российского.....	1048
<i>В.Л. Шейнис</i> Конституция для России: что же дальше?	1050

VI. Международное сотрудничество..... 1053

Интервью *Альберта Блаустайна*
 Российская Федерация
 должна стать настоящим государством..... 1055

Уильям Т. Д'Зурилла
 Прощание с Лениным. История новой
 некоммунистической Конституции России 1059

Письмо *П. Ордешука* в редакцию газеты «Известия»
 от 15 декабря 1991 г. 1064

*Материалы Института мира США по проекту
 Конституции Российской Федерации*

Самюэль В. Льюис
 Вступительная статья 1071

Александр Алейников 1072

Томас Берджентал 1074

Питер Б. Маггс..... 1078

Письмо *Стивена П. Маркса Н. Критцу* 1080

Алан Б. Моррисон..... 1080

Уолтер Ф. Мэрфи 1085

Мелани Бет Оливеро 1091

Питер Шак..... 1101

Герман Шварц..... 1103

Луис В. Сон 1112

Список иллюстраций

Распоряжение Первого заместителя
 Председателя Верховного Совета РСФСР62

Проект Конституции Российской Федерации
 от 21 февраля 1991 г. (извлечение) 116

Правительственная телеграмма Председателя
 Верховного Совета РСФСР от 15 марта 1991 г. 123

Пояснительная записка к проекту Закона РСФСР
 «О Президенте РСФСР» 169

Содержание

Перечень материалов для подготовки к пленарному заседанию Конституционной комиссии, намеченному на 29 апреля 1991 г.	173
Коммюнике пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР от 17 мая 1991 г.	193
Проект Распоряжения Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР с резолюцией Р.И. Хасбулатова от 29 мая 1991 г.	247
Из служебной переписки Верховного Совета РСФСР. Сопроводительное письмо к проекту Конституции Российской Федерации от 7 июня 1991 г.	248
Схема исполнительной власти, возглавляемой Президентом РСФСР (извлечение)	259
Проект Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 г. (извлечение)	276
Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1991 г. № 1652-1 «О проекте Конституции Российской Федерации»	343
Правительственная телеграмма о созыве пленарного заседания Конституционной комиссии 17 сентября 1991 г.	344
В Комитеты Верховного Совета РСФСР, комиссии его палат. Сопроводительное письмо к проекту Конституции Российской Федерации от 19 сентября 1991 г.	399
Президенту СССР М.С. Горбачеву. Сопроводительное письмо к проекту Конституции Российской Федерации от 20 сентября 1991 г.	400
Решение Конституционной комиссии РСФСР от 23 октября 1991 г.	561
Решение Конституционной комиссии РСФСР от 24 октября 1991 г.	562

Содержание

Проект Конституции Российской Федерации от 11 октября 1991 г. (извлечение)	563
Обращение Патриарха Московского и всея Руси Алексия II от 7 ноября 1991 г.	788
Предложения Комитета государственной безопасности РСФСР от 11 ноября 1991 г.	792
Предложения членов Конституционной комиссии РСФСР С.Н. Булдаева и Ч.-Д.Б. Ондара от 21 ноября 1991 г.	795
Проект правительственной телеграммы с резолюцией Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова от 8 февраля 1991 г.	799
Заявление российского руководства от 19 августа 1991 г. «К гражданам России».....	810
Конституционный вестник № 6 (обложка)	839
Конституционный вестник № 8 (обложка)	857
Конституционный вестник № 5 (обложка)	884
Конституционный вестник № 9 (обложка)	925
Конституционный вестник № 7 (обложка)	963
Предложения Института мира США (извлечение).....	1070

Примечание. Обращаем внимание, что в содержании тома 1 настоящего издания пропущена стенограмма заседания Конституционной комиссии от 12 ноября 1990 г., находящаяся на с. 447–553.

I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

*О.Г. Румянцев¹,
президент некоммерческой организации
«Фонд конституционных реформ»,
канд. юрид. наук*

К истории создания проекта Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.). О работе Конституционной комиссии

Часть вторая: 1991 год²

1991 год оказался сверхнасыщенным в конституционно-правовом отношении. В 1991 году с использованием положений проекта Конституции РФ и в их развитие были внесены важнейшие изменения в действовавший Основной Закон, касавшиеся новых институтов государственной власти: российского президентства, конституционного правосудия, разделения властей, местного самоуправления, верховенства прав человека. Это был год принятия принципиальных законов РСФСР о Президенте РСФСР, Конституционном Суде РСФСР, о гражданстве РСФСР, Концепции судебной реформы, Декларации прав и свобод человека и гражданина. Год избрания первого Президента России; год сразу трех съездов народных депутатов РСФСР (два из которых — третий Съезд и пятый Съезд, — были прерваны под давлением общественности и состоялись как бы в двух сериях).

Было начато содержательное обсуждение доработанного проекта Конституции Российской Федерации в Верховном Совете РФ и его палатах, как сказали бы сегодня — «в первом чтении». По его итогам состоялось долгожданное развернутое представление концепции проекта Съезду народных депутатов Президентом Российской Федерации, председателем Конституционной комиссии Б.Н. Ельциным и ее обсуждение депутатами.

¹ В 1990–1993 гг. — н.д. РФ, член ВС РФ, секретарь / отв. секр. Конституционной комиссии.

² Часть первую данной статьи, «1990 год», см. в томе 1 настоящего издания: История создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: «Волтерс Клувер», 2007. С. 17–34.

Конституционная комиссия провела целый ряд пленарных заседаний, состоявшихся 25 февраля, 27 марта, 5 апреля, 17 мая, 17 сентября, 2 и 23 октября, 11 ноября, 2 и 23 декабря. На постоянной основе действовала рабочая группа (название ее менялось) вместе с группой экспертов и секретариатом Комиссии. С конца года вся Комиссия стала постоянно действующим органом.

Предполагавшегося решениями первого Съезда народных депутатов РСФСР референдума по основным принципам проекта новой Конституции РСФСР в 1991 году так и не состоялось. Верховный Совет РСФСР не выполнил поручения первого Съезда, данного в постановлении Съезда от 22 июня 1990 г. «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР»¹. Причина — политическое решение руководства идти путем существенной корректировки действовавшей Конституции (Основного Закона) РСФСР: надо было институционализировать значительно окрепшую российскую власть.

В 1991 году рациональное начало, обеспечивавшее структурированную последовательную деятельность Конституционной комиссии по обеспечению конституционной реформы в соответствии с предыдущими решениями высшего органа государственной власти РСФСР — Съезда народных депутатов РСФСР, — зачастую оказывалось смятым революционной атмосферой того времени, его психологическим и физическим воздействиями на всех участников политического процесса.

Работу Конституционной комиссии в 1991 году невозможно рассматривать вне сложнейшего политико-правового контекста, в котором она велась. Ибо это был:

- год пика гражданской активности и нарастания острейшего экономического кризиса;
- год углубления противоречий новоизбранного руководства РСФСР с руководством Союза ССР; ГКЧП и последовавшей августовской революции, плоды которой были разранжирены либо похищены; год упущенных возможностей в деле заключения нового Союзного договора, приведший к прекращению существования Союза ССР;
- год нарастания проблем неокрепшего российского федерализма.

Взглянем подробнее на этот один из наиболее сложных в истории российской государственности периодов через призму событий конституционной реформы.

¹ См. с. 73 тома 1 настоящего издания.

1.

1991 год начался в напряженном рабочем ритме — подготовкой и изданием 4 января детального Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина «О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР»¹.

В рамках Конституционной комиссии на базе ее Рабочей группы был создан Редакционный совет в составе 19 членов Комиссии. Редакционному совету было поручено за полтора месяца — к 20 февраля 1991 года — доработать проект Конституции РФ. Следовало учесть предложения, поступившие в Комиссию от комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, народных депутатов всех уровней и советов трудовых коллективов, клубов избирателей, общественных организаций и политических партий, отдельных граждан, а также положения альтернативных проектов и лауреатов общественного конкурса по проекту Конституции РСФСР².

На всю эту колоссальную по объему и сложности работу выделялось менее семи недель.

Одновременно Редакционному совету совместно с Комитетом Верховного Совета РСФСР по законодательству в соответствии с решениями второго Съезда народных депутатов РСФСР было поручено подготовить предложения по реорганизации системы государственных органов РСФСР и введению поста Президента Российской Федерации, предусматривающие необходимые изменения в действовавшей Конституции (Основном Законе) РСФСР.

Тем самым оба направления конституционной реформы, установленные еще первым Съездом народных депутатов РСФСР в июне предыдущего, 1990 года, получали конкретизацию. И работа по обоим векторам развернулась безотлагательно. Впрочем, она была несколько осложнена маневрами вокруг Комиссии, которые сопровождали нас все годы ее работы³. Впрочем, мы старались не отвлекать-

¹ См. с. 55–59 данного тома.

² Упомянутые проекты Конституции с пояснительными записками и комментариями будут опубликованы в т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ» настоящего издания.

³ Как в ходе второго Съезда народных депутатов РСФСР (декабрь 1990 г.), так и в ходе подготовки указанного Распоряжения развернулась нешуточная борьба за руководство Рабочей группой Комиссии. В качестве компромисса во главе

ся. В условиях спрессованного политического времени надо было выполнять поручения как Съезда, так и Б.Н. Ельцина по подготовке проекта Конституции.

Деятельность продолжалась в привычном, как и в 1990 году, напряженном ритме. Совещание членов Редакционного и Экспертного советов Конституционной комиссии РСФСР от 30 января 1991 г.¹ закрепило предложенный порядок организации доработки разделов проекта Конституции. Доработку текста было решено провести в течение февраля 1991 г., 26 февраля созвать пленарное заседание Комиссии и представить до 2 марта доработанный проект Конституции на обсуждение сначала палат, а затем и всего Верховного Совета РСФСР.

Рабочая группа (большая часть Редакционного совета Конституционной комиссии) с экспертами и сотрудниками секретариата² вновь (в третий раз) выехала на творческую сессию на госдачу в поселок Архангельское Московской области, где работала 11–19 февраля 1991 года³.

Главной задачей стала работа с уточнениями и дополнениями к проекту Конституции, с четырьмя основными источниками: проектами, подготовленными самой Конституционной комиссией, депутатской группой «Коммунисты России», и творческой группой Саратовского юридического института, а также с действовавшей Конституцией (Основным Законом) РСФСР. Кроме того, внимательно изучали и анализировали предложения, содержащиеся в письмах граждан, к работе с которыми были привлечены юристы-

Редакционного совета был поставлен один из наиболее опытных членов Комиссии, председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по международным делам В.П. Лукин, к его чести, не склонный торпедировать работу над проектом Конституции. Туман вокруг этого решения стал предметом разбирательства на пленарном заседании Комиссии 27 марта 1991 г. (см. с. 127–157 данного тома). Позже, на шестом Съезде народных депутатов РФ, само руководство Верховного Совета РФ вынуждено было публично признать контрпродуктивность закулисного давления на работу творческого коллектива Комиссии.

¹ См. с. 60–61 данного тома.

² С января 1991 года секретариат Комиссии возглавил специалист Комиссии, аспирант В.Д. Зорькина А.А. Гольцблат.

³ О предыдущих сессиях в Архангельском по работе над созданием проекта Конституции РФ см. с. 26 и 30 тома 1 настоящего издания.

энтузиасты, энергично поддерживающие деятельность Конституционной комиссии.

Говоря об Архангельском, член Конституционной комиссии В.Л. Шейнис заявил: «У нас нет установки провести в любом случае какую-нибудь свою позицию. По ряду статей, например о правах человека, формулировки проекта, подготовленного депутатами-коммунистами, оказались более удачными. Конечно, есть принципиальные политические расхождения, например в вопросах о частной собственности на землю, о полномочиях центральной власти, президентском правлении. В этом случае мы оставляем вопрос открытым, и он будет решаться другими методами, например на всероссийском референдуме»¹.

Значительные усилия, посвященные согласованию позиций с альтернативными проектами, были потрачены не зря: в ряде случаев удалось выработать компромиссные формулировки. Итогом стало знаменательное скрепление завершеного к 21 февраля 1991 года проекта Конституции подписями участников согласительной работы над проектом, включая представителей КПРФ: члена Комиссии, народного депутата РСФСР Ю.М. Слободкина и эксперта, кандидата юридических наук В.А. Масленникова — и пожеланиями удачи².

25 февраля 1991 года доработанный проект Конституции Российской Федерации³ был внесен на обсуждение Конституционной комиссии, на очередное пленарное заседание.

Однако вскоре бурные политические события увели на второй план творческую работу над проектом Конституции России и промежуточный успех в достижении определенного согласия по его концепции. Стратегическую конституционную реформу все чаще стали рассматривать как прикладной инструмент. Давление тактических целей борьбы за власть над коренными задачами построения конституционного строя и демократического правового государства сказалось на особенностях российской политической практики.

¹ Продолжается работа над проектом Конституции России // Агентство PostFactum (Постфактум). 1991. 18 февр.

² См. иллюстрацию на с. 116 данного тома.

³ См. с. 63–115 данного тома.

2.

После событий января 1991 года в Прибалтике, связанных с попыткой применения силы союзным центром в Вильнюсе, актуальной стала выработка политической линии во взаимоотношениях РСФСР и союзного центра. 19 февраля 1991 года в телеобращении Б.Н. Ельцин призвал к отставке Президента СССР М.С. Горбачева и передаче власти коллективному органу — Совету Федерации. Призыв повлек митинги в поддержку политического курса Верховного Совета РСФСР и его председателя, в Сибири развернулось забастовочное движение шахтеров.

21 февраля шестеро членов Президиума Верховного Совета РСФСР: Р.Г. Абдулатипов, А.А. Вешняков, С.П. Горячева, Б.М. Исаев, В.Б. Исаков и В.Г. Сыроватко — выступили с совместным политическим заявлением¹ по поводу нарастающей конфронтации и поставили вопрос о безотлагательном созыве внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР с повесткой дня: отчет Председателя Верховного Совета РСФСР. Встречным заявлением² им ответили другие члены того же самого напрочь расколовшегося Президиума. Было решено созвать третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, на который разные политические силы пришли с радикально отличающейся повесткой³.

По мнению руководства Верховного Совета России, в условиях нарастающего кризиса значимое практическое применение получало направление конституционной реформы, связанное с поправками к действовавшему Основному закону. Это направление стало сферой ответственности Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству⁴, который возглавлял н.д. РСФСР С.М. Шахрай.

¹ См. с. 117–119 данного тома.

² См. с. 119–120 данного тома.

³ В частности, автором этих строк накануне Съезда в открытом обращении к коллегам было предложено «перевести политическую перепалку в более конструктивную плоскость совершенствования парламентаризма, соблюдения процедур, создания и упрочения нормального механизма выработки и принятия решений по ключевым вопросам, имеющим отношение к судьбе России и Союза». См.: Румянцев О. Третий Съезд депутатов России: позиция демократов // Независимая газета. 1991. 26 марта.

⁴ Председатель комитета С.М. Шахрай, являвшийся также и членом Конституционной комиссии, осуществлял практическое взаимодействие с Б.Н. Ельциным

Для получения оснований к учреждению должности Президента России одновременно с Всесоюзным референдумом 17 марта 1991 года проводился референдум РСФСР, 69,9% принявших участие в голосовании ответили «да» на вопрос: «Считаете ли вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?».

Конституционная комиссия собралась на пленарное заседание накануне третьего Съезда, 27 марта 1991 года для рассмотрения вопроса «О работе над проектом Конституции РФ в связи с предстоящим третьим Съездом н.д. РСФСР». На заседании разработчикам пришлось выдержать серьезную атаку на проект. По итогам заседания по предложению председательствовавшего Р.И. Хасбулатова было решено передать вопрос на усмотрение Съезда: «...Если Съезд примет соответствующее решение, как принято говорить, какая-то основа у нас есть»; при этом «раздавать депутатам проект Конституции не стоит, чтобы «не устраивать вокруг него еще раз шум»¹...

Работа над проектом Конституции вновь (как и накануне второго Съезда в декабре 1990 года), казалось, была приторможена, несмотря на все усилия по учету предложений к проекту от субъектов законодательной инициативы и граждан². Но третий Съезд счел необходимым поручить Верховному Совету, Конституционной комиссии «обеспечить выполнение поручения первого Съезда народных депутатов РСФСР по подготовке проекта новой Конституции РСФСР» одним из пунктов Постановления от 4 апреля 1991 г. «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса»³.

по ключевым юридическим вопросам, во многом определившее ход конституционного процесса в 1991 году (который, по наблюдению М.А. Митюкова на одной из встреч Редакционного совета настоящего издания, можно считать «годом С.М. Шахрая»).

¹ См. с. 156 данного тома.

² С момента публикации проекта Конституции до 15 марта 1991 г. в Комиссии было рассмотрено 3864 писем с содержательными предложениями (из которых 2964 полностью или частично поддерживали проект и 876 оценивали его в той или иной степени негативно). Сведения о результатах обработки писем и предложений, поступивших в Конституционную комиссию, см. с. 125–126 данного тома.

³ См. с. 161 данного тома.

По итогам работы третьего Съезда (28 марта – 5 апреля 1991 года) Председатель Верховного Совета РСФСР уже до выборов Президента получал весомые полномочия. Верховному Совету РСФСР к очередному Съезду поручалось подготовить и принять законы РСФСР, в том числе о Конституционном Суде РСФСР, а также подготовить и внести на рассмотрение Съезда РСФСР проекты законов РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР», предусматривающего введение поста Президента РСФСР, и «О порядке избрания Президента РСФСР».

В дни работы третьего Съезда в Грановитой палате Кремля прошел ряд заседаний Комиссии, самым значимым из них было заседание 5 апреля по вопросу «О ходе выполнения решений первого и второго Съездов н.д. РСФСР о работе по подготовке проекта новой Конституции РСФСР».

Идея Круглого стола национального согласия, с которой накануне третьего Съезда народных депутатов России выступила Социал-демократическая партия РФ, казалось, также нашла поддержку. Съезд призвал все политические партии, движения и другие общественные объединения к налаживанию конструктивного диалога, консолидации вокруг актуальных задач стабилизации положения в республике и стране, выхода из кризиса.

В апреле 1991 года фракция «Коммунисты России» заявила, что подготовит к четвертому Съезду народных депутатов РСФСР альтернативный проект Конституции России. Сопредседатель фракции народный депутат РСФСР И.П. Рыбкин пообещал: «Наш проект Конституции сохранит преемственность всего того, что было реализовано в обществе»¹. Необходимо отметить, что представленный вскоре проект уже во многом учитывал положения проекта Конституционной комиссии, что было серьезным шагом навстречу.

Выполняя график работы над президентскими поправками в действующую Конституцию РСФСР², 17 мая на пленарном заседании Конституционной комиссии обсуждались изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) РСФСР, связанные с введением поста Президента РСФСР и реорганизацией системы местного самоуправления. С докладами выступили С.М. Шахрай и предсе-

¹ См.: Агентство PostFactum (Постфактум). 1991. 7 апр.

² См. с. 178 данного тома.

датель Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Г.С. Жуков¹. Крупнейшая комиссия Съезда одобрила в основном принятый Верховным Советом РСФСР Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» и рекомендовала его открывающемуся вскоре четвертому Съезду народных депутатов РСФСР.

На заседании прозвучали некоторые принципиальные поправки, которые было предложено внести на рассмотрение Съезда в индивидуальном порядке. Сам Закон во многом опирался на один из вариантов формы правления (мы называли его «*вариантом группы Зорькина*»), содержащихся в разделе 5 проекта Конституции, подготовленном Конституционной комиссией. Его сторонники полагали, что альтернативная формула «ответственное перед парламентом правительство» в сложившихся условиях не вполне отвечает задачам скорейшей стабилизации политического и социально-экономического положения в РСФСР, улучшения жизни россиян и выхода из кризиса.

К тому времени в Конституционной комиссии в спорах составилось достаточно четкое представление о направлениях государственного строительства в РФ, основанного на действительном разделении властей по горизонтали и полномочий, предметов ведения по вертикали. За обсуждением вопросов парламентаризма, съездов, сессий, законопроектов и регламентов не забывали, что реформа нуждается в сильных исполнительно-распорядительных рычагах и сильных независимых судах. Во многом поэтому и была поддержана концепция, согласно которой Президент становится главой государства и всей исполнительной власти. Предполагалось, что эта система, во многом заимствованная из опыта США, вынудит все ветви власти к сотрудничеству, поскольку ни одна из них не может ликвидировать другую².

Но в России президент является не просто ветвью власти, а нечто бóльшим, поэтому внутри самой системы возникли определенные

¹ См. с. 194–222 данного тома.

² Примечательны основные тезисы пояснительной записки Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству к проекту Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» (см. с. 169–170 данного тома), которые остались в значительной степени не реализованными на практике.

противоречия. Поправки в действовавшую Конституцию РСФСР носили по большому счету фрагментарный характер, не отличаясь целостностью, ибо они не создавали новой Конституции и закладывали основания для дальнейших конфликтов. Введение должности Президента до принятия новой Конституции не позволяло в полной мере обеспечить деятельность главы государства в системе сбалансированной формы правления и других механизмов конституционного строя. Хотя предложения о необходимости увязки такого шага с принятием новой Конституции, в контексте перестройки всей власти, с учетом всей системы сдержек и противовесов, и совместив референдум по Конституции с выборами Президента РФ, вносились неоднократно. С другой стороны, ни Съезд, ни Верховный Совет, строго говоря, не являлись парламентом: Съезд не был постоянно действующим, а Верховный Совет — представительным органом, что давало повод говорить о реформе законодательной ветви власти. Становление новой системы власти проходило при дефиците практики эффективной организации совместной работы ветвей власти, что в условиях начавшегося их разделения привело к разрыву в деятельности президента и парламента.

На четвертом Съезде (22–24 мая 1991 года) российское президентство путем принятия закона о президенте и внесения изменений и дополнений в Конституцию было окончательно конституировано как официальный институт власти, а не только политическая реальность (ставшая таковой де-факто после решений третьего Съезда). 12 июня 1991 года в РСФСР состоялись выборы первого Президента РСФСР. 10–17 июля прошла первая часть пятого Съезда народных депутатов РСФСР, открывшегося торжественной процедурой вступления Б.Н. Ельцина в должность Президента России. Предстояло воздвигнуть новую систему органов исполнительной власти в РФ. В самом начале июля председателю Конституционной комиссии была направлена «Концепция исполнительной власти в РСФСР», подготовленная Рабочей группой Конституционной комиссии¹.

Вступив в новую должность, Б.Н. Ельцин сохранил и пост Председателя Конституционной комиссии. Значимой в данной ситуации была не смена должности, а прекращение мандата народного депутата, ибо первый Съезд в июне 1990 года сформировал Конституцион-

¹ См. один из проектов Концепции на с. 251–259 данного тома.

ную комиссию в составе 102 народных депутатов. Сохранение Ельциным поста руководителя Комиссии перевело ее в новое качество, по сути из комиссии Съезда в *Конституционную комиссию Российской Федерации*. Вопрос о новом председателе Комиссии не ставился вполне преднамеренно; сохранялась зримая и политически значимая связь президента и парламента в руководстве Конституционной комиссией, что до известных пор оправдывало себя, создавая поле для взаимодействия высших должностных лиц государства.

Первая часть пятого Съезда народных депутатов РСФСР запомнилась также принятием важного для развития конституционного строя Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР». Первоначально он был принят в мае Верховным Советом в соответствии с Постановлением четвертого Съезда народных депутатов РСФСР от 25 мая 1991 года «О Законе РСФСР „О Конституционном Суде РСФСР“». Начальный проект был разработан группой под руководством С.А. Пашина в подкомитете по судебной реформе Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству (председатель подкомитета — член Конституционной комиссии и ее Рабочей группы Б.А. Золотухин). В работе над проектом Закона принимали участие как члены, так и эксперты Конституционной комиссии, использовавшие Положения проекта Конституции РФ, подготовленные Комиссией. Примечательно, что Верховный Совет отказался включить в Закон главу об индивидуальной жалобе граждан, но Р.И. Хасбулатов опубликовал Закон с этой главой, и в таком виде он и был утвержден 12 июля Съездом. (Позже, в конце октября 1991 г. Верховный Совет РСФСР обсудил и принял Концепцию судебной реформы в РСФСР, сделав серьезный шаг к структурированию условий становления судебной власти в РФ¹.)

В остальном же первая часть пятого Съезда прошла в плотном противостоянии вокруг вопроса о заполнении вакансии Председателя Верховного Совета РСФСР, образовавшейся с избранием Б.Н. Ельцина на пост Президента России. Интересно, что из первых четырех претендентов на этот пост все оказались членами Конституционной комиссии; в первом туре голосования они получили: С.Н. Бабурин — 435 голосов, Р.И. Хасбулатов — 342 голоса, С.М. Шахрай — 124 голоса, В.П. Лукин — 71 голос. Во втором туре ни Бабурин с 462-мя голо-

¹ См. с. 623–624 данного тома.

сами, ни Хасбулатов с 405-тью так и не были избраны. Заместитель Председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатов стал исполняющим обязанности Председателя Верховного Совета РСФСР.

3.

Российский конституционный процесс 1991 года следует рассматривать в увязке с проблемой конституционной эволюции Союза ССР. Вся суть исторического вызова в 1991 году состояла в одновременном поиске решений крайне сложного вопроса о разграничении полномочий: что и как делегировать союзу (и — какому союзу) государств; что из полномочий сохраняет Российская Федерация, и как это закрепляется на федеральном уровне государственной власти; что и каким образом будет делегировано субъектам РСФСР¹.

В союзных республиках шли референдумы о независимости², а параллельно шел процесс подготовки к заключению нового Союзного договора, как это и было предусмотрено решениями Съездов народных депутатов СССР и РСФСР³, в частности, Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, которая установила, что ее положения станут основой как для разработки новой Конституции РСФСР, так и нового Союзного договора. Конституционная комиссия с самых первых версий проектов исходила из того, что участие в

¹ По этой причине, наряду с документами конституционной реформы в РСФСР в данный том включен раздел документов по вопросу о Союзном договоре. А в следующий том 3, «1992 год», на тех же основаниях предполагается включить документы по вопросу о Федеративном договоре.

² Первыми в 1991 году референдумы прошли в Литве (9 февраля) и в Грузии (31 марта); 6 сентября руководство СССР официально заявило о предоставлении независимости Латвии, Литве и Эстонии; 22 сентября Армения провозгласила себя независимой республикой; наконец, 1 сентября состоялось решение Верховной Рады на Украине по референдуму, который был проведен 1 декабря 1991 года.

³ См. напр.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года «О договоре о Союзе Суверенных Республик (Союзном договоре) и порядке его подписания»; Постановления Верховного Совета РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О Совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик» и от 5 июля 1991 г. «О проекте Договора о Союзе Суверенных Государств, представленном для обсуждения Президентом СССР 18 июня 1991 года»; Постановление Съезда народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 г. «О мерах, вытекающих из совместного заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР» (с. 802–805, 817–818 данного тома).

союзе государств, пусть и с несколько иными полномочиями союза — одна из основ конституционного строя РФ.

Конституирование государственности союзных республик и подготовка к заключению нового Союзного договора были взаимосвязанными, но в чем-то и конкурирующими процессами. Первым комплексом вопросов занималась Конституционная комиссия. Вторым — образованная вторым Съездом народных депутатов РСФСР в декабре 1990 года Комиссия Съезда по разработке предложений к проекту Союзного договора, а также высшее должностное лицо РСФСР и его представители на переговорах по Союзному договору. Взаимобусловлены были не только эти процессы. Согласно все настойчивее звучавшему голосу бывших автономных республик в составе РСФСР перечень конституционных документов высшего уровня должен был дополняться еще и Федеративным договором.

Участие представителей Российской Федерации в работе над договором определялось неясностью — что из полномочий и предметов ведения должно быть делегировано стремящимся к большей самостоятельности регионам РСФСР, а что — органам обновленного Союза. Конституционно уладив внутригосударственные отношения собственно в РСФСР, мы получили бы основу для договорного решения межгосударственных отношений в рамках обновленного Союза.

Весной 1991 года Б.Н. Ельциным был сделан серьезный шаг к соединению конституционного процесса в РСФСР и в Союзе в целом. На основании итогов референдума в СССР¹ уже 23 апреля в Ново-Огареве был подписан предварительный проект нового союзного договора и позже обнародовано Совместное Заявление Президента СССР и руководителей 9 союзных республик². На следующий день вышло Постановление Верховного совета РСФСР по этому вопросу.

Достигнутое «перемирие», казалось, свидетельствовало о признаках разворота в сторону проблематики обновления Союза со стороны лидеров республик, попавших на республиканском уровне политики в своего рода ловушку: политическая борьба с коммунисти-

¹ В референдуме СССР 17 марта 1991 года приняли участие 79,6 % избирателей (148,5 млн из 185 млн, имеющих право голоса); 76,4 % из них ответили «Да» на формулу референдума «Согласны ли вы на сохранение обновленного Союза ССР?».

² См. с. 800–802 данного тома.

ческим Центром стала подменяться курсом на устранение от участия в формировании новой модели Союза.

С середины августа 1991 года путь к подписанию проекта Союзного договора был открыт. 15 августа 1991 года членам Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора была направлена соответствующая правительственная телеграмма. Однако вскоре произошли события, которые всерьез подорвали возможность конструктивного разрешения накопившихся в рамках Союза ССР проблем.

Заявление советского руководства от 19 августа 1991 года и образование Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР стало крайне неудачной попыткой силового решения накапливающихся проблем. Это был государственный переворот с целью не допустить заключения нового Союзного договора¹. В связи с этими событиями в столице сразу начались массовые манифестации в поддержку Верховного Совета РСФСР. Волнения в столицах других союзных республик всерьез затормозили наметившееся было продвижение к подписанию Союзного договора. Процесс был сорван. То, что было позже, в декабре 1991 года, было последствием этого факта.

4.

На российское руководство ложилась новая задача — действовать в совершенно новых условиях фактического перехода Союзного центра на вторые роли. Однако после «августовской революции» стали нарастать признаки политического кризиса в самой РСФСР². Продолжение работы высшего органа государственной власти — Съезда было назначено лишь на 28 октября, но зато с дополнительным вопросом: о проекте Конституции РФ³.

¹ Членами Рабочей группы Конституционной комиссии и ее экспертами был подготовлен иной проект обращения, предложенный вниманию депутатов еще 19 августа 1991 года; в нем подчеркивалась обязанность и огромная ответственность органов государственной власти СССР и РСФСР дать компетентную и беспристрастную правовую оценку событиям (см. с. 811 данного тома).

² Напряжение прорвалось наружу, например, на пресс-конференции и.о. Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова в начале октября 1991 года, где тот подверг резкой критике деятельность Г.Э. Бурбулиса и С.М. Шахрая, возложив на них ответственность за «не совсем удачные» указы Президента Ельцина и назвав государственного секретаря и советника президента «ребятишками, просто не созревшими для политической деятельности» (см.: Независимая газета. 1991. 5 окт.).

³ См. с. 275 данного тома.

Конституционная комиссия продолжала свою работу, стремясь к соблюдению баланса политики и права даже в чрезвычайных обстоятельствах. 22 августа 1991 года было инициировано внесение проекта постановления о российском триколоре, опиравшемся на соответствующую статью проекта Конституции, которое удержалось от искушения «революционной целесообразностью» на эмоциональной волне после провала ГКЧП; упоминался национальный флаг, ибо Верховный Совет не имел полномочия своим решением изменить государственный флаг. Решение Президиума Верховного Совета РСФСР обеспечило официальное использование российского флага¹.

В обстановке нараставшего «разброда и шатаний» нельзя было дальше откладывать рассмотрение проекта Конституции Российской Федерации в Верховном Совете РСФСР. В Конституционной комиссии сложился один из действующих концептуальных центров проработки новых механизмов управления государством, и его следовало использовать.

Был предложен план ускорения работы над новой Конституцией РФ, которым предполагалось:

- оперативно подготовить и принять Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О проекте Конституции Российской Федерации», которым поручалось комитетам Верховного Совета РСФСР и комиссиям его палат провести обсуждение проекта Конституции и представить свои замечания в секретариат Конституционной комиссии не позднее 1 октября 1991 года;

- внести проект Конституции РФ на совместное заседание палат Верховного Совета РСФСР для рассмотрения;

- вынести вопрос на Съезд народных депутатов России; после одобрения Съездом проект мог бы быть вынесен на всероссийский референдум 24 ноября 1991 года одновременно с выборами глав местных администраций².

Принятие новой Конституции, предусматривавшей новую структуру законодательной власти, должно было предотвратить предлагавшийся некоторыми горячими головами роспуск Съезда и Верховного Совета России.

¹ См. с. 271 данного тома.

² См.: Парламент разогнан не будет: Интервью О.Г. Румянцева // Независимая газета. 1991. 24 сент.

Предложения были одобрены на пленарном заседании Конституционной комиссии 17 сентября 1991 года, где слушался и детально обсуждался только один вопрос: «О доработанном проекте Конституции РФ».

Стремление к скорейшему принятию новой Конституции Российской Федерации, казалось бы, получило после августа 1991 года сильный общественный импульс. И хотя в силу различных причин на втором—четвертом Съездах народных депутатов РСФСР проект новой Конституции не обсуждался, а работа Комиссии находила отражение в изменениях, которые вносились в действовавший Основной Закон, все это время продолжалась работа по уточнению и согласованию принятого в октябре 1990 года в качестве рабочей основы текста.

Было решено актуальный вариант проекта Конституции опубликовать в октябре 1991 г. — это было сделано в «Российской газете»¹, а затем, с учетом ряда замечаний, и в № 8 бюллетеня «Конституционный Вестник»².

Публикация проекта вызвала новый поток откликов и замечаний, ставших предметом их дальнейшей проработки в Комиссии. В доработке проекта во все большей степени участвовали и практические работники: судьи, сотрудники Министерства юстиции, адвокатуры, представители руководства регионов. Проект прошел экспертизу и получил высокую оценку ряда центров правовой мысли, например Института государства и права АН СССР и др.³

...Но проект Конституции ждали новые испытания. Конституционный проект все-таки оставался в своих основных конструкциях проектом либерально-демократическим, это его отличительная черта. А общая привычка, воспитанная на советской модели, не всегда могла помочь объективному восприятию идей демократически-правовой государственности со стороны, в первую очередь, традиционалистских сил. У части народных депутатов РСФСР противодействие проекту Конституции шло, как представляется, от неточной интерпретации его Переходных положений, которые предполагали пре-

¹ Российская газета. 1991. 11 окт. См. иллюстрацию на с. 563 данного тома.

² С весны 1991 года бюллетень Комиссии «Конституционный Вестник» выпускался силами Секретариата Конституционной комиссии новыми редакторами «КВ» И.Г. Шаблинским и В.И. Байдиным.

³ См. материалы раздела III данного тома.

кращение полномочий Съезда. Но ведь предлагалось, что со вступлением в силу Конституции РФ народные депутаты РСФСР, избранные в 1990 году, становятся депутатами Верховного Совета РФ. При этом нижнюю его палату (Государственную Думу) образуют депутаты, избранные по территориальным избирательным округам, а верхнюю (Федеральный Совет) — избранные по национально-территориальным избирательным округам.

Кроме того, усилилась критика проекта и со стороны части Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР части руководителей автономий. Неудовольствие, в частности, вызывало предлагавшееся федеративное устройство, согласно которому республики, а также предлагаемые «земли» — прообраз укрупненных регионов (концепции, спокойно реализуемой сегодня через создание новых объединенных краев и федеральных округов) — получали бы одинаковый конституционно-правовой статус субъектов Федерации и уравнивались в своих правах.

Сегодня это уже довольно трудно себе представить, но тогда угроза единству конституционно-правового пространства Федерации через принятие ослабленных конструкций федерализма, где местный интерес превалировал бы над общим, была серьезной. Осенью 1991 года брожение усилилось. Так, Общенациональный конгресс чеченского народа объявил о государственном суверенитете Чеченской Республики.

В Конституционной комиссии считали неприемлемой попытку подменить Конституцию Федеративным договором, что превратило бы РСФСР из конституционной федерации в договорную, существенно ослабив государственное единство России. Поскольку идея Федеративного договора подкреплялась актами законодательной власти¹, мы внесли предложения, что договор возможен как документ о разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов. Такой документ, принимаемый до новой Конституции, мог бы содержать общие принципы разделения функций и правомо-

¹ Сошлюсь, напр., на положения Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июня 1990 года «О Федеративном договоре» и решение третьего Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года принять за основу представленный проект постановления «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)». (См. с. 162 данного тома.)

чий по вертикали, не затрагивая вопросы об органах власти и законах РСФСР.

Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР 26 сентября 1991 года рекомендовал Конституционной комиссии при доработке проекта Конституции Российской Федерации «в максимальной мере учесть предложения Совета Национальностей, а также сложившиеся в России традиции федеративных и национальных отношений, интересы существующих национально-государственных и административно-территориальных образований»¹. На пятом Съезде народных депутатов РСФСР 2 ноября 1991 года было озвучено «Заявление Съезду народных депутатов РСФСР» от лица части народных депутатов РСФСР от национально-государственных и национально-территориальных образований, обвинивших проект Конституционной комиссии в «продолжении тенденции узурпирования прав целых народов»².

Конституционная комиссия шла на компромиссы, но без ущерба для концепции федеративного демократического правового государства.

На фоне углубляющихся процессов на постсоветском пространстве в бывших союзных республиках в проект была включена формулировка, открывавшая возможность расширения состава РФ: «Государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав РФ в качестве республики, земли в соответствии с волеизъявлением его населения»³.

В ходе доработки проекта Конституции к рассмотрению на Верховном Совете РФ, как раз в дни его прохождения через парламентские комитеты и комиссии палат 1 и 2 октября 1991 года состоялось продолжительное совместное обсуждение положений проекта в ходе телефонных разговоров между Председателем Конституционной комиссии Б.Н. Ельциным, находившимся в президентской резиденции в Сочи, и автором этих строк. Поддержка Председателем Комиссии ее основного детища, проекта Конституции, в немалой степени вдохновляла членов Комиссии. Ранее Прези-

¹ См. с. 489 данного тома.

² См. с. 640–642 данного тома.

³ Проект по состоянию на 24 октября 1991 года, статья 76, часть (4). (С. 564 данного тома.)

денту был направлен проект по состоянию на 16 сентября 1991 года. Б.Н. Ельцин поддержал его, но впервые за 15 месяцев существования Комиссии высказал недовольство недостаточным, по его мнению, объемом власти, отмеренной в проекте Президенту¹. Позиция Председателя была доведена до членов и экспертов Комиссии на ее заседании.

10 октября 1991 года Конституционная комиссия во всеоружии подошла к обсуждению проекта Конституции на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР. Однако предложение о включении в повестку пятого Съезда народных депутатов РСФСР вопроса о новой Конституции Российской Федерации в Верховном Совете не получило большинства голосов. Тогда было предложено оформить результаты голосования отдельными постановлениями палат, прежде всего — нижней палаты — Совета Республики².

16 октября 1991 года Совет Республики Верховного Совета РСФСР — на основании статьи 110 Конституции (Основного Закона) РСФСР, используя свое право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РСФСР, предложил пятому (внеочередному) Съезду народных депутатов РСФСР включить в повестку дня представление проекта Конституции Российской Федерации. Постановление было подписано В.И. Жигулиным, заместителем председателя палаты³.

Вскоре прошло совместное заседание палат Верховного Совета РСФСР по вопросу «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР».

После получения рекомендаций от Верховного Совета, Конституционная комиссия собралась 23 октября 1991 года на очередное пленарное заседание. Обсуждались два вопроса: «О порядке представления пятому Съезду н.д. РСФСР проекта Конституции РФ» и «О проекте Закона РСФСР „Об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР“, представленном Комитетом ВС РСФСР по законодательству, и предложениях Рабочей группы Конституционной комиссии»⁴. На рассмотрение был внесен тщательно отредакти-

¹ Замечания и поправки Б.Н. Ельцина см. на с. 277–323 данного тома.

² См. с. 557–558 данного тома.

³ См. с. 559 данного тома.

⁴ Решение Комиссии по второму вопросу — см. с. 560 данного тома.

рованный проект Конституции РФ¹, а также подробная пояснительная записка к нему². По итогам обсуждения Комиссия постановила представить проект Конституции Российской Федерации Съезду народных депутатов РСФСР, представление же поручить Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину.

Таким образом, проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией (по состоянию на 24 октября 1991 года) наконец был внесен на Съезд народных депутатов РСФСР.

5.

Вторая часть пятого Съезда народных депутатов РСФСР прошла с 28 октября по 2 ноября.

Вопрос о проекте Конституции, вопреки законодательной инициативе Совета Республики, в повестку дня Съезда попал не сразу. Лишь на второй день работы Съезд принял решение включить дополнительно в повестку дня вопрос в не предвещавшей ничего хорошего формулировке «О работе Конституционной комиссии»³.

30 октября 1991 года Съезд народных депутатов РСФСР принял решение об избрании судей Конституционного Суда РСФСР, в состав которого Конституционная комиссия достойно делегировала своих представителей: судьями Конституционного Суда стали члены Комиссии Ю.Д. Рудкин, О.И. Тиунов и Н.Т. Ведерников, член подгруппы по правам человека Рабочей группы Конституционной комиссии А.Л. Кононов, руководитель группы экспертов Комиссии В.Д. Зорькин (1 ноября судьи избрали его первым Председателем Конституционного Суда), а также эксперты Т.М. Морщакова и Э.М. Аметистов. Еще целый ряд кандидатов на должность судей получил перед решением Съезда положительные рекомендации Комиссии.

1 ноября 1991 года Съезд принял изменения и дополнения Конституции (Основного закона) РСФСР⁴. К важным изменениям относилось, в частности, включение в часть вторую статьи 121.8 права Президента РСФСР приостанавливать действия актов главы ис-

¹ См. с. 564–608 данного тома.

² См. с. 609–622 данного тома.

³ См. с. 624 данного тома.

⁴ См. с. 627–629 данного тома.

полнительной власти (Президента) республики в составе РСФСР, а также решения других органов исполнительной власти на территории РСФСР, если они противоречат Конституции РСФСР и законам РСФСР.

2 ноября 1991 года состоялось существенное для конституционной реформы событие. Съезд народных депутатов РСФСР обсудил вопрос о представленном Президентом РСФСР проекте Декларации прав и свобод человека и гражданина и поручил Верховному Совету РСФСР рассмотреть и принять по нему соответствующее решение. Это было знаменательное решение. Указанный проект был подготовлен в Комитете Верховного Совета РСФСР по правам человека (Председатель — член Конституционной комиссии С.А. Ковалев) на базе раздела второго «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина» проекта Конституции Российской Федерации, разработанного Конституционной комиссией. Использованы были также положения схожей по содержанию союзной Декларации, принятой раньше, в сентябре 1991 г., СНД СССР.

Процесс инкорпорирования частей концепции и текста проекта Конституции в действовавший Основной Закон РСФСР продолжался.

Благодаря проявленной руководством Комиссии и лично Б.Н. Ельциным политической воле, 2 ноября 1991 года на заседании пятого Съезда народных депутатов РСФСР состоялось долгожданное обсуждение вопроса о проекте Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия шла к этому обсуждению почти полтора года. Б.Н. Ельцин сделал стратегический доклад о конституционной реформе в Российской Федерации, может быть, вообще один их лучших своих докладов. Название говорило само за себя: «Правовую преграду — распаду и хаосу»¹. Это была позитивная программа конституционного процесса в Российской Федерации.

Оценивая проделанную работу, докладчик, в частности, подчеркнул: *«...завершается большое и важное для России дело. Российская Федерация имеет возможность сейчас, уже в скором будущем получить солидный, основополагающий документ — Конституцию. За время работы Конституционной комиссии в России происходили значительные изменения. Сама жизнь сняла расхождения между разными вариантами проекта. Была подтверждена правильность ключевых идей перво-*

¹ См. с. 630–637 данного тома.

начальных концепций. Основные положения проекта широко восприняты общественным мнением... Считаю, что искусственное затягивание конституционной реформы было бы большой политической ошибкой. Мы не вправе упустить возможность поставить мощную правовую преграду на пути хаоса и распада. Пришло время, чтобы Съезд определил свое отношение к проекту Конституции... Убежден, важнейшее государственное дело должно наконец встать на твердую, постоянную основу и проводиться в четком взаимодействии с органами российского парламента. Видимо, можно подумать и о всеобщем референдуме по проекту новой Конституции...»¹.

И хотя сам доклад и его обсуждение прошли в обстановке, увы, напоминавшей обструкцию: шум в зале, выкрики, некоторые депутаты вообще предпочли выбежать в фойе получать свежеизданные книжки со стенограммой первой части пятого Съезда, — тем не менее, вопреки всем препонам, на пятом Съезде состоялось содержательное обсуждение доклада и основных положений предложенной концепции новой Конституции. Это был безусловный шаг вперед.

Итогом стало принятие Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии», в котором представленный Конституционной комиссией проект Конституции Российской Федерации был всего лишь принят к сведению. Было дано поручение Конституционной комиссии и Верховному Совету РСФСР доработать представленный Съезду проект и внести его на рассмотрение очередного (шестого) Съезда. Были сорваны замыслы по признанию работы Конституционной комиссии неудовлетворительной и ее расформированию. Пятый Съезд повысил статус Комиссии. В целях упорядочения работы над проектом Конституции и проведения конституционной реформы в РСФСР ей был придан статус постоянно действующего органа. Проект положения о Конституционной комиссии был через месяц, 2 декабря утвержден на пленарном заседании Комиссии², а 22 января 1992 года Верховным Советом РФ; наряду со специфическими задачами, определенными решениями Съезда, Комиссия стала пользоваться также правами парламентского комитета.

¹ См. с. 637 данного тома.

² См. с. 675—678 данного тома.

6.

В декабре 1991 года в Конституционной комиссии было подготовлено принципиальнейшее Распоряжение обоих ее руководителей «О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями» (подписано 6 декабря 1991 года)¹. Путем издания беспрецедентного совместного акта Б.Н. Ельцин и Р.И. Хасбулатов поддержали подход Комиссии к решению назревших вопросов о принципах федеративного устройства РСФСР, исходя из действующей Конституции РСФСР, Декларации о государственном суверенитете РСФСР, наличия проекта Конституции РФ, проектов Федеративного договора — Договора о разграничении компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов РСФСР² и проекта Закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

Была образована рабочая группа в составе 16 депутатов и экспертов. Конституционная комиссия Российской Федерации бралась за подготовку важнейшего документа на базе раздела IV проекта Конституции РФ, как будущей части Основного Закона. Предварительные результаты надо было представить уже до 14 декабря 1991 года. Мы торопились не случайно.

8 декабря было подписано соглашение о создании Содружества Независимых Государств. 21 декабря в рамках Алма-атинского протокола к нему присоединяются большинство остальных республик СССР. 25 декабря М.С. Горбачев ушел в отставку с поста Президента СССР. В 1992 год Российская Федерация входила с новым требованием подготовки Конституции независимого государства...

Давая оценку крушения Советского Союза, президент В.В. Путин отмечал в 2005 г., что для российского народа оно стало настоящей драмой..., «эпидемия распада к тому же перекинулась на саму Россию»³.

Именно с целью предотвратить эпидемию распада Конституционная комиссия и приступала к практической работе над созданием

¹ См. с. 688–689 данного тома.

² Договор был назван так впервые именно этим Распоряжением.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 года // Российская газета. 2005. 26 апр.

1. Вступительная статья

нового, остро необходимого законодательства о федерализме. В самые сжатые сроки в декабре был подготовлен первоначальный проект Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти ее субъектов. 23–24 декабря 1991 года на расширенное пленарное заседание Конституционная комиссия вынесла два взаимосвязанных вопроса: 1) обсуждение раздела о федеративном устройстве проекта Конституции РФ и 2) рассмотрение проекта вышеупомянутого Соглашения (Договора) о разграничении полномочий и предметов ведения.

Речь шла уже не только и не столько о законотворчестве. Политика искусство возможного. Надо было находить *modus vivendi* для новой ситуации с представителями политической элиты регионов в спорах о стратегической жизнеспособности принципов конституционной федерации, в поисках ускоренного решения вопроса о разграничении полномочий до принятия новой Конституции Российской Федерации. Об этом пойдет речь в следующем томе настоящего издания.

Продолжение следует

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

**РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 4 января 1991 г. № 467-1**

**О мерах по обеспечению
дальнейшей деятельности
Конституционной комиссии
Съезда народных депутатов РСФСР¹**

В целях дальнейшего обеспечения конституционного процесса в РСФСР и во исполнение решений первого Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.90 г., 16.06.90 г., 20.06.90 г., 21.06.90 г., 22.06.90 г. и Постановления второго Съезда народных депутатов от 15.12.90 г. считаю необходимым на период с 1 января по 30 июня с.г. принять следующие меры:

1. По Редакционному совету.

1.1. Создать в рамках Конституционной комиссии Редакционный совет из народных депутатов РСФСР — координаторов подкомиссий рабочей группы, а также членов авторской группы и авторов отдельных проектов — в следующем составе:

- 1) Адров Валерий Михайлович;
- 2) Амбарцумов Евгений Аршакович;
- 3) Арсланова Фануза Шарафиевна;
- 4) Бабурин Сергей Николаевич;
- 5) Варов Владимир Константинович;
- 6) Волков Леонид Борисович;
- 7) Золотухин Борис Александрович;
- 8) Ключгант Вадим Владимирович;
- 9) Ковалев Сергей Адамович;
- 10) Лукин Владимир Петрович (председатель Редакционного совета);
- 11) Мазаев Владимир Дмитриевич;
- 12) Медведев Павел Алексеевич;
- 13) Рыжов Юрий Александрович;
- 14) Румянцев Олег Германович (ответственный секретарь Комиссии);
- 15) Слободкин Юрий Максимович;
- 16) Цанн-кай-си Федор Васильевич;
- 17) Шахрай Сергей Михайлович;
- 18) Шейнис Виктор Леонидович;
- 19) Шелов-Коведяев Федор Вадимович.

Кроме того, привлечь к работе Редакционного совета народных депутатов СССР А.И. Казанника, К.Д. Лубенченко, А.М. Оболенского и Г.В. Старовойтову.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 170. Л. 38–44.

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

1.2. Поручить Редакционному совету доработать проект Конституции Российской Федерации к 20 февраля 1991 года с учетом предложений, поступивших от комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, народных депутатов всех уровней, советов трудовых коллективов, клубов избирателей, общественных организаций и политических партий, отдельных граждан. При доработке проекта учесть положения работ лауреатов общественного конкурса по проекту Конституции РСФСР, а также положения альтернативных проектов.

1.3. Редакционному совету совместно с Комитетом Верховного Совета РСФСР по законодательству в соответствии с поручением второго Съезда народных депутатов РСФСР подготовить предложения по реорганизации системы государственных органов РСФСР и введению поста Президента Российской Федерации, предусматривающие необходимые изменения в действующей Конституции (Основном Законе) РСФСР.

1.4. Редакционному совету действовать на постоянной основе; его члены на все время работы Комиссии могут освобождаться полностью или частично от выполнения служебных обязанностей на тех же основаниях, что члены комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР.

1.5. Редакционному совету на своих заседаниях рассмотреть предложения по изменению, уточнению и дополнению статей проекта Конституции Российской Федерации, опубликованного по решению Конституционной комиссии.

Деятельность Редакционного совета курировать Первому заместителю Председателя Верховного Совета РСФСР, заместителю Председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатову. Подготовку и проведение заседаний обеспечивать председателю Редакционного совета В.П. Лукину и ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву.

1.6. Поручить Редакционному совету совместно с Экспертным советом разработку и проведение мероприятий по разъяснению содержания, направлений конституционной реформы, а также механизма ее реализации.

2. По Экспертному совету.

2.1. Для расширения круга специалистов-обществоведов, привлекаемых к обеспечению конституционного процесса, создать Экспертный совет при Конституционной комиссии. Руководство Экспертным советом возложить на доктора юридических наук, профессора В.Д. Зорькина.

2.2. Обеспечить привлечение к работе Экспертного совета ведущих юристов и политологов, специалистов в области государственного и конституционного права. Привлекать к доработке, разъяснению положений и принятию проекта Конституции Российской Федерации специалистов из НИИ и вузов специального профиля, расположенных в регионах. Состав Экспертного совета уточнить в рабочем порядке.

2.3. Поручить Экспертному совету осуществление правовой и стилистической экспертизы разделов и глав проекта Конституции, а также пред-

ложений по реорганизации системы государственных органов РСФСР и введению поста Президента Российской Федерации.

2.4. Эксперты могут полностью или частично освобождаться от выполнения служебных обязанностей. Предусмотреть также возможность разовых и эпизодических экспертиз и консультаций с последующей оплатой по трудовому соглашению.

2.5. Финансово-хозяйственному отделу Президиума Верховного Совета РСФСР, Управлению Делами Совета Министров РСФСР для обеспечения работы редакционного и экспертного советов выделить дополнительные помещения и оргтехнику согласно заявке ответственного секретаря Комиссии.

3. По секретариату Конституционной комиссии.

3.1. Преобразовать технический секретариат Конституционной комиссии в секретариат Конституционной комиссии. Секретариату Комиссии обеспечивать организационную и техническую работу редакционного и экспертного советов и Комиссии в целом.

3.2. Принимать на работу сотрудников секретариата Комиссии по трудовым соглашениям на период деятельности Конституционной комиссии. Оплату по трудовым соглашениям проводить на основании актов о приемке работ, подписанных ответственным секретарем Комиссии. Распространить на сотрудников секретариата Комиссии действие внутреннего распорядка работы аппарата Верховного Совета РСФСР.

3.3. Финансово-хозяйственному отделу для создания конституционной библиотеки и работы редакции бюллетеня «Конституционный вестник» выделить в распоряжение секретариата Комиссии помещение.

3.4. Финансово-хозяйственному отделу Верховного Совета РСФСР совместно с секретариатом Комиссии разработать и представить на утверждение смету расходов Конституционной комиссии на период предстоящей работы, с учетом затрат по Редакционному и Экспертному советам, секретариату и группе обработки информации.

4. По группе обработки информации.

4.1. Для учета и анализа предложений, замечаний и дополнений к проекту Конституции Российской Федерации создать группу обработки информации. Руководство группой возложить на Бердникова Сергея Иннокентьевича, главного специалиста Комитета Верховного Совета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления.

4.2. Группе обработки информации поручается:

– организовать с помощью автоматизированной системы обработки информации учет и первичную обработку предложений, поступающих к проекту Конституции Российской Федерации;

– создать систему автоматизированной подготовки и обобщения данных; организовать осуществление и анализ обратной связи в соответствии с утвержденной схемой (технологией);

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

– обеспечить программное развитие системы автоматизированного обобщения мнений населения, а также формирование, поддержку и актуализацию баз данных Конституционной комиссии;

– обеспечить своевременную подготовку и предоставление материалов (итоги автоматизированной обработки данных, сводки поступающих предложений, сравнительные таблицы, анализ корреспонденции) в редакционный, экспертный советы и секретариат Комиссии не реже одного раза в неделю;

– проводить регулярный социологический анализ поступающих мнений и предложений по региональному, социальному, профессиональному признаку — с целью выявления тенденций изменения результатов обратной связи;

– осуществлять сравнительный анализ мероприятий, обеспечивающих ход конституционного процесса в РСФСР.

4.3. Для первичной обработки поступающих в Конституционную комиссию предложений создать юридическую группу. Руководство юридической группой по первичной обработке предложений поручить главному специалисту секретариата Конституционной комиссии Купченко Владимиру Ильичу.

Юридической группе:

а) привлечь к работе по обработке предложений, поступающих в Конституционную комиссию, студентов старших курсов юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова;

б) поручить автоматизированную кодификацию действующего законодательства РСФСР, СССР, зарубежных стран и ее применение в целях обеспечения конституционного процесса. Комитету Верховного Совета РСФСР по законодательству, Министерству юстиции РСФСР, Совету Министров РСФСР, юридическому отделу аппарата Президиума Верховного Совета РСФСР оказать необходимое содействие экспертному совету и юридической группе.

5. По работе со средствами массовой информации и с общественным мнением.

5.1. Редакционному и экспертному советам вместе с подкомитетом по изучению общественного мнения разработать и опубликовать в печати анкету для выявления общественного мнения по ключевым положениям конституционной реформы. С той же целью проводить регулярное анкетирование по регионам, а также заданные опросы общественного мнения в нескольких точках РСФСР. Перед третьим Съездом народных депутатов РСФСР провести репрезентативный опрос общественного мнения по общероссийской выборке.

5.2. Организовать обсуждение проекта Конституции в республиках, краях и областях РСФСР с участием членов Конституционной комиссии и Экспертного совета. Поручить Организационному отделу Президиума Верховного Совета РСФСР составление графика мероприятий и их организацию. Обратиться к российскому отделению общества «Знание» с просьбой раз-

вернуть лекционную работу и привлечь лекторский актив к работе по разъяснению положений конституционной реформы в РСФСР.

5.3. Регулярно информировать народных депутатов РСФСР, общественность, избирателей о работе над проектом Конституции Российской Федерации и по вопросам реорганизации системы государственных органов РСФСР. Для информационного обеспечения работы с общественным мнением создать пресс-группу в секретариате Комиссии.

5.4. Комитету Верховного Совета РСФСР по средствам массовой информации, Министерству печати и массовой информации РСФСР, Пресс-службе при Президиуме Верховного Совета РСФСР, Редакционно-издательскому отделу, Организационному отделу Президиума Верховного Совета РСФСР:

- обеспечивать регулярную рассылку материалов Конституционной комиссии, предоставление их средствам массовой информации;

- содействовать обсуждению проекта Конституции на местах — в том числе в местной печати и на сессиях местных Советов народных депутатов;

- поддерживать создание специальных рубрик в республиканских и местных средствах массовой информации и обеспечить для регулярной публикации (выхода в эфир) материалы, раскрывающие ход конституционного процесса в РСФСР и положения проекта Конституции Российской Федерации.

5.5. Опубликовать доработанный проект Конституции Российской Федерации в центральной и местной печати в начале марта 1991 г.

6. Порядок работы Редакционного совета, Экспертного совета, секретариата и организационно-аналитической группы регулируется внутренним регламентом. Координацию деятельности Редакционного совета, Экспертного совета, секретариата и группы обработки информации возложить на ответственного секретаря Комиссии, народного депутата РСФСР О.Г. Румянцева.

7. Считать утратившими силу распоряжения от 22 июня 1990 года «О порядке деятельности Конституционной комиссии» и от 31 октября 1990 года «О мерах по обеспечению работы над проектом Конституции Российской Федерации» — в частях, противоречащих данному Распоряжению.

8. Редакционному и экспертному советам к 15 января 1991 г. подготовить проект Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР «О мерах по обеспечению деятельности Конституционной комиссии РСФСР».

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

Б.Н. ЕЛЬЦИН

**РЕШЕНИЕ СОВЕЩАНИЯ
ЧЛЕНОВ РЕДАКЦИОННОГО
И ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТОВ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР
от 30 января 1991 г.**

**Об организации доработки разделов проекта
Конституции Российской Федерации¹**

Совещание членов Редакционного и Экспертного советов Конституционной комиссии РСФСР от 30 января 1991 г. приняло решение организовать дальнейшую работу над текстом проекта Конституции следующим образом:

1. В период 31.01–7.02 работу над текстом отдельных разделов вести в рабочих группах:

Раздел	Ответственные	Народные депутаты	Эксперты
1	О. Румянцев	Е. Амбарцумов	
2	С. Сироткин	С. Ковалев	Э. Аметистов
3	Ф. Цанн-кай-си	В. Адров	Л. Мамут, В. Кикоть
4	Ф. Шелов-Коведяев	В. Мазаев, А. Головин, Г. Старовойтова	Б. Страшун, В. Кикоть, В. Колосов, Н. Петров
5 гл. 5.1–5.6	В. Шейнис	Л. Волков, Ю. Рыжков, Ю. Слободкин, С. Бабурин	В. Зорькин, Б. Страшун
гл. 5.7	Б. Золотухин	Ф. Арсланова, В. Ключвант, Ю. Слободкин	
гл. 5.8	Л. Волков		Б. Страшун
гл. 5.9	П. Медведев	Ф. Ерошин	Г. Явлинский
гл. 5.10	В. Зорькин	А. Степанов, Ю. Рыжков	
гл. 5.11	С. Ковалев		М. Петросян
6			
7	Б. Страшун (в целом) + каждый смотрит свою главу:		

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 170. Л. 57–58.

Решение Редакционного и Экспертного советов от 30 января 1991 г.

гл. 7.1	С. Ковалев		
гл. 7.2	П. Медведев		
гл. 7.3	Ф. Шелов-Коведяев		
гл. 7.4	Л. Волков, В. Шейнис, В. Зорькин		
гл. 7.5	Б. Золотухин		
гл. 7.6	Б. Страшун, С. Шахрай		
пояснительная записка	каждый ответственный за раздел (главу) готовит текст пояснительной записки объемом до двух страниц		

2. При доработке текста в соответствии с Распоряжением Б.Н. Ельцина использовать положения проектов — лауреатов конкурса и альтернативного проекта.

3. Доработанные тексты сдать в Секретариат Комиссии 7 февраля. Секретариату (т. Гольцблат А.А.) обеспечить в период 7–10 февраля введение текстов в компьютер, их распечатку и размножение.

4. Подать заявку на работу в Архангельском на период 11–19 февраля. Обеспечить совместно с Управлением делами Верховного Совета и Совмина РСФСР необходимую технику, транспорт, материалы для работы над проектом.

К 20 февраля распечатать и растиражировать текст доработанного проекта в целом. 20 февраля провести расширенное заседание Редакционного и Экспертного советов Комиссии.

26 февраля 1991 г. созвать пленарное заседание Конституционной комиссии и представить доработанный проект.

Вынести до 2 марта с.г. доработанный проект Конституции на обсуждение палат и всего Верховного Совета.

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии,
народный депутат РСФСР**

О.Г. РУМЯНЦЕВ



РАСПОРЯЖЕНИЕ

Первого заместителя Председателя Верховного Совета
РСФСР

**УПРАВЛЯЮЩЕМУ ДЕЛАМИ
СОВЕТА МИНИСТРОВ РСФСР
тов. Третьякову А. И.**

В связи с необходимостью срочной доработки проекта Конституции Российской Федерации прошу обеспечить выезд Рабочей группы Конституционной комиссии на базу "Архангельское" в период с 11 по 19 февраля с.г. и создать ей условия для непрерывной работы, в том числе: обеспечить членам группы (депутатам, экспертам и сотрудникам секретариата) жилье, трехразовое питание на базе "Архангельское", транспорт, расконсервировать оргтехнику на даче номер 6.

**ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР**

Р. И. ХАСЕУЛАТОВ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕАМБУЛА

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ
 РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ
 И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

 ГЛАВА I: Общие положения
 ГЛАВА II: Гражданство
 ГЛАВА III: Гражданские права
 ГЛАВА IV: Политические права и свободы
 ГЛАВА V: Социальные, экономические и культурные права
 ГЛАВА VI: Гарантии прав и свобод человека
 ГЛАВА VII: Основные обязанности

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

 ГЛАВА VIII: Собственность, труд, предпринимательство
 ГЛАВА IX: Политические партии
 и иные общественные объединения
 ГЛАВА X: Религия и религиозные объединения
 ГЛАВА XI: Наука, образование, воспитание и культура
 ГЛАВА XII: Семья
 ГЛАВА XIII: Средства массовой информации

¹ Проект подготовлен на основе варианта, принятого Конституционной комиссией РСФСР за рабочую основу и опубликованного по решению Комиссии в еженедельнике «Аргументы и факты» № 47/1990.

Доработан членами Редакционного совета и Экспертного совета Комиссии с использованием многих положений альтернативного проекта «Конституции РСФСР», подготовленного группой народных депутатов РСФСР и их экспертами; положений проекта «Конституции Российской Федеративной Республики», подготовленного группой ученых Саратовского Юридического Института; принятых поправок к действующему Основному Закону РСФСР; предложений комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР; народных депутатов РСФСР и местных Советов; предложений и писем граждан, поступивших в адрес Конституционной комиссии — в соответствии с Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 5.01.91 г.

Архив ФКР.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XIV: Состав и территория Российской Федерации

ГЛАВА XV: Компетенция Российской Федерации, республик и федеральных территорий

ГЛАВА XVI: Языки

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА XVII: Задачи государства.

Высшие органы государственной власти

ГЛАВА XVIII: Президент Российской Федерации

ГЛАВА XIX: Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации

ГЛАВА XX: Правительство (Совет Министров) Российской Федерации

ГЛАВА XXI: Судебная власть

ГЛАВА XXII: Прокуратура и следственный комитет

ГЛАВА XXIII: Местная власть и местное самоуправление

ГЛАВА XXIV: Финансы и бюджет

ГЛАВА XXV: Защита государства

ГЛАВА XXVI: Чрезвычайное положение

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА XXVII: Порядок изменения Конституции

ГЛАВА XXVIII: Вступление Конституции в силу

ГЛАВА XXIX: Столица и государственные символы Федерации

РАЗДЕЛ СЕДЬМОЙ. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА 1: О правах, свободах и обязанностях человека и гражданина

ГЛАВА 2: О социально-экономических статьях

ГЛАВА 3: О федеративном устройстве

ГЛАВА 4: О системе государственной власти

ГЛАВА 5: О судебной власти

ГЛАВА 6: О законодательстве Российской Федерации

ПРЕАМБУЛА

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенный исторической судьбой и жизнью на этой земле, чтя память своих предков, в труде и борьбе, бедах и страданиях сохранивших и передавших нам светлую веру в добро и справедливость, исходя из высокой ответственности перед нынешними и будущими поколениями наших соотечественников,

исполненные решимости утвердить свободу, права человека и достойную жизнь в нашей стране, обеспечить гражданский мир и межнациональное согласие, возродить общество и сделать незыблемой демократическую государственность Российской Федерации,

принимаем настоящую Конституцию и провозглашаем ее

ОСНОВНЫМ ЗАКОНОМ НАШЕГО ОБЩЕСТВА И НАШЕГО ГОСУДАРСТВА.

РАЗДЕЛ I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 1. Государственный суверенитет

Российская Федерация — суверенное, демократическое, социальное и правовое государство исторически объединившихся в нем народов. Российская Федерация — Республика. Она обладает верховным правом в отношении своей территории и национального богатства; самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику; принимает Конституцию и законы, обладающие верховенством на ее территории.

Статья 2. Народовластие

(1) Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ обладает исключительным правом принимать Конституцию.

(2) Народ осуществляет свою власть непосредственно и через систему создаваемых органов государственной власти в формах и пределах, установленных настоящей Конституцией.

(3) Никакая часть народа, никакая организация и отдельная личность не могут присвоить власть в государстве. Узурпация власти является тягчайшим преступлением.

(4) Выборы представительных органов (Советов, иных органов власти и самоуправления) осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при свободном выдвижении кандидатов и тайном голосовании. Срок полномочий любого государственного органа и должностного лица, а также порядок формирования государственных органов определяется Конституцией и законом.

Статья 3. Человек и его права как высшая ценность

(1) Высшей ценностью в Российской Федерации является человек, его жизнь, честь, достоинство и свобода, личная неприкосновенность и другие неотчуждаемые права.

(2) Права человека в Российской Федерации обеспечиваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями настоящей Конституции.

(3) Каждый гражданин в рамках закона осуществляет свои права самостоятельно в соответствии с принципом «разрешено все то, что не запрещено законом». Государство исходит из приоритета прав человека, служит человеку и обществу, защищает и обеспечивает права человека и гражданина.

Статья 4. Политический плюрализм

(1) Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического и идеологического многообразия, многопартийности.

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии.

Статья 5. Верховенство права и Конституции

(1) Государство, все его органы и должностные лица, граждане связаны правом и конституционным строем, действуют в строгом соответствии с Конституцией и законами.

(2) Конституция Российской Федерации является высшим Законом Республики. Нормы Конституции имеют прямое действие и применяются судом. Законы и иные правовые акты, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы и не применяются судом.

(3) Законы и другие правовые акты должны быть экономически обоснованными, социально справедливыми и приниматься в установленном порядке. Нормативные акты, не опубликованные официально для всеобщего сведения, не обязывают граждан и не применяются судами.

(4) Международные договоры, участником которых является Российская Федерация, составляют часть права Федерации. Если в международном договоре Российской Федерации содержатся иные правила, нежели в ее законодательстве, — действуют правила международного договора. Международные и межреспубликанские договоры Российской Федерации могут создавать права и обязанности для лиц, подчиненных юрисдикции Федерации.

Статья 6. Разделение властей

(1) Система государственных органов основана на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной, а также на разделении компетенции между Федерацией в целом, ее республиками и органами местного самоуправления.

(2) В соответствии с принципом разделения властей, органы государства в рамках своих полномочий действуют самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравновешивая друг друга.

Статья 7. Рыночная экономика

(1) Основа экономики Российской Федерации — социальное рыночное хозяйство, где гарантируются свобода экономической деятельности граждан, их групп и коллективов, государства; разнообразие форм собственности и равные условия их правовой защиты, стремление к общественной пользе и добросовестная конкуренция; обеспечиваются социальные права человека.

(2) Право собственности и наследования, стабильность отношений собственности гарантируются государством. Государство участвует в регулировании экономики.

(3) Экономические отношения строятся на социальном партнерстве между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем.

Статья 8. Социальное государство

(1) Государство строит свою деятельность на принципах социальной демократии и справедливости. Обеспечение каждому гражданину Российской Федерации равенства возможностей осуществляется через развитие системы государственных социальных служб.

(2) Российская Федерация охраняет труд и здоровье людей, заботится о семье и детях, создает необходимые условия жизни для инвалидов и престарелых.

(3) Государство обеспечивает уровень жизни не ниже прожиточного минимума тем гражданам, которым не может предоставить возможность самостоятельного получения соответствующих доходов — в том числе, устанавливая необходимый размер пенсий и пособий.

(4) Обязанность государства в социальной сфере — обеспечение равных для всех граждан исходных условий получения образования и начала трудовой деятельности, независимо от принадлежности к определенной социальной группе, места проживания, имущественного положения, других обстоятельств. Государство проводит гуманную демографическую политику; создает необходимые условия для социально-экономического и культурного развития общества; обеспечивает экологическую безопасность и рациональное природопользование.

(5) Социальная защита трудящихся осуществляется государством и профсоюзами, иными общественными объединениями. Гарантируются права трудовых коллективов.

Статья 9. Федеративное устройство

(1) В Российской Федерации объединены на федеративной основе государственные образования — республики (земли), имеющие одинаковый конституционно-правовой статус субъектов Федерации, а также федеральные территории. Они входят в Российскую Федерацию на основе самоопределения народов, свободного выбора путей и способов социально-экономического, политико-правового и национально-культурного развития.

(2) Республики, земли сами решают вопросы своей внутренней жизни, осуществляют законодательную, исполнительную, судебную власть — за исключением полномочий, отнесенных настоящей Конституцией к ведению Федерации в целом.

(3) В Российской Федерации уважаются и гарантируются права всех национальностей. Российская Федерация содействует всем национальностям и народам в реализации их прав, в том числе посредством поддержки избранных ими форм государственности или автономии.

Статья 10. Российская Федерация в Союзе (Содружестве) республик

(1) Российская Федерация вправе добровольно объединяться с другими суверенными республиками (государствами) в Союз на договорной основе. В этом случае часть своих прав она делегирует Союзу для ведения общих дел, оставляя за собой право участия в их осуществлении.

(2) Органы Союза республик осуществляют свои полномочия на территории Российской Федерации только в пределах делегированных им полномочий.

(3) За Российской Федерацией сохраняется право свободного выхода из состава Союза (Содружества) республик.

(4) Российская Федерация уважает неотъемлемые права всех народов СССР и признает особое значение традиционных связей с республиками, исторически образовавшими СССР. К договорам Российской Федерации с этими республиками применяются положения статьи 5 (4) настоящей Конституции.

Статья 11. Российская Федерация в мировом сообществе

(1) Российская Федерация: руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному международному сотрудничеству, разрешению глобальных проблем.

(2) Российская Федерация осуществляет свою внешнюю политику и участвует в жизни мирового сообщества прямо или через посредство уполномоченных на то органов Союза республик.

(3) Российская Федерация: осуществляет свое представительство на международной арене, устанавливает дипломатические, консульские, внешнеэкономические и другие отношения с иностранными государствами, заключает договоры и соглашения, участвует в деятельности международных организаций, межгосударственных образований, систем коллективной безопасности в соответствии с Уставом ООН.

Статья 12. Стабильность основ конституционного строя

Основы конституционного строя Российской Федерации, изложенные в настоящем разделе, могут быть изменены только всероссийским народным голосованием (референдумом).

РАЗДЕЛ II. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 13

Права и свободы человека принадлежат ему от рождения.

Статья 14

(1) Права, свободы и обязанности граждан устанавливаются и изменяются исключительно Конституцией и законом. Никто не вправе лишить человека и гражданина полностью или частично прав и свобод, ограничить его в правах и свободах, иначе как в соответствии с настоящей Конституцией.

(2) Законы, умаляющие или ограничивающие права и свободы граждан, не имеют юридической силы.

(3) Перечисление в Конституции и законах определенных прав и свобод не может быть использовано для умаления других прав и свобод человека.

Статья 15

(1) Гражданам Российской Федерации на ее территории гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, цвета кожи, пола, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, партийной принадлежности или беспартийности, и других обстоятельств.

(2) Прямое или косвенное ограничение прав либо установление привилегий или преимуществ по перечисленным выше признакам не допускаются.

(3) Женщина и мужчина имеют равные права и свободы.

(4) Закон определяет меры, направленные на недопущение и преследование нарушений равноправия граждан по основаниям, перечисленным в части (1) настоящей статьи.

Статья 16

Осуществление прав и свобод не должно нарушать законные интересы, права и свободы других лиц, не должно быть направлено на насильственное изменение существующего конституционного строя, на разжигание религиозной, социальной, классовой, национальной ненависти, пропаганду войны и насилия.

Статья 17

(1) Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, пользуются всеми правами и свободами, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами, международными и межреспубликанскими договорами Российской Федерации, за изъятиями, установленными законами, международными и межреспубликанскими договорами Российской Федерации.

(2) Граждане других государств и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правом убежища.

ГЛАВА II. ГРАЖДАНСТВО

Статья 18

(1) В Российской Федерации за каждым признается право на гражданство и его изменение.

(2) Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации устанавливаются законом.

(3) Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства и выслан за ее пределы.

(4) Ограничения права на изменение гражданства могут устанавливаться только законом.

Статья 19

Гражданину Российской Федерации гарантируется защита и покровительство за ее пределами.

Статья 20

(1) Гражданство Российской Федерации не исключает наличия у лица гражданства другого государства, если это соответствует обязательствам, вытекающим из договоров, заключенных Российской Федерацией с суверенными республиками, входящими в Союз республик или с другими государствами. Российская Федерация может в одностороннем порядке разрешать гражданам приобретать или сохранять также иное гражданство.

(2) Наличие у гражданина Российской Федерации также иного гражданства не освобождает его от обязанностей, вытекающих из состояния в гражданстве Российской Федерации.

Статья 21

(1) Республика, входящая в Российскую Федерацию, вправе установить свое гражданство. Все граждане республик являются гражданами Российской Федерации.

(2) Республики, входящие в Российскую Федерацию, не могут ограничивать права и свободы, а также расширять обязанности, вытекающие из состояния в гражданстве Российской Федерации.

ГЛАВА III. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА

Статья 22

(1) Каждый имеет право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

(2) Смертная казнь может быть назначена только по приговору суда присяжных в качестве исключительной меры наказания за умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах. (Варианты: «тягчайшее преступление»; «а также за изнасилование малолетних, совершенное при отягчающих обстоятельствах»). Каждый осужденный к смертной казни имеет право просить о помиловании или о смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.

(3) Российская Федерация стремится к полной отмене смертной казни по мере создания необходимых условий в обществе.

Статья 23

(1) Каждый имеет право на свободу и неприкосновенность личности. Арест и содержание под стражей допускаются исключительно на основании судебного решения в пределах установленного законом срока.

(2) Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому и унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию. Никто не должен без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

Статья 24

Каждый имеет право на защиту от произвольного вмешательства в его личную и семейную жизнь со стороны государства, общества, частных лиц и от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, на его честь и репутацию. Сбор, хранение, использование и распространение информации личного характера без согласия лица допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом.

Статья 25

(1) Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права входить в жилище, производить его обыск и осмотр против воли проживающих в нем лиц или иным образом нарушать неприкосновенность жилища, иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом.

(2) Обыск допускается исключительно на основании судебного решения.

Статья 26

(1) Каждый пользуется свободой передвижения и выбора места жительства в пределах Федерации.

(2) Гражданин Российской Федерации имеет право покидать Российскую Федерацию и возвращаться в нее.

(3) Ограничение свободы передвижения по отдельным территориям может устанавливаться только законом, а в отношении отдельных лиц — приговором суда.

Статья 27

(1) Каждый имеет право на свободу слова, мнений, убеждений, их беспрепятственное выражение.

(2) Каждый имеет право искать, получать и распространять информацию любым способом по своему выбору.

(3) Ограничение их прав могут устанавливаться только законом и только по мотивам личной, семейной, профессиональной, коммерческой, а также государственной тайны, свободы совести и охраны общественной нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается в законе исчерпывающим образом и не подлежит расширительному толкованию.

(4) Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений.

(5) Государство гарантирует гражданам право на получение официальной информации. Порядок доступа гражданина к информации о нем определяется законом.

(6) Аресты и изъятия информационных материалов и средств передачи информации допускаются только на основании закона по решению суда.

Статья 28

Свобода совести, вероисповедания и религиозной деятельности является неотъемлемым правом человека. Каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона.

Статья 29

(1) Каждому гарантируется свобода национального самоопределения, состоящая в праве определять свою национальную принадлежность, исходя из своего этнического самосознания, и заявлять о своей национальной принадлежности, используя традиционные самоназвания национальностей.

(2) Никто не может быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности.

ГЛАВА IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 30

(1) Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих свободно избираемых представителей. Такое участие обеспечивается развитием

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

самоуправления, проведением местных и общероссийских референдумов, народной инициативой, демократическим формированием органов государственной власти и иными способами.

(2) Граждане Российской Федерации имеют право на инициативу и самодеятельность при осуществлении своих законных интересов.

Статья 31

(1) Граждане Российской Федерации имеют право избирать и избираться в выборные государственные органы и на выборные государственные должности. Выборы депутатов представительных органов, а также должностных лиц, избираемых гражданами, производятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

(2) В выборах принимают участие граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет. Не могут избираться и не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными, а также отбывающие наказание лишением свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Не участвуют в голосовании граждане, находящиеся в день выборов под арестом, назначенным по постановлению суда в качестве меры пресечения.

(3) Закон Российской Федерации, конституции республик и земель, входящих в состав Российской Федерации, могут допустить участие в выборах органов местного самоуправления постоянно проживающих на соответствующих территориях граждан других республик, входящих в состав Союза (Содружества), граждан иностранных государств, а также лиц без гражданства.

(4) Каждый избиратель имеет на выборах один голос. В представительный орган или его палату каждый депутат должен избираться от примерно равного числа избирателей.

(5) В выборах Президента, вице-президента и депутатов Парламента (Верховного Совета) могут участвовать граждане Российской Федерации, находящиеся за ее пределами. Республики и земли, входящие в состав Российской Федерации, самостоятельно решают вопрос об участии своих граждан, находящихся за пределами этих республик и земель, в выборах их государственных органов.

Статья 32

Гарантируется свобода мирных собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций с условием предварительного уведомления властей. Запрет на их проведение допускается только в случаях, установленных законом.

Статья 33

Гражданам Российской Федерации гарантируется свобода объединения, включая создание политических партий, общественных организаций и массовых движений в рамках Конституции и закона с условием уведомления властей.

Статья 34

(1) Граждане Российской Федерации имеют право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и общественные организации.

(2) Государственные органы, должностные лица обязаны рассматривать эти обращения, принимать решения и давать мотивированный ответ в установленный срок. Порядок разрешения обращений граждан устанавливается законом.

Статья 35

Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к занятию должностей на государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, определяются только характером должностных обязанностей. Требование об указании в официальных документах данных о членстве в политической партии, общественном объединении, массовом движении не допускается.

ГЛАВА V. СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Статья 36

(1) Каждому гарантируется право по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, принадлежащим ему на праве собственности как индивидуально, так и совместно с другими лицами. Неотчуждаемое право быть собственником является гарантией осуществления интересов и свобод личности.

(2) Осуществление этого права не должно наносить ущерба основным правам и свободам граждан, общественному благу, окружающей среде. Ограничения этого права могут устанавливаться законом исключительно в общественных интересах.

Статья 37

(1) Каждый имеет право на труд, включая свободу распоряжаться своими способностями к труду, свободу трудового договора, выбора профессии, рода занятий и места работы в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.

(2) Граждане Российской Федерации имеют право на социальную защиту от безработицы. Государство принимает меры по обеспечению занятости населения, осуществляет программы профессионального обучения и подготовки, перепрофилирования работников с учетом социальных потребностей. Государство гарантирует выплату пособий по безработице.

(3) Российская Федерация гарантирует каждому право на справедливые и благоприятные условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; на справедливое и равное вознаграждение за труд равной ценности без какой-либо дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера; а также равные возможности продвижения по работе исключительно на основе результатов труда, способностей и квалификации, а также трудового стажа.

Статья 38

(1) Труд свободен. Принудительный труд запрещается.

(2) Допускается обязательное выполнение военными работ исключительно в военных целях.

(3) Привлечение к труду осужденных допускается только в государственной организации на установленных законом условиях.

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

(4) В условиях военного или чрезвычайного положения допускается временное возложение на граждан трудовых повинностей в соответствии с законом.

Статья 39

(1) Каждый работник имеет право на отдых.

(2) Это право обеспечивается установлением для работающих по найму продолжительности рабочего времени — не свыше 40 часов в неделю, еженедельных выходных, праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска — не менее 24 рабочих дней, сокращенного рабочего дня для ряда профессий и производств, а также иными гарантиями, закрепленными в законе.

Статья 40

(1) Каждый имеет право на охрану здоровья, бесплатную квалифицированную медицинскую помощь. Закон устанавливает порядок осуществления этого права.

(2) Допускается платное медицинское обслуживание.

(3) Государство принимает меры, направленные на развитие всей системы здравоохранения и повышение качества медицинских услуг.

Статья 41

Каждый имеет право на социальное обеспечение в старости, в случае постоянной или временной утраты трудоспособности, потери кормильца. Пенсии, пособия и другие виды материальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже прожиточного минимума. Порядок и условия осуществления этого права определяются законом.

Статья 42

(1) Каждый имеет право на жилище, приобретенное в собственность или предоставленное в пользование в домах государственного жилого фонда. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

(2) Российская Федерация гарантирует лицам с низкими доходами или неимущим гражданам предоставление жилья из государственного фонда в постоянное пользование при социально низкой плате, а также содействует улучшению их жилищных условий.

(3) Государство поощряет жилищное строительство, обеспечивает материальные и правовые условия, которые делают данное право реальным.

Статья 43

(1) Каждому гарантируется в системе государственных учебных заведений бесплатное общее среднее и специальное образование. Основное (базовое) образование является обязательным.

(2) Признается свобода образования. Допускается платное образование, а также самообразование с последующим государственным удостоверением квалификации.

(3) Государство поддерживает систему народного образования, включая развитие бесплатного высшего образования, и стремится обеспечить одинаковую доступность для всех в различных формах на основе способностей каждого.

Статья 44

(1) Каждому гарантируется свобода художественного, научного и технического творчества. Авторские права и законные интересы граждан в области научного и технического творчества, художественной, литературной и культурной деятельности, свобода творчества, исследования и преподавания, интеллектуальная собственность охраняются законом.

(2) Российская Федерация признает право каждого на участие в культурной жизни и общедоступное пользование достижениями культуры, результатами научного прогресса и их практического применения.

ГЛАВА VI. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Статья 45

(1) Российская Федерация гарантирует судебную защиту всех конституционных прав и свобод. Любые решения и действия государственных органов и общественных организаций, должностных лиц, затрагивающие права граждан, могут быть обжалованы в суд.

(2) Каждый имеет право на полное возмещение государством имущественного, личного и морального вреда, причиненного незаконными решениями или действиями государственных органов и их работников при исполнении ими служебных обязанностей.

Статья 46

(1) Все равны перед законом и судом.

(2) Никто не может быть признан виновным в совершении преступления и подвергнут уголовному наказанию иначе как по основаниям, предусмотренным законом, и по приговору компетентного, независимого и беспристрастного суда.

(3) Каждый обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

(4) Каждый осужденный имеет право на пересмотр приговора в порядке, установленном законом.

(5) Никто не должен дважды привлекаться к ответственности за одно и то же правонарушение.

(6) Доказательства, полученные незаконным путем, не имеют юридической силы.

(7) Указанные в настоящей статье принципы соответственно применяются в административном производстве.

Статья 47

(1) Каждому гарантируется право на пользование профессиональной юридической помощью. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь предоставляется бесплатно.

(2) Каждый задержанный или арестованный имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания или ареста.

Статья 48

Для оказания квалифицированной юридической помощи гражданам и организациям действуют коллегии адвокатов, являющиеся независимыми общественными объединениями профессиональных юристов.

Статья 49

(1) Никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом.

(2) Духовные руководители религиозных общин не обязаны свидетельствовать против единоверцев, оказывающих им доверие.

Статья 50

Каждый обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Статья 51

(1) Закон, устанавливающий или усиливающий юридическую ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за действия, которые в момент их совершения не признавались правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

(2) Никто не может быть осужден или подвергнут наказанию на основании закона, который не опубликован в установленном порядке.

Статья 52

Государственные органы, общественные организации и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документацией, решениями и иными материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы.

Статья 53

(1) Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, условия их осуществления возлагается на Парламентского Уполномоченного по правам человека.

(2) Парламентский Уполномоченный по правам человека назначается Парламентом (Верховным Советом) Российской Федерации, подотчетен ему и обладает такой же неприкосновенностью, как и депутаты. Порядок его назначения, его полномочия и порядок их осуществления, а также ответственность за деятельность определяются законом.

Статья 54

Временное ограничение прав и свобод допускается только в случае введения военного и чрезвычайного положения в порядке и пределах, установленных Конституцией и законом.

ГЛАВА VII. ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ

Статья 55

(1) Каждый в Российской Федерации обязан соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, уважать права, свободы, честь и достоинство других.

(2) Незнание закона не освобождает от ответственности за его невыполнение.

Статья 56

(1) Каждый обязан беречь природу, охранять ее богатства, улучшать окружающую среду.

(2) Нарушение установленных природоохранных норм преследуется по закону. Ущерб, причиненный гражданину, его здоровью или имуществу противоправными действиями в области природопользования, подлежит возмещению.

Статья 57

(1) Каждый обязан беречь памятники культуры.

(2) Перечень особо охраняемых памятников культуры устанавливается законами и решениями органов местного самоуправления.

Статья 58

Каждый обязан платить государственные и местные налоги в порядке и размерах, установленных законом, или основанных на законе решением компетентных органов местного самоуправления.

Статья 59

(1) Граждане Российской Федерации обязаны принимать участие в ее защите от внешнего нападения.

(2) Граждане Российской Федерации обязаны нести военную службу. Если несение военной службы противоречит религиозным убеждениям гражданина, оно может быть заменено выполнением альтернативных гражданских обязанностей.

(3) Порядок несения гражданами Российской Федерации военной службы либо альтернативной гражданской службы устанавливается законом.

(4) На граждан, участвующих в обороне страны, охране общественного порядка и безопасности, и на членов их семей распространяются все социальные гарантии, предусмотренные Конституцией и законом.

Статья 60

Граждане Российской Федерации обязаны с уважением относиться к символам государства.

РАЗДЕЛ III. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ГЛАВА VIII. СОБСТВЕННОСТЬ, ТРУД, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Статья 61

(1) Право собственности принадлежит отдельным лицам, их объединениям (коллективам арендаторов, кооператоров, трудовым коллективам, другим), государству. Все собственники юридически равноправны и пользуются одинаковой правовой защитой.

(2) Законом может быть установлено исключительное право Российской Федерации или входящих в нее республик (земель) на определенные виды имущества и хозяйственной деятельности.

Статья 62

(1) Собственность неприкосновенна.

(2) Принудительное отчуждение имущества граждан и их объединений допускается лишь по мотивам общественной необходимости, надлежащим образом обоснованной и доказанной и при соблюдении условий, порядка и размеров, установленных законом, с предварительным и справедливым возмещением, обеспечивающим собственнику получение соответствующего дохода.

Статья 63

(1) Земля находится в собственности государства, в коммунальной собственности, в индивидуальной и коллективной собственности лиц.

(2) Граждане также вправе иметь земельные участки в пожизненном наследуемом владении, либо в пользовании для ведения крестьянского и личного подсобного хозяйства, других видов хозяйственной деятельности.

(3) Осуществление права собственности на землю, пожизненного наследуемого владения и пользования земельными участками должно исключать:

а) ненадлежащее использование либо неиспользование сельскохозяйственных угодий;

б) хищническое и некомпетентное использование земли, наносящее ущерб ее плодородию и состоянию окружающей среды;

в) чрезмерное сосредоточение земли в руках отдельных лиц.

(4) Земельная собственность и землепользование регулируются законом.

Статья 64

(1) Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии являются достоянием народов, проживающих на данной территории. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами не могут осуществляться в ущерб интересам этих народов.

(2) Все природные ресурсы подлежат охране и рациональному использованию.

(3) Землепользователи обязаны бережно относиться к земле, повышать ее плодородие.

Статья 65

(1) Профессиональные союзы (объединения) для защиты экономических интересов работников, охраны и улучшения условий труда создаются и действуют свободно. Гарантируется право работника вступать или не вступать в любой профсоюз по своему выбору, а также право профсоюзных организаций на объединение и вступление в международные союзы. Обязанности государства и работодателей по отношению к профсоюзам определяются законом.

(2) Профсоюзы представляют своих членов, заключают коллективные договоры, имеющие обязательную силу для участвующих сторон, занимаются иной, предусмотренной законом, деятельностью.

(3) Никакой профессиональный союз (объединение) не может обладать монопольным правом на представительство всех работников предприятия, объединения предприятий, отрасли народного хозяйства.

Статья 66

(1) Государство гарантирует право на свободное заключение договоров и судебное разбирательство конфликтов, связанных с ними.

(2) Порядок разрешения споров между работниками и работодателями, трудовыми коллективами и администрацией предприятий и организаций, независимо от форм собственности, регулируется законом.

(3) Признается право на забастовку в случае, когда другие методы разрешения коллективных споров не дали результатов.

(4) Забастовка не допускается, если она создает угрозу жизни или здоровью людей. Другие ограничения права на забастовку определяет закон.

Статья 67

(1) Свобода предпринимательства гарантируется законом.

(2) Право на предпринимательство признается за частными лицами, их объединениями, государственными предприятиями, предприятиями органов местного самоуправления. Не допускается предпринимательская деятельность политических партий, за исключением отдельных ее видов, указанных в законе.

(3) Порядок и формы предпринимательства, создание и деятельность союзов предпринимателей, обязанности предпринимателей по отношению к государству и органам местного самоуправления определяются законом.

Статья 68

Общество и государство защищают интересы потребителя. Государство поддерживает деятельность обществ в защиту прав потребителей. Потребители имеют право на возмещение в установленном законом порядке ущерба, причиненного им производителями товаров и услуг, торговыми, рекламными и иными организациями.

Статья 69

(1) Предпринимательская деятельность, несовместимая с добросовестной деловой практикой и направленная на устранение или существенное ограничение свободной конкуренции или на получение необоснованных преимуществ, преследуется по закону.

(2) Не допускаются недобросовестная состязательность, сговор о ценах, лживая или вводящая в заблуждение реклама, которые наносят ущерб интересам потребителей либо предпринимателей.

(3) Запрещается монополистическая деятельность, которая имеет целью или может иметь в качестве последствия недопущение, ограничение либо устранение конкуренции и является злоупотреблением доминирующим положением на рынке.

Статья 70

На территории Российской Федерации допускается предпринимательская деятельность иностранных организаций и граждан на условиях, устанавливаемых законом.

ГЛАВА IX. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 71

(1) Политические партии, другие общественные объединения, включая массовые движения, свободно создаются гражданами для совместного осуществления их прав, свобод и законных интересов. Специального разрешения на создание таких объединений не требуется.

(2) Партии, иные общественные объединения содействуют формированию и выражению политической воли общества, участвуют в выборах, оказывают влияние на политику государства исключительно демократическими и правовыми способами. Они осуществляют свою деятельность беспрепятственно в рамках Конституции. Ограничения их деятельности налагаются только судом на основании закона.

Статья 72

(1) Запрещаются партии, иные общественные объединения, пропагандирующие расовую, национальную, социальную, религиозную вражду и ненависть; призывающие к насилию и насильственному ниспровержению конституционного строя. Запрет на деятельность политических партий, иных общественных объединений, их роспуск допускается только на основании судебного решения. Противоконституционный характер деятельности партий устанавливается Конституционным Судом. Создание военизированных обществ, преследующих политические цели, не допускается.

(2) Решения партийных организаций не могут иметь обязательной силы для государственных органов и учреждений, предприятий, их работников при выполнении теми служебных обязанностей. Не допускается создание организаций политических партий в Вооруженных Силах и формированиях, в государственных органах. Принадлежность к политической партии, иному общественному объединению является личным делом лиц, находящихся на государственной службе.

Статья 73

(1) Партии, иные общественные объединения действуют на основе добровольности членства и самоуправления.

(2) В необходимых случаях и пределах, установленных законом, могут учреждаться демократически организованные палаты, союзы, коллегии и иные корпорации лиц, осуществляющих определенную профессиональную деятельность. Эти корпорации осуществляют отдельные делегированные им государственные полномочия. Их члены выполняют финансовые и иные обязанности, определяемые законом.

Статья 74

(1) Политическим партиям, иным общественным объединениям гарантируется право собственности на имущество и средства, необходимые им для выполнения уставных задач. Они пользуются правом юридического лица.

(2) Партии, иные общественные объединения обязаны представлять публичный отчет об источниках своих средств.

Статья 75

Акты и действия государственных органов, ведущие к противоправному ограничению деятельности политических партий и иных общественных объединений, либо к созданию однопартийной политической системы или к установлению преимуществ для отдельных партий, иных общественных объединений — являются антиконституционными.

ГЛАВА X. РЕЛИГИЯ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 76

Религия и религиозные объединения отделены от государства.

Статья 77

Все религии, верующие различных исповеданий и их объединения равны перед законом. Закон определяет порядок их отношений с государством. Государство не может отдавать предпочтения какой-либо религии или атеизму.

Статья 78

Религиозные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке, обладают правами юридического лица. Они самостоятельно управляют своими внутренними делами, свободно владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащими им зданиями и сооружениями, другим имуществом и фондами.

ГЛАВА XI. НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ, ВОСПИТАНИЕ И КУЛЬТУРА

Статья 79

(1) Культура и наука, исследования и преподавание свободны. Гарантируется плюрализм в интеллектуальной и духовной сфере.

(2) Общество и государство создают условия для научного и культурного творчества, распространения достижений науки и культуры, развития искусства, литературы и народного творчества, подъема интеллектуального, духовного и нравственного уровня граждан, их участия в культурной жизни, пользования результатами научной и культурной деятельности.

(3) Российская Федерация берет на себя обязательство законодательным и финансовым путем обеспечивать сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, приумножение культурных ценностей, являющихся национальным достоянием. Условия деятельности организаций и лиц, содействующих развитию культуры народов Российской Федерации, определяются законом.

(4) Общество и государство обеспечивают развитие фундаментальных научных исследований.

Статья 80

(1) Воспитание имеет целью формирование человека как свободной, нравственной и культурной личности, уважающей достоинство, права и свободы других людей.

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

(2) Учреждения и лица, осуществляющие воспитание, обязаны способствовать утверждению терпимости, взаимопонимания и сотрудничества между разными этническими, социальными и религиозными группами общества, между всеми народами мира.

(3) Воспитание должно прививать сознание ответственности за сохранение природной и культурной среды.

Статья 81

(1) В Российской Федерации существует и совершенствуется государственная система образования, которая обеспечивает общеобразовательную и профессиональную подготовку граждан.

(2) Государственная система воспитания и образования носит светский характер.

Статья 82

Общественные организации и частные лица имеют право учреждать учебные и воспитательные заведения и руководить ими.

Статья 83

(1) Высшие и средние учебные заведения автономны; условия и пределы этой автономии устанавливаются законом.

(2) Учреждения культуры и науки имеют право на самостоятельную деятельность. Формы, порядок и границы осуществления этой самостоятельности определяются законом.

Статья 84

Общество и государство содействуют расширению и развитию международных связей в области науки, культуры, воспитания и образования.

ГЛАВА XII. СЕМЬЯ

Статья 85

Семья является основной ячейкой общества. Семья, материнство и детство находятся под защитой государства.

Статья 86

Мужчины и женщины независимо от расы, цвета кожи, национальности и религии, социального и имущественного положения имеют равное право вступать в брак и создавать семью. Брак основывается на свободном согласии, моральном и юридическом равноправии сторон. Закон устанавливает формы брака, возможность и порядок заключения брачного договора, брачный возраст и иные условия для вступления в брак, права и обязанности супругов, основания и порядок расторжения брака, а также последствия его прекращения.

Статья 87

(1) Все дети равны перед законом вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

(2) Дети, рожденные вне зарегистрированного брака, пользуются одинаковыми правами с детьми, рожденными в зарегистрированном браке.

Статья 88

(1) Родители обязаны содержать детей, рожденных как в браке, так и вне брака, до их совершеннолетия. На родителей лежит ответственность за воспитание своих детей.

(2) Все заботы по содержанию, образованию и воспитанию детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, лежат на государстве и обществе. Государство поощряет и поддерживает благотворительную деятельность по отношению к этим детям.

Статья 89

Признается свобода родителей и опекунов избирать в соответствии со своими убеждениями формы и характер воспитания детей, а также начального образования, не противоречащие закону.

Статья 90

Совершеннолетние дети обязаны заботиться о своих родителях и оказывать им помощь. Условия и порядок выполнения этой обязанности определяются законом.

ГЛАВА XIII: СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 91

(1) Средства массовой информации свободны. Цензура не допускается.

(2) Средства массовой информации несут ответственность в случае нарушения ими Конституции и закона.

Статья 92

(1) Признается и одинаково гарантируется существование как государственных, так и негосударственных средств массовой информации. Порядок их учреждения и правовой статус определяются законом.

(2) Политические партии, иные общественные объединения, а также религиозные объединения имеют право пользоваться государственным радио и телевидением в объеме и порядке, которые устанавливаются законом.

(3) Не допускается монополизация средств массовой информации государственными органами, политическими партиями, иными общественными объединениями, группами или отдельными лицами.

РАЗДЕЛ IV. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XIV. СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 93

В Российской Федерации объединены на федеративной основе государственные образования — республики и земли, являющиеся субъектами Феде-

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

рации и имеющие одинаковый конституционно-правовой статус, а также федеральные территории.

Статья 94

Республики (земли) и федеральные территории, входящие в Российскую Федерацию, самостоятельно выбирают себе название. Республики (земли) определяют свои столицы, а федеральные территории — свои административные центры.

Статья 95

Территория Российской Федерации состоит из территорий республик (земель) и федеральных территорий. Изменение границ Российской Федерации требует согласия Федерации, осуществляемого путем всенародного голосования (референдума). Международные договоры об уточнении линии прохождения границы Российской Федерации ратифицируются в общем порядке.

Статья 96

Любое государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав Российской Федерации в соответствии с договором между этим государством и Российской Федерацией.

Статья 97

(1) Границы республик (земель) и федеральных территорий, входящих в состав Российской Федерации, могут быть изменены в порядке, устанавливаемом настоящей Конституцией и законом.

(2) Границы между субъектами Федерации не могут быть изменены без согласия их населения. Границы между республиками (землями) и федеральными территориями могут быть изменены по договору между Российской Федерацией и соответствующей республикой (землею). Договор заключается с учетом результатов местных референдумов, проводимых с целью опроса на территориях, принадлежность которых изменяется.

(3) Население части республики (земли) или федеральной территории, а также компактно проживающие народы, реализующие свое право на самоопределение, могут образовать новую республику или федеральную территорию в порядке, устанавливаемом настоящей Конституцией и федеральным законом.

(4) По инициативе установленного законом Федерации числа избирателей или местного представительного органа Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации после консультации с парламентами заинтересованных республик (земель) назначает на соответствующей территории местный референдум. На целостной территории, большинство избирателей которой высказалось в поддержку инициативы, законом образуется новая республика (земля) или федеральная территория.

(5) Порядок изменения границ республик (земель) и федеральных территорий регулируется законом.

Статья 98

(1) Федеральная территория может приобрести статус республики (земли), если она способна самостоятельно выполнять функции, определяемые настоящей Конституцией.

(2) Представительный орган федеральной территории проводит среди ее постоянных жителей референдум с целью опроса. Если за приобретение статуса республики проголосует более половины из них, представительный орган федеральной территории вносит соответствующее предложение в Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации, который принимает решение в порядке, предусмотренном для изменения настоящей Конституции. В случае отказа Парламента (Верховного Совета) преобразовать федеральную территорию в республику (землю) повторная инициатива по этому вопросу допускается не ранее, чем через пять лет после принятия данного решения.

(3) Закон о приобретении федеральной территорией статуса республики (земли) предусматривает порядок принятия новой Конституции и создания государственных органов новой республики (земли), а также включения ее представителей в высшие органы власти Российской Федерации.

(4) Республика (земля) может преобразоваться в федеральную территорию, заключив после проведения референдума соответствующий договор с Российской Федерацией.

ГЛАВА XV. КОМПЕТЕНЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 99

Полномочия государственной власти в Российской Федерации распределяются между Федерацией и республиками (землями) в соответствии с настоящей Конституцией.

Статья 100

К исключительному ведению Российской Федерации относятся:

- 1) принятие в состав Российской Федерации новых субъектов Федерации;
- 2) правовое регулирование гражданства Российской Федерации;
- 3) обеспечение единства общероссийского рынка; правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности; порядка распоряжения землей, недрами, природными энергоресурсами, воздушным и водным пространством; управление государственными банками Российской Федерации, правовое регулирование порядка осуществления валютных операций и денежного обращения, эмиссия денег;
- 4) федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, установление принципов налогообложения; федеральная резервная система;
- 5) внешняя политика и межгосударственные отношения;
- 6) таможенная служба; режим границ и режим территориальных вод; прилегающая экономическая зона и континентальный шельф;
- 7) основы уголовного, гражданского, трудового, хозяйственного, иного законодательства; основы судостроительства и судопроизводства; основы организации и деятельности местного самоуправления; амнистия и помилование лиц,

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

осужденных за преступления, предусмотренные законом; коллизийное право во внутригосударственных отношениях Российской Федерации;

8) оборона и вооруженные силы, службы безопасности, федеральная полиция (милиция);

9) производство оружия, боеприпасов, ядовитых веществ и наркотиков и порядок их использования;

10) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика; расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения и связь; деятельность в космосе;

11) стандарты, эталоны и исчисление времени; официальный статистический учет;

12) другие вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению государственных органов Федерации.

Статья 101

(1) К совместному ведению Российской Федерации и республик (земель) относятся:

1) обеспечение прав человека и гражданина; обеспечение законности и правопорядка, борьба с преступностью;

2) уголовное, гражданское, трудовое, административное, хозяйственное и процессуальное законодательство; охрана авторского, патентного и издательского права, промышленной и интеллектуальной собственности;

3) ресурсы, имеющие общедоупедеральное значение;

4) наука и культура; требования к основному (базовому) образованию;

5) здравоохранение и государственное социальное обеспечение;

6) охрана окружающей среды и памятников истории и культуры; национальные парки, заповедники и заказники;

7) международные связи кроме тех, которые отнесены к исключительной компетенции Федерации;

8) содействиеткомплексному социально-экономическому развитию слабо-развитых районов;

9) миграционные процессы;

10) карантин и борьба со стихийными бедствиями;

11) гражданство республик; режим пребывания постоянного проживания иностранцев и лиц без гражданства;

12) государственная служба;

13) официальные языки.

(2) В сфере совместного ведения республики (земли) самостоятельно издаюа законы и иные нормативные акты и заключают между собой договоры. В случае их расхождения с законами Российской Федерации применяются нормы законов Федерации.

Статья 102

Российская Федерация, республики (земли) и федеральные территории обеспечивают всем и, особенно, малочисленным народам защиту их искон-

ной среды обитания, создают им условия для национального, экономического, культурного и языкового развития.

Статья 103

(1) В сфере полномочий Российской Федерации законы принимаются только ее Парламентом (Верховным Советом), либо посредством всероссийского народного голосования (референдума). Иные нормативные акты, относящиеся к сфере полномочий Российской Федерации, принимаются в установленном настоящей Конституцией порядке.

(2) На территории республик законы и другие нормативные акты Российской Федерации исполняются государственными органами Федерации и республик (земель).

Статья 104

(1) Республика самостоятельна в управлении своими внутренними делами.

(2) К ведению республики (земли) относится:

1) принятие конституции республики (земли), внесение в нее изменений и дополнений;

2) законодательство республики (земли) в части, не отнесенной к исключительному ведению Федерации;

3) формирование государственных органов республики;

4) установление гражданства данной республики (земли);

5) республиканские программы в области народного хозяйства, социально-го развития и культуры;

6) установление государственного бюджета республики, республиканских налогов, регулирование местных налогов, образование целевых фондов;

7) установление и изменение административно-территориального деления республики;

8) акты гражданского состояния;

9) учреждение республиканских наград и почетных званий;

10) амнистия и помилование лиц, осужденных судами республики;

11) контроль за соблюдением конституции и законов республики;

12) другие полномочия республики, предусмотренные настоящей Конституцией;

13) любые полномочия государственной власти, кроме отнесенных к ведению Российской Федерации.

Статья 105

(1) Республика (земля) участвует в осуществлении федеральных полномочий, в пределах и формах, установленных настоящей Конституцией.

(2) В пределах своей компетенции республика (земля) может вступать в отношения с другими государствами и международными организациями. Эти отношения не должны наносить ущерба законным интересам Российской Федерации, составляющих ее республик (земель) и федеральных территорий.

(3) Российская Федерация не имеет права издавать законы и другие акты в сфере исключительной компетенции республики (земли).

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

(4) Конституция и законы республики (земли) не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Статья 106

(1) Республики (земли) по соглашению с Российской Федерацией могут передавать в федеральную компетенцию постоянно или временно часть своих полномочий.

(2) Российская Федерация по соглашению с республикой (землей) может передавать в ее компетенцию постоянно или временно часть своих полномочий. Передача полномочий в необходимых случаях сопровождается соответствующим материальным обеспечением.

Статья 107

(1) Органы местной власти федеральных территорий подчиняются непосредственно органам государственной власти Российской Федерации. Российская Федерация обеспечивает комплексное социально-экономическое развитие федеральных территорий.

(2) Федеральные территории пользуются правом самоуправления в рамках закона о федеральных территориях.

Статья 108

Республики и федеральные территории обладают правом законодательной инициативы в Парламенте (Верховном Совете) Российской Федерации.

Статья 109

В пределах своих полномочий республики (земли) и федеральные территории могут заключать между собой соглашения, не наносящие ущерба законным интересам Российской Федерации, составляющих ее республик (земель) и федеральных территорий.

Статья 110

Юридические документы, выданные органами власти республики (земли) или федеральной территории, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья 111

Положения настоящей Конституции являются основой для развития внутригосударственных отношений между субъектами Федерации.

ГЛАВА XVI. ЯЗЫКИ

Статья 112

(1) Официальным языком Российской Федерации является русский язык. Он употребляется во всех государственных учреждениях.

(2) Каждая республика и федеральная территория может самостоятельно устанавливать свои официальные языки, которые употребляются в ее учреждениях наряду с официальным языком Российской Федерации. Для граждан Рос-

сийской Федерации пользование официальным языком Федерации и официальными языками входящих в нее республик является правом, а не обязанностью.

РАЗДЕЛ V. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА XVII. ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА. ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Статья 113

Государство является официальным представителем общества и выражает его волю в рамках Конституции. Государство, его органы и должностные лица служат всему обществу, а не какой-либо его части. Государство, его органы, институты и должностные лица ответственны перед обществом и гражданином.

Статья 114

Государство обязано:

- 1) защищать и гарантировать права человека и гражданина;
- 2) охранять демократический конституционный строй, законность и правопорядок;
- 3) защищать суверенитет, независимость и территориальную целостность Российской Федерации;
- 4) разрабатывать и осуществлять политику, направленную на свободное развитие хозяйственной инициативы и действенную социальную защиту.

Статья 115

(1) Высшими органами государственной власти в Российской Федерации являются: Президент, Парламент (Верховный Совет), Правительство (Совет Министров), Конституционный Суд, Верховный Суд.

(2) В соответствии с принципом разделения и уравнивания властей каждый из вышеназванных органов функционирует самостоятельно в пределах своих полномочий и взаимодействует с другими органами власти в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и ее законами.

ГЛАВА XVIII. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 116

Президент Российской Федерации является главой государства.

Статья 117

(1) Президентом может быть избран только гражданин Российской Федерации.

(2) Президент избирается гражданами Российской Федерации сроком на четыре года.

(3) Кандидаты на должность Президента могут выдвигаться политическими партиями, общественными объединениями, группами избирателей. Кандидатом в Президенты регистрируется лицо, получившее поддержку не менее одного миллиона граждан, пользующихся избирательным правом.

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

(4) Избранным на должность Президента Российской Федерации в первом туре голосования считается кандидат, за которого подано более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии участия в выборах не менее половины зарегистрированных избирателей. Если ни один из кандидатов не избран в первом туре, то не позднее, чем через две недели проводится второй тур, в котором участвуют два кандидата, получившие наибольшее число голосов в первом туре и не снявшие своих кандидатур. Избранным во втором туре считается кандидат, получивший наибольшее число голосов, независимо от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

(5) Никто не может быть избран Президентом более двух раз. Лицо, более двух лет замещавшее Президента, не может быть избрано на эту должность более одного раза.

Статья 118

При вступлении в должность Президент приносит присягу на верность Конституции в Парламенте (Верховном Совете) Российской Федерации.

Статья 119

Президент:

1) осуществляет по праву высшее государственное представительство Российской Федерации в ее отношениях с входящими в ее состав республиками, землями и федеральными территориями, с входящими в состав Союза республиками, с органами Союза, а также в международных отношениях;

2) подписывает и обнародует принятые Парламентом (Верховным Советом) законы или возвращает их Парламенту (Верховному Совету) на повторное рассмотрение и окончательное решение;

3) обращается с посланиями к Парламенту (Верховному Совету) и к народу. Послание Президента должно быть заслушано Парламентом (Верховным Советом), а обращение к народу распространено официальными средствами массовой информации;

4) представляет Парламенту (Верховному Совету) после консультаций с руководителями парламентских групп кандидатуру главы Правительства; по представлению главы Правительства и с утверждения Парламента (Верховного Совета) назначает членов Правительства;

5) заслушиваетклады Правительства и дает ему обязательные к рассмотрению рекомендации; по согласованию с главой Правительства освобождает от должности членов Правительства с последующим представлением на утверждение Парламента (Верховного Совета); ставит по своей инициативе перед Парламентом (Верховным Советом) вопрос о доверии главе Правительства; принимает отставку Правительства в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

6) назначает временный кабинет на срок до шести месяцев в случае, если Парламент (Верховный Совет) в течение одного месяца не сформирует Правительство, пользующееся доверием;

7) представляет Парламенту (Верховному Совету) для избрания кандидатуры судей Конституционного Суда, Верховного Суда, других судов Российской

Федерации, Председателя Государственной счетной палаты, Председателя и членов Правления Государственного Банка, Генерального прокурора Российской Федерации, Парламентского Уполномоченного по правам человека;

8) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации в случае их создания; назначает и смещает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации; от имени Российской Федерации участвует в обеспечении безопасности и обороноспособности Союза республик в его совместных органах;

9) по представлению Правительства назначает и отзывает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей;

10) ведет переговоры и подписывает международные и внутрисоюзные договоры Российской Федерации, которые вступают в силу после ратификации Парламентом (Верховным Советом); в рамках закона или ратифицированного договора может заключать международные соглашения, не требующие ратификации;

11) в неотложных случаях вводит чрезвычайное положение в Российской Федерации или в отдельных ее регионах с последующим утверждением решения Парламентом (Верховным Советом) в трехдневный срок;

12) отдает распоряжения о частичной или всеобщей мобилизации, о приведении в состояние повышенной боеготовности Вооруженных Сил Российской Федерации и других необходимых действиях в случае угрозы нападения на Российскую Федерацию с последующим подтверждением этих действий Парламентом (Верховным Советом) в трехдневный срок;

13) отдает распоряжения о начале военных действий в случае нападения на Российскую Федерацию с последующим одобрением Парламента в трехдневный срок;

14) разрешает в соответствии с законом вопросы приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации;

15) обладает правом помилования граждан, осужденных судами Российской Федерации;

16) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации;

17) распоряжается средствами президентского фонда;

18) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами Российской Федерации.

Статья 120

Президент обладает правом неприкосновенности. Личность Президента охраняется законом.

Статья 121

В осуществление своих полномочий Президент издает указы и распоряжения, имеющие подзаконный характер и обязательные на всей территории Российской Федерации.

Статья 122

(1) Президент несет ответственность за соблюдение Конституции и законов Российской Федерации.

(2) Президент может быть отрешен от должности в случае умышленного нарушения им Конституции или законов. Решение возбудить дело о смещении Президента в связи с таким обвинением принимает любая из палат Парламента (Верховного Совета) большинством не менее 2/3 голосов. В этом случае дело передается в Конституционный Суд, который выносит свое заключение по факту умышленного нарушения Президентом Конституции или закона. Окончательное решение по обвинительному заключению Конституционного Суда принимает другая палата. Решение считается принятым, если за него подано не менее 2/3 голосов избранных депутатов.

(3) Лицо, смещенное с должности Президента Российской Федерации, подлежит ответственности за совершенное правонарушение перед общим судом, причем факт правонарушения считается доказанным.

Статья 123

(1) Одновременно с Президентом сроком на четыре года избирается вице-президент Российской Федерации. Кандидатуру вице-президента определяет кандидат на пост Президента. Голосование за кандидатуру Президента означает одновременно голосование за выдвинутую им кандидатуру вице-президента.

(2) вице-президент председательствует на совместном заседании обеих палат Парламента (Верховного Совета). В отсутствие вице-президента совместные заседания палат Парламента (Верховного Совета) ведут поочередно председатели палат.

(3) По поручению Президента вице-президент может осуществлять часть его полномочий. Вице-президент исполняет обязанности Президента, если последний временно не в состоянии выполнять свои должностные полномочия. В этом случае полномочия вице-президента должны быть подтверждены Парламентом в трехдневный срок.

(4) В случае смерти Президента, его отставки, установления Конституционным Судом неспособности Президента выполнять свои должностные полномочия, а также в случае его отрешения от должности, вице-президент становится Президентом до новых президентских выборов по праву.

(5) вице-президент отрешается от должности по тем же основаниям и в том же порядке, как и Президент.

(6) В случае отрешения от должности вице-президента или его смерти, Президент назначает вице-президента, который вступает в должность после утверждения его большинством голосов обеих палат Парламента (Верховного Совета).

Статья 124

Президент и вице-президент в течение срока их полномочий не могут занимать какую-либо иную государственную или общественную должность, быть депутатом любого представительного органа, заниматься предпринимательской деятельностью.

ГЛАВА XIX. ПАРЛАМЕНТ (ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 125

(1) Парламент (Верховный Совет) является высшим и единственным законодательным и представительным органом Российской Федерации.

(2) Парламент (Верховный Совет) действует в составе двух равноправных палат: Совета Представителей и Совета Федерации. Обе палаты избираются сроком на 4 года.

Статья 126

(1) Обе палаты избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

(2) Численный состав палат, нормы представительства и порядок избрания определяются законом.

(3) Совет Представителей состоит из депутатов, избираемых гражданами Российской Федерации по территориальным избирательным округам пропорционально числу избирателей в них.

(4) В Совет Федерации входит равное число представителей от каждой республики, земли и равное число представителей от каждой федеральной территории.

(5) Никто не может избираться одновременно в обе палаты.

Статья 127

Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации:

1) издает законы по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации;

2) принимает решение о проведении всероссийского народного голосования (референдума), в том числе, по требованию не менее чем одного миллиона граждан Российской Федерации, либо не менее одной трети от общего числа своих депутатов;

3) принимает в состав Российской Федерации новые республики, земли, федеральные территории;

4) постатейно утверждает и вносит изменения в государственный бюджет Федерации, утверждает отчет о его исполнении; устанавливает федеральные налоги и обязательные платежи; принимает решения о федеральных займах, экономической и иной помощи;

5) по представлению Президента утверждает главу Правительства (Председателя Совета Министров) на основе представленной программы, принимает решение о доверии главе Правительства;

6) по представлению Президента избирает Председателя и членов Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателей и членов других судов Российской Федерации, Председателя Государственной счетной палаты, Председателя Правления Государственного Банка, Генерального прокурора Российской Федерации, Парламентского Уполномоченного по правам человека, руководителя федеральной службы безопасности, Председателя Следственного комитета;

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

7) утверждает или отменяет решение Президента о введении чрезвычайного положения; объявляет, продлевает и прекращает состояние чрезвычайного положения;

8) решает вопросы о мерах оборонного характера в пределах компетенции Российской Федерации;

9) отрешает от должности Президента, вице-президента, других высших должностных лиц Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

10) ратифицирует и денонсирует международные и внутрисоюзные договоры Российской Федерации;

11) по заключению Конституционного Суда Российской Федерации приостанавливает действие законов, иных нормативных актов Союза республик, в случае, если они выходят за пределы полномочий союзных органов;

12) устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания; утверждает государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

13) издает акты об амнистии;

14) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией.

Статья 128

(1) Парламент (Верховный Совет) как высший орган народного представительства осуществляет постоянный контроль за деятельностью исполнительной власти.

(2) Не менее десяти депутатов могут внести запрос Правительству, который включается в повестку дня. Ответ Правительства должен быть дан на заседании палаты, в недельный срок и подлежит обсуждению. Принятие в результате обсуждения постановления о порицании Правительства влечет его отставку.

Статья 129

Полномочия Парламента (Верховного Совета) осуществляются в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией и Регламентом Парламента (Верховного Совета).

Статья 130

(1) Парламент является постоянно действующим органом.

(2) Парламент собирается по праву на тридцатый день после выборов.

Статья 131

(1) Каждая палата избирает своего Председателя и его заместителей. До избрания палатами своих председателей заседания ведут старейшие депутаты палат. Председателю палаты подчинена служба охраны палаты во время ее заседаний.

(2) Председатель палаты при осуществлении своих полномочий не пользуется правом выступлений и реплик в палате. Он не может произвольно устанавливать очередность рассмотрения вопросов, порядок выступления депутатов, прерывать депутатов, если они не нарушили Регламент.

Статья 132

(1) палаты образуют из числа депутатов постоянные и временные комитеты (комиссии).

(2) Комитеты (комиссии) готовят проекты законодательных и иных актов, осуществляют контроль за их проведением в жизнь, проводят парламентские слушания и расследования, иным образом содействуют осуществлению полномочий Парламента (Верховного Совета).

(3) Должностные лица и граждане обязаны являться в комитеты и комиссии палат по их вызову, представлять всю затребованную комитетами и комиссиями документацию и информацию в письменном или устном виде в установленный срок. Невыполнение этого требования, равно как и представление заведомо недостоверной информации, влечет за собой ответственность по закону.

Статья 133

(1) Каждая палата правомочна принимать имеющие обязательную силу решения в присутствии большинства избранных членов палат.

(2) Каждая из палат может работать как комитет всей палаты с целью обсуждения законопроектов и иных вопросов, не принимая в этом случае законодательных решений.

(3) Каждая из палат вправе принимать постановления, обеспечивающие ее работу.

Статья 134

(1) Законопроекты вносятся на рассмотрение палат депутатами Парламента (Верховного Совета), его комитетами (комиссиями), Президентом, Правительством, парламентами и правительствами республик (земель). (ВАРИАНТ: «Конституционным Судом и Верховным Судом»).

(2) Законопроекты обсуждаются и принимаются палатами на отдельных заседаниях. Закон считается принятым палатой, если за него проголосовало большинство избранных депутатов. Законопроект, не принятый после третьего чтения, не может быть внесен вновь на рассмотрение палаты в течение календарного года.

(3) Принятый в одной из палат законопроект направляется в другую палату. Никакой закон не может воспринять силу без одобрения обеих палат. Если он не получает одобрения второй палаты, то создается согласительная комиссия палат на паритетных началах. Согласованный законопроект вновь рассматривается обеими палатами. Если согласие не достигнуто, проект считается отклоненным.

(4) При разногласиях палат по проекту федерального государственного бюджета вопрос решается на совместном заседании палат большинством голосов от избранных депутатов.

Статья 135

(1) Для решения вопросов войны и мира, заслушивания посланий Президента, введения чрезвычайного положения, а также по решению обеих палат со-

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

зываются совместные заседания. На них председательствует вице-президент; в случае его отсутствия совместные заседания палат ведут поочередно их председатели.

(2) По решению палат могут создаваться совместные комитеты и комиссии, а также иные совместные органы.

Статья 136

(1) Депутаты объединяются в парламентские фракции и депутатские группы, которые регистрируются у председателей палат. Никакой депутат не может состоять одновременно более чем в одной парламентской фракции, образуемой на партийной и межпартийной основе. Депутатские группы образуются на внепартийной основе. Парламентские фракции и депутатские группы избирают руководителей и необходимые для осуществления своих задач органы.

(2) Парламентские фракции, депутатские группы вправе выдвигать кандидатов при избрании руководства палат, делегировать своих членов в комитеты и комиссии, представлять списки ораторов, выступающих по основным вопросам повестки дня заседания.

(3) Депутат может самостоятельно выдвигать свою кандидатуру в любой орган палаты на любую должность в палате, комитете (комиссии).

Статья 137

Прекращение прений в палатах не допускается до исчерпания полного списка ораторов при обсуждении законопроектов, бюджета, формирования и отставки Правительства, отрешения от должности Президента. При обсуждении других вопросов решение о прекращении прений может быть принято не менее чем 2/3 голосов присутствующих депутатов.

Статья 138

(1) Полномочия Парламента (Верховного Совета) прежнего созыва заканчиваются с первым заседанием Парламента (Верховного Совета) нового созыва.

(2) Если полномочия палаты завершаются в условиях чрезвычайного положения, то одновременно с объявлением чрезвычайного положения Парламент (Верховный Совет) принимает решение о продлении ее полномочий.

(3) Указ о назначении выборов издается Президентом не позднее, чем за три месяца до дня выборов. Выборы проводятся в один из дней последнего месяца срока полномочий Парламента (Верховного Совета).

Статья 139

Досрочное прекращение полномочий каждой палаты может иметь место только по решению самой палаты. Такое решение может быть принято, если за него проголосовало не менее двух третей ее членов. Самороспуск одной палаты влечет за собой роспуск всего Парламента (Верховного Совета). Президент назначает новые парламентские выборы не позднее, чем через три месяца. До созыва первого заседания палаты действует прежний состав палаты.

Статья 140

(1) Депутат Парламента (Верховного Совета) как полномочный представитель своих избирателей свободен в своих решениях, суждениях и мнениях по делам, подлежащим ведению Парламента (Верховного Совета).

(2) Депутаты не могут привлекаться к ответственности за высказанные ими в Парламенте суждения, предложения, речи и в связи с выполнением депутатских полномочий. Депутаты пользуются правом неприкосновенности: они не могут привлекаться к уголовной и административной судебной ответственности; не могут подвергаться задержанию или иным ограничениям свободы иначе как с согласия палаты. Право внесения соответствующего представления в Парламент (Верховный Совет) принадлежит Председателю Верховного Суда Российской Федерации.

(3) Депутат Парламента (Верховного Совета) пользуется правом:

1) внесения законопроектов;

2) устного и письменного запроса к любому органу или должностному лицу государства; орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязан дать устный или письменный ответ на заседании Парламента (Верховного Совета), комитета (комиссии), либо в установленный законом срок;

3) свободного выступления в палате по вопросам, внесенным в повестку в рамках утвержденного палатой Регламента;

4) постановки в комитете (комиссии) вопроса о вызове в Парламент любого должностного лица государства для получения ответа на запрос в порядке, установленном законом;

5) иными правами, определяемыми законом.

(4) Все должностные лица и государственные органы обязаны оказывать депутату полное содействие в выполнении им своих полномочий.

(5) Депутат в течение срока своих полномочий не вправе занимать какой-либо должности на государственной службе. Депутаты, утвержденные в качестве членов Правительства, сохраняют свои мандаты на время пребывания в указанных должностях, но не участвуют в голосовании палат.

(6) Депутат получает вознаграждение и возмещение своих расходов в соответствии с законом и не вправе получать никакого иного регулярного вознаграждения. По окончании полномочий Парламента (Верховного Совета) депутат вправе вернуться на ту работу или занять ту должность, на которой он находился до начала осуществления депутатских полномочий. Лица, препятствующие осуществлению этого права, подлежат уголовной или административной ответственности.

ГЛАВА XX. ПРАВИТЕЛЬСТВО (СОВЕТ МИНИСТРОВ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 141

(1) Правительство (Совет Министров) Российской Федерации является высшим исполнительным и распорядительным органом Российской Федерации.

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

(2) Правительство осуществляет свою программу и в соответствии с законами Российской Федерации издает постановления, распоряжения и иные акты, обеспечивает их исполнение. Акты Правительства, принятые им в пределах своей компетенции, подлежат обязательному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Статья 142

(1) В рамках одобренной Парламентом (Верховным Советом) правительственной программы Правительство разрабатывает и осуществляет политику, несет за ее реализацию всю полноту ответственности.

(2) Правительство периодически, не реже одного раза в год, или, по требованию Парламента (Верховного Совета), в любое время представляет ему отчет о ходе выполнения правительственной программы и по вопросам проводимой им политики. Правительство регулярно представляет Президенту подробные доклады о своей деятельности.

(3) Правительство уходит в отставку, если оно не получает доверия в Парламенте (Верховном Совете). Право внесения вопроса о доверии Правительству принадлежит главе Правительства, Президенту, палатам Парламента (Верховного Совета), парламентским фракциям и депутатским группам.

Статья 143

Правительство действует коллегиально под руководством Председателя Совета Министров Российской Федерации. Отставка Председателя Совета Министров влечет за собой отставку всего Правительства.

Статья 144

Правительство вправе давать заключения по любым законопроектам, внесенным в Парламент (Верховный Совет). Это заключение должно быть рассмотрено. Если Правительство не согласно с законом, принятым Парламентом (Верховным Советом), то Председатель Совета Министров может поставить перед Президентом вопрос о применении отлагательного вето в соответствии со статьей 117 Конституции.

Статья 145

(1) Правительство осуществляет свою деятельность через систему государственной службы. Государственные служащие правительственных учреждений действуют на основе закона, несут ответственность за неисполнение законов и иных актов Российской Федерации или их ненадлежащее исполнение.

(2) Занятие ответственных должностей в правительственных учреждениях осуществляется на основе конкурсной системы.

ГЛАВА XXI. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 146

Судебная власть как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности обеспечивает законность и справедливость.

Статья 147

Судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам и осуществляется в формах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

Статья 148

Граждане Российской Федерации участвуют в отправлении правосудия, выполняя обязанности присяжных заседателей.

Статья 149

(1) Судьи независимы и подчиняются только закону и совести. Неприкосновенность судей гарантируется законом.

(2) Судьи несменяемы. При достижении предельного возраста, установленного законом, они увольняются в отставку. До достижения предельного возраста судья без его согласия может быть освобожден от должности только по приговору суда и по основаниям, указанным в законе.

(3) Судьи не могут занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, кроме преподавательской, а также состоять членами политических партий.

Статья 150

(1) Председатель и судьи Верховного Суда Российской Федерации, Председатель и судьи Конституционного Суда назначаются Президентом с согласия Парламента.

(2) Судьи других судов назначаются в порядке, определяемом законом о судостроительстве.

Статья 151

(1) Судебная система Российской Федерации состоит из Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда, федеральных судов, судов республик, федеральных территорий и местных судов.

Статья 153

(1) Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты конституционного строя:

1) проверяет конституционность законов и актов Парламента (Верховного Совета) Российской Федерации (кроме законов, изменяющих Конституцию Российской Федерации);

2) проверяет конституционность и законность актов Президента РФ, нормативных актов Правительства (Совета Министров) РФ, министерств и иных центральных органов, подведомственных Правительству, а также руководящих разъяснений Верховного Суда РФ;

3) дает заключения о конституционности или законности проектов актов Парламента (Верховного Совета) РФ, Президента РФ, Правительства (Совета Министров) РФ, а также руководящих разъяснений Верховного Суда РФ;

4) дает заключения о конституционности внутрисоюзных и международных договоров РФ, а также действующих на территории РФ международных договоров, заключенных Союзом республик;

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

5) дает заключения о конституционности и законности договоров между республиками, входящими в состав РФ, между этими республиками и Российской Федерацией;

6) дает заключения о соотношении с Конституцией РФ конституций республик, входящих в состав РФ, и о соотношении с Конституцией и законами РФ законов этих республик;

7) дает общеобязательное толкование Конституции РФ;

8) разрешает конституционно-правовые споры между РФ и входящими в ее состав республиками, между этими республиками, между государственными органами РФ;

9) дает заключения по обвинениям Президента и вице-президента РФ в умышленном нарушении Конституции и законов РФ;

10) дает заключение об утрате Президентом или вице-президентом РФ способности к исполнению своих обязанностей;

11) разрешает дела о противоконституционности политических партий и иных общественных объединений;

12) разрешает дела по оспариванию результатов народных голосований и народной инициативы;

13) разрешает жалобы на нарушение конституционных прав человека и гражданина (конституционные жалобы).

(2) Законы и указы Президента либо их части, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации, теряют силу со дня опубликования решения Конституционного Суда.

(3) Все решения Конституционного Суда по вопросам, отнесенным к его ведению, являются окончательными.

(4) Порядок рассмотрения дел в Конституционном Суде определяется законом.

Статья 154

(1) Судьи не вправе применять закон, противоречащий Конституции.

(2) Если суд при рассмотрении конкретного дела признает, что закон, который надлежало применить, противоречит Конституции, он приостанавливает производство по делу и вносит в Конституционный Суд Российской Федерации представление о признании этого закона неконституционным.

Статья 155

(1) Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, когда суд решит, что гласное разбирательство может привести к разглашению государственной, профессиональной или коммерческой тайны, либо существует необходимость защитить от огласки личную или семейную жизнь граждан.

(2) Заочное судебное разбирательство уголовных дел в судах первой инстанции не допускается.

Статья 156

(1) Судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности.

(2) Право на профессиональную юридическую помощь признается на любой стадии судопроизводства.

Статья 157

(1) Прокуратура обязана осуществлять уголовное преследование в случаях посягательства на права и законные интересы граждан, общества и государства.

(2) Государственное обвинение от имени Российской Федерации в уголовном производстве поддерживает прокурор.

(3) Порядок формирования и деятельности прокуратуры определяется законом.

ГЛАВА XXII. ПРОКУРАТУРА И СЛЕДСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ

Статья 158

(1) Прокуратура обязана вести уголовное преследование в случаях посягательства на права и законные интересы граждан, общества и государства. Она осуществляет надзор за ведением предварительного расследования преступлений и исполнением наказаний.

(2) Государственное обвинение от имени Российской Федерации в уголовном судопроизводстве поддерживает прокурор.

(3) Организация, компетенция и деятельность прокуратуры регулируются законом.

Статья 159

(1) Следственный комитет Российской Федерации и его органы ведут предварительное следствие по делам о преступлениях, борьба с которыми отнесена к компетенции Российской Федерации.

(2) Организация, компетенция и деятельность Следственного комитета Российской Федерации регулируются законом.

ГЛАВА XXIII: МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 160

Органы местной власти и местного самоуправления создаются для самостоятельного решения экономических, социально-культурных, экологических и других вопросов на своей территории. Компетенция органов местной власти и самоуправления различных уровней определяется законом. В пределах своей компетенции они действуют самостоятельно и независимо от государственной власти в рамках Конституции, законов Российской Федерации и входящих в нее республик.

Статья 161

(1) Система местной власти и местного самоуправления включает в себя местные представительные органы (советы народных депутатов или иные), демократически избранные исполнительные органы, органы общественного самоуправления, различные формы непосредственного волеизъявления населения.

(2) Наименование, порядок избрания и деятельности органов местной власти, управления и самоуправления определяются конституциями республик (земель).

Статья 162

В пределах своих полномочий органы местной власти принимают решения, обязательные для исполнения нижестоящими органами местной власти и самоуправления. Решения нижестоящих органов местной власти, нарушающие законодательство, отменяются вышестоящими органами. Разногласия между местными органами власти и самоуправления разрешаются в порядке, устанавливаемом законом.

Статья 163

Органы местной власти и самоуправления самостоятельно разрабатывают, утверждают и исполняют свой бюджет, распоряжаются коммунальной собственностью и финансовыми средствами, устанавливают местные налоги и сборы, ведут хозяйственную деятельность. Их финансовые средства, в том числе бюджетные, изъятию не подлежат.

Статья 164

Граждане вправе обжаловать в судебном порядке решения и действия органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Статья 165

(1) Полномочия федеральной государственной власти на местах строго в пределах компетенции Федерации, определенных настоящей Конституцией, осуществляются:

- 1) должностные лица, утверждаемые Президентом Российской Федерации;
- 2) представители Парламентского Уполномоченного по правам человека;
- 3) представители Государственного финансового контролера и Государственной налоговой инспекции, иных государственных органов.

(2) Органы и должностные лица, перечисленные в настоящей статье, не имеют права вмешиваться в компетенцию республик (земель), а также компетенцию местной власти и местного самоуправления.

ГЛАВА XXIV. ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ

Статья 166

(1) В бюджетную систему Российской Федерации как самостоятельные части включаются: федеральный бюджет Российской Федерации, бюджеты республик (земель), местные бюджеты.

(2) Республики, земли имеют собственные бюджетные системы и пользуются финансовой автономией. Бюджетная политика республик осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями республик и общими принципами, утверждаемыми Советом Федерации.

Статья 167

(1) Государственный бюджет Российской Федерации ежегодно принимается Парламентом (Верховным Советом). Проект государственного бюджета вносится Правительством.

(2) Парламент (Верховный Совет) приступает к постатейному обсуждению и принятию государственного бюджета после получения заключения парламентского комитета по бюджету и Государственной счетной палаты.

(3) Если закон о государственном бюджете не принят до начала очередного финансового года, то впредь до вступления этого закона в силу Правительство Российской Федерации вправе производить расходы в соответствии с бюджетом на предыдущий год, при условии, что Парламентом (Верховным Советом) Российской Федерации не установлен иной порядок расходования для бюджета в целом или его отдельных статей.

Статья 168

Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации не вправе принимать государственный бюджет с превышением расходов над доходами (дефицитом), не предусматривая источники покрытия дефицита.

Статья 169

(1) Доходы федерального бюджета формируются за счет устанавливаемых законом федеральных налогов, обязательных платежей, сборов и пошлин, дохода от государственного имущества, обязательных и добровольных взносов республик (земель), а также иных поступлений. Перечень и размеры поступлений в бюджет устанавливаются законом.

(2) Государственные расходы Российской Федерации осуществляются за счет государственного бюджета в соответствии с его расходной частью.

(3) При разработке проекта государственного бюджета Правительство обязано в первую очередь заботиться об удовлетворении социальных нужд.

Статья 170

(1) Постатейный отчет об исполнении государственного бюджета Российской Федерации Правительство представляет Парламенту (Верховному Совету) Российской Федерации не позднее двух месяцев после истечения отчетного бюджетного года.

(2) Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации обязан рассмотреть отчет в течение шести месяцев по его представлении на основании заключения парламентского комитета по бюджету и Государственной счетной палаты. Неутверждение отчета влечет отставку Правительства, а в случае выявления злоупотреблений, неоправданного расточительства или халатности — ответственность по закону виновных членов Правительства.

(3) Подробные отчеты об исполнении государственного бюджета Федерации, о государственных доходах и расходах публикуются ежегодно.

Статья 171

(1) Для покрытия непредвиденных расходов, вызванных стихийными или социальными бедствиями, решением Парламента (Верховного Совета) Российской Федерации в рамках бюджета образуется резервный фонд. Ответственность за его расходование возлагается на Правительство. Правительство представляет ближайшей сессии Парламента (Верховного Совета) подробный отчет

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

в отношении всех ассигнований и расходов, произведенных из средств резервного фонда.

(2) Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации может законом учреждать внебюджетные целевые фонды и осуществлять контроль за их использованием.

Статья 172

(1) Налоговая политика Российской Федерации является инструментом государственного регулирования экономики и осуществляется Парламентом (Верховным Советом) Российской Федерации.

(2) Исключительная компетенция Федерации в сфере налогообложения, перечень, размер, порядок и условия взимания налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, нормативы распределения налоговых поступлений между федеральным и республиканскими (земельными) бюджетами, а также компетенция республик (земель), органов местного самоуправления в части установления налогов и сборов определяются Налоговым кодексом Российской Федерации.

(3) Налоговая система разрабатывается при единстве требований ко всем налогоплательщикам.

(4) Законы о налогах вступают в силу не раньше, чем через три месяца после их опубликования.

Статья 173

(1) Контроль за соблюдением Налогового кодекса осуществляется Государственной налоговой инспекцией, подотчетной Правительству Российской Федерации. Ее статус определяется законом.

(2) Действия Государственной налоговой инспекции могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 174

Российская Федерация может создавать собственную кредитно-денежную систему или вступать в единую кредитно-денежную систему на договорной основе с другими республиками, состоящими в Союзе республик, — при условии обеспечения стабильности денежного обращения в Российской Федерации. В последнем случае Российская Федерация участвует в контроле за деятельностью финансовых органов Союза республик.

Статья 175

(1) Государственный банк Российской Федерации участвует в обеспечении устойчивости денежной системы, единой кредитно-денежной политики на территории Федерации. Государственный банк осуществляет надзор за финансовой деятельностью коммерческих банков.

(2) Совместно с финансовыми органами Союза республик Государственный банк Российской Федерации вправе осуществлять контроль за денежным обращением и эмиссией.

(3) Государственный банк независим в текущей деятельности, ежегодно отчитывается перед Парламентом (Верховным Советом) Российской Федерации. Статус Государственного банка определяется законом.

ГЛАВА XXV. ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВА

Статья 176

(1) Российская Федерация вправе принимать решение о порядке создания собственных Вооруженных Сил для военной защиты своего государственного суверенитета и территориальной целостности.

(2) Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из регулярных частей, создаваемых на профессиональной основе и частей российского ополчения (национальной гвардии). Военная доктрина, структура и организация Вооруженных Сил определяются законом.

(3) Запрещается использование частей российского ополчения (национальной гвардии) в мирное время за пределами Российской Федерации.

Статья 177

При добровольном объединении с другими суверенными республиками (государствами) в Союз на договорной основе в соответствии со статьей 10 настоящей Конституции, Российская Федерация участвует в обеспечении безопасности и обороноспособности Союза, выработке военной доктрины, основных направлений военного строительства и военной политики, в определении общей структуры и численности Союзных Вооруженных Сил, размеров бюджетных ассигнований, квот призыва и материально-технических ресурсов на оборону.

Статья 178

(1) Защиту прав и свобод граждан, законность и правопорядок обеспечивают федеральные органы внутренних дел, федеральная полиция и местная милиция. Их статус определяется законом.

(2) Функции по защите государственной безопасности Российской Федерации возлагаются на федеральные службы безопасности. Их статус и деятельность регулируются законом.

Статья 179

(1) Вооруженные Силы, силы безопасности и полиция Российской Федерации не могут быть использованы в целях свержения демократического конституционного строя и законного правительства, воспрепятствования или ограничения деятельности Парламента (Верховного Совета) и иных высших органов государственной власти, незаконных ограничений конституционных прав и свобод граждан, а также в иных целях, противоречащих основам конституционного строя Российской Федерации. Нарушение данного положения Конституции является тягчайшим преступлением против народа и государственной изменой.

(2) Заявление в Парламенте о незаконном использовании Вооруженных Сил, сил безопасности и полиции влечет незамедлительное парламентское расследование.

Статья 180

Посты министров, ведающих в Правительстве (Совете Министров) Российской Федерации Вооруженными Силами и силами безопасности, должны замещаться гражданскими лицами.

ГЛАВА XXVI. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Статья 181

(1) В исключительных (чрезвычайных) обстоятельствах Президент Российской Федерации может объявить чрезвычайное положение на территории всей Федерации либо в отдельных местностях.

(2) Под исключительными (чрезвычайными) обстоятельствами понимается состояние, которое может возникнуть в результате:

1) стихийного бедствия либо технической катастрофы, масштабы и последствия которых затрагивают вопросы жизни, здоровья, безопасности и жизнеобеспечения населения;

2) наличия реальной угрозы для жизни, здоровья и безопасности населения или для нормального функционирования государственных институтов — при невозможности устранения ее обычными средствами;

3) беспорядков, угрожающих организованному существованию общества и сопровождающихся насилием и другими противоправными действиями групп лиц, организаций или учреждений — при невозможности урегулирования ситуации обычными средствами, имеющимися в распоряжении органов государственной власти;

(3) Единственной целью объявления чрезвычайного положения должно быть скорейшее возвращение к условиям нормального существования общества.

Статья 182

Объявление чрезвычайного положения в связи со стихийным бедствием либо крупной технической катастрофой допускается только с согласия органов власти пострадавшей территории, если они продолжают нормально действовать.

Статья 183

В обстоятельствах массового насилия, стихийного бедствия или технической катастрофы, требующих неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение может быть введено немедленно и без предупреждения.

Статья 184

Одновременно с объявлением чрезвычайного положения Президент извещает об этом Парламент (Верховный Совет). Если Парламент (Верховный Совет) в течение 72 часов не подтверждает решение Президента, то указ Президента утрачивает силу.

Статья 185

Чрезвычайное положение не может быть введено более чем на 30 суток. По истечении этого срока действие Указа о введении чрезвычайного положения прекращается, если Парламент (Верховный Совет) не продлит его действие. Парламент (Верховный Совет) в случае необходимости может продлевать его каждый раз не более чем на 30 суток.

Статья 186

(1) Об объявлении, продлении или отмене чрезвычайного положения население должно быть предварительно оповещено всеми доступными средствами.

(2) Акты об объявлении, продлении или отмене чрезвычайного положения подлежат обязательному опубликованию.

Статья 187

На территории, где объявлено чрезвычайное положение, органы исполнительной власти республик или местного самоуправления могут быть поставлены в прямое подчинение Президенту Российской Федерации или назначенному им ответственному лицу. Может также ограничиваться или приостанавливаться действие законодательства республик и правовых актов местной власти.

Статья 188

В период чрезвычайного положения не могут быть прекращены или ограничены полномочия Парламента и Конституционного Суда Российской Федерации, а также судебных органов.

Статья 189

(1) Президент Российской Федерации, осуществляя особые меры в период чрезвычайного положения, может вводить временное ограничение прав и свобод человека за исключением прав и свобод, предусмотренных в статьях 22, 23(2), 27(1), 28, 29, 51 настоящей Конституции.

Такие ограничения должны быть прямо обозначены в тексте указа о чрезвычайном положении.

(2) Дела о преступлениях, за которые в качестве меры наказания может быть назначена смертная казнь, не могут рассматриваться на территории, где объявлено чрезвычайное положение.

(3) Президент Российской Федерации незамедлительно информирует все государства-участники международных договоров, устанавливающих свободы и права, на которые введены ограничения, о введенных ограничениях, их причинах, а также об их отмене.

Статья 190

(1) Любые меры, принимаемые в период чрезвычайного положения:

1) должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения;

2) не могут влечь каких-либо ограничений или изменений прав и полномочий органов государственной власти и управления, правового положения общественных организаций, а также прав и свобод человека в других местностях, не объявленных на чрезвычайном положении;

3) не должны влечь за собой какой-либо дискриминации отдельных лиц или групп населения исключительно на основе расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, религии, имущественного положения или социального происхождения.

(2) Приведение в исполнение смертных приговоров, вынесенных за преступления, совершенные во время чрезвычайного положения, не допускается во время его действия и в течение 30 суток после его прекращения.

Статья 191

На период чрезвычайного положения не допускается изменения Конституции, избирательных законов Российской Федерации, законов о судопроизводстве, не проводятся выборы в органы государственной власти и референдумы.

РАЗДЕЛ VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА XXVII. ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ

Статья 192

Законы об изменении и дополнении Конституции предусматривают внесение изменений и дополнений непосредственно в текст Конституции.

Статья 193

Основы конституционного строя Российской Федерации, изложенные в первом разделе настоящей Конституции, могут быть изменены только всероссийским народным голосованием (референдумом).

Статья 194

(1) Предложения об изменении Конституции могут вносить:

- 1) не менее 1/5 общего числа членов любой из палат Парламента (Верховного Совета);
- 2) Президент Российской Федерации;
- 3) Правительство (Совет Министров) Российской Федерации;
- 4) конституционный комитет Парламента (Верховного Совета);
- 5) Верховный Суд Российской Федерации;
- 6) Конституционный Суд Российской Федерации;
- 7) законодательный орган любой республики, входящей в Российскую Федерацию;
- 8) не менее одного миллиона граждан Российской Федерации, обладающих правом голоса;
- 9) не менее 1/5 общего числа граждан республики, обладающих правом голоса.

(2) Порядок подачи соответствующей петиции гражданами устанавливается законом.

Статья 195

Парламент (Верховный Совет) вправе принять закон об изменении Конституции не ранее, чем через полгода после внесения соответствующего предложения; этот закон принимается двумя третями голосов всех членов каждой из палат. Если в течение одного года после внесения предложения об изменении Конституции Парламент (Верховный Совет) не принял соответствующий закон, предложение считается отклоненным и не может быть возобновлено в течение следующего года.

Статья 196

(1) Закон об изменении Конституции подлежит ратификации республиками (землями), входящими в Российскую Федерацию. Он направляется в республи-

лики (земли) Президентом Российской Федерации. Представительные органы республик (земель) ратифицируют закон либо сами, либо назначают для этой цели референдум.

(2) Закон об изменении Конституции вступает в силу на всей территории Российской Федерации после ратификации его двумя третями общего числа республик (земель) в порядке, установленном их законом.

ГЛАВА XXVIII. ВСТУПЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ В СИЛУ

Статья 197

(1) Настоящая Конституция вступает в силу на следующий день после ее официального опубликования. Официальное опубликование производится Председателем Верховного Совета РСФСР в официальных ведомостях РСФСР на следующий день после официального установления итогов всероссийского народного голосования (референдума) по Конституции.

(2) День официального вступления в силу настоящей Конституции Российской Федерации объявляется всероссийским праздником.

(3) Отдельные части настоящей Конституции, указанные в разделе «Переходные положения», вступают в силу в установленные этими положениями сроки.

Статья 198

В день вступления в силу Конституции Российской Федерации прекращается действие Конституции (Основного Закона) РСФСР 1978 года с ее последующими изменениями и дополнениями.

Статья 199

Законы РСФСР и основанные на них подзаконные акты, действующие на день вступления в силу Конституции Российской Федерации, сохраняют свое действие, если не противоречат настоящей Конституции и принятым на ее основе законам Российской Федерации. Противоречие устанавливается Конституционным Судом или Верховным Судом Российской Федерации.

ГЛАВА XXIX. СТОЛИЦА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 200

(1) Столицей Российской Федерации является город Москва.

(2) Город Москва вместе с прилегающей областью образуют столичный округ. Статус столичного округа регулируется законом.

Статья 201

Описание государственного герба и государственного флага Российской Федерации, порядок их использования определяются законом.

Статья 202

Гимном Российской Федерации является «Патриотическая песнь» на музыку М.И. Глинки в обработке А. Петрова.

РАЗДЕЛ VII. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ¹

ГЛАВА 1. О ПРАВАХ, СВОБОДАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Параграф 1

(1) Гражданство Российской Федерации является единым. За каждым гражданином Российской Федерации сохраняется гражданство СССР.

(2) Гражданами Российской Федерации являются по праву все граждане СССР, постоянно проживающие на день вступления в силу Конституции Российской Федерации на ее территории, если в течение одного года они не заявят письменно в местный орган внутренних дел о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

(3) В течение года после вступления Конституции Российской Федерации в силу могут приобрести по праву гражданство Российской Федерации лица, которые родились или у которых хотя бы один из родителей родился на территории Российской Федерации. Они обращаются с соответствующим заявлением в Министерство внутренних дел Российской Федерации или его органы, а проживающие за границей — в Министерство иностранных дел Российской Федерации.

(4) В остальных случаях гражданство Российской Федерации приобретается в порядке, установленном законом, который должен быть принят в течение одного года после вступления в силу Конституции Российской Федерации.

Параграф 2

В течение одного года после вступления в силу Конституции Российской Федерации должен быть принят закон, регулирующий переход к последовательной реализации права на свободный выбор места жительства. Этот переход должен быть завершен в течение десяти лет после вступления закона в силу.

Параграф 3

(1) В общие удостоверения личности (паспорта, метрические свидетельства и т.п.) не включается графа «национальность» как не имеющая отношения к правовому статусу человека.

(2) В анкеты, заполняемые при приеме на работу и в иных случаях, не связанных с переписью населения, не включаются вопросы относительно национальности, партийности, нахождения на оккупированной территории во время Великой Отечественной войны и прочих данных, не имеющих отношения к будущей деятельности лица. Исключения устанавливаются законом.

(3) Впредь до изготовления новых бланков общих удостоверений личности и анкет в используемых бланках старого образца указанные графы не заполняются. Требования должностных лиц заполнить такие графы считаются админи-

¹ Примечание Конституционной комиссии: в данный раздел вошли не все положения, которые обеспечивают поэтапность осуществления конституционной реформы. Конституционная комиссия ждет дальнейших предложений.

стративным проступком и влекут ответственность по закону. Соответствующий закон должен быть принят в течение шести месяцев после вступления Конституции Российской Федерации в силу.

ГЛАВА 2. О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СТАТЬЯХ

Параграф 4

(1) Признается общественная необходимость приватизации части государственной собственности.

(2) Не позднее трех месяцев после вступления в силу Конституции Российской Федерации должен быть принят закон о приватизации и муниципализации государственной собственности.

(3) Естественные монополии, другое имущество, приватизация которого нанесла бы ущерб общественным интересам, остаются в собственности государства. Состав государственной собственности, подлежащей приватизации и муниципализации, определяется законом.

(4) Признается справедливым часть государственного имущества, подлежащего приватизации, передать гражданам Российской Федерации безвозмездно или на льготных условиях. Каждому гражданину гарантируется право получить свою долю такого имущества. Порядок раздела государственной собственности между гражданами определяется законом.

Параграф 5

Для обеспечения социальной и экономической стабильности в период перехода к рыночной экономике допускаются, в установленном законом порядке, государственная Регламентация заключения хозяйственных договоров и иные ограничения свободы хозяйственной деятельности, вводимые Парламентом (Верховным Советом) Российской Федерации, а также органами Союза ССР (Союза республик) в соответствии с Союзным договором.

Параграф 6

В течение года после вступления в силу Конституции Российской Федерации подлежат принятию законодательство об ограничении монополистической деятельности и развитии конкуренции на рынке, другие правовые акты, регулирующие порядок создания и развития рыночной инфраструктуры.

Параграф 7

До заключения Союзного договора или соглашений о совместной кредитно-денежной политике, создания собственной денежной и кредитной систем, в Российской Федерации действует денежная и кредитная система СССР (Союза республик).

Параграф 8

(1) Впредь до принятия Налогового кодекса Российской Федерации продолжает действовать союзное законодательство о налогах с изъятиями и дополнениями, определяемыми законами Российской Федерации.

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

(2) Из государственного бюджета Российской Федерации производятся отчисления в государственный бюджет СССР в порядке и размерах, определяемых Союзным договором, а до его заключения — временным соглашением между Российской Федерацией и СССР.

Параграф 9

В период до урегулирования отношений между Российской Федерацией и СССР (Союзом республик) Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации может добровольно передать часть своих исключительных полномочий Верховному Совету СССР.

ГЛАВА 3. О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ

Параграф 10

(1) Автономные советские социалистические республики, состоящие в РСФСР в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года, с вступлением в силу настоящей Конституции приобретают по праву статус республик, предусмотренный разделом IV Конституции Российской Федерации.

(2) Иные автономные образования (автономные области, автономные округа), состоящие в РСФСР в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года, с вступлением в силу настоящей Конституции могут приобрести статус республики в соответствии с условиями и в порядке, предусмотренными параграфом 11 настоящей Конституции.

(3) Региональные образования (края, области, их объединения) с вступлением в силу настоящей Конституции могут приобрести статус республики (земли) на условиях и в порядке, предусмотренных параграфом 11.

(4) Края, области, автономные области и автономные округа, состоящие в РСФСР в соответствии с Конституцией 1978 года, статус которых не изменился по окончании определенного настоящей Конституцией переходного периода, приобретают статус федеральных территорий. Возможности последующего изменения их статуса определяются статьей 98 Конституции Российской Федерации.

Параграф 11

(1) Края, области, города республиканского подчинения, автономные области, автономные округа могут приобрести статус республики, если они способны самостоятельно выполнять функции, определяемые настоящей Конституцией. Решения об этом принимаются путем референдума в течение трех месяцев после вступления в силу Конституции Российской Федерации. При положительном решении этого вопроса Совет автономной области, автономного округа или административного образования (края, области) принимает соответствующую декларацию, и с этого момента на республику распространяется статус, предусмотренный разделом IV Конституции Российской Федерации.

(2) В случае, если соответствующий Совет в результате референдума установит, что данное государственное образование пока не в состоянии выполнять обязанности, вытекающие из статуса республики, оно приобретает статус федеральной территории, предусмотренный разделом IV Конституции Российской Федерации.

(3) Для проведения референдумов, предусмотренных в частях 1 и 2 данного параграфа, применяется закон РСФСР о местном референдуме.

Параграф 12

(1) В течение трех месяцев после вступления в силу настоящей Конституции Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации по получении мнений краевых, областных Советов народных депутатов законом определяет границы республик в составе Российской Федерации, создаваемых на региональной основе.

(2) В каждой республике депутаты краевых, областных Советов, избранные на соответствующей территории, образуют законодательный орган республики, который незамедлительно сформирует республиканские органы исполнительной и судебной власти.

Параграф 13

Впредь до принятия республиками конституций могут соответствующим образом применяться не противоречащие Конституции Российской Федерации положения конституций автономных республик, законов РСФСР об автономных областях, автономных краях и о краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР.

Параграф 14

В течение трех лет после вступления Конституции Российской Федерации в силу границы республик и федеральных территорий не подлежат изменению.

ГЛАВА 4. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Параграф 15

(1) Со вступлением в силу Конституции Российской Федерации Съезд народных депутатов РСФСР в течение трех месяцев принимает решение либо о досрочном прекращении полномочий народных депутатов РСФСР и проведении выборов в Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации, либо о преобразовании Съезда народных депутатов РСФСР в Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации.

(2) В последнем случае народные депутаты РСФСР становятся депутатами Парламента (Верховного Совета) Российской Федерации. Народные депутаты РСФСР, избранные по территориальным округам, образуют Совет Представителей. Народные депутаты РСФСР, избранные по национально-территориальным избирательным округам, образуют Совет Федерации. На время первого созыва Парламента (Верховного Совета) палаты правомочны принимать решения при наличии не менее половины избранных депутатов.

(3) В случае досрочного выбытия депутата Совета Представителей в течение первого созыва Парламента (Верховного Совета) выборы нового депутата на оставшийся срок не производятся, а территория его избирательного округа присоединяется к территориям сопредельных избирательных округов. Постановление об этом принимается Советом Представителей.

(4) Положения Конституции Российской Федерации о несовместимости депутатского мандата с занятием каких-либо должностей применяются в течение

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

первого созыва Парламента (Верховного Совета) в соответствии с нормами, действовавшими на день вступления Конституции в силу.

(5) Выборы в Парламент второго созыва будут проведены в марте 1994 года.

Параграф 16

(1) Выборы Президента и вице-президента Российской Федерации будут проведены в течение трех месяцев после вступления Конституции Российской Федерации в силу. Закон о выборах Президента и вице-президента Российской Федерации должен быть принят не позднее одного месяца после вступления Конституции Российской Федерации в силу.

(2) До вступления в должность первого Президента Российской Федерации обязанности Президента выполняет Председатель Верховного Совета РСФСР, а обязанности вице-президента — Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР. В случае избрания Президентом или вице-президентом Российской Федерации депутата Парламента (Верховного Совета) его депутатский мандат прекращается.

Параграф 17

(1) До решения вопроса о Союзном договоре Российская Федерация делегирует право создания и содержания Вооруженных Сил Союзу СССР. Российская Федерация через своих представителей, назначенных Парламентом (Верховным Советом) по предложению Президента в Министерство обороны СССР, участвует в определении структуры и численности Вооруженных Сил, выработке военной доктрины и основных направлений военного строительства, составлении проекта бюджетных ассигнований на оборону и планов ее материально-технического обеспечения.

(2) Граждане Российской Федерации, состоящие на службе в Вооруженных Силах, в органах внутренних дел и государственной безопасности СССР, имеют право на гарантии и льготы, которые законами Российской Федерации могут быть установлены для лиц, находящихся на военной и приравненной к ней службе Российской Федерации.

ГЛАВА 5. О СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Параграф 18

(1) Главы «Судебная власть», «Прокуратура и Следственный комитет» вступают в силу поэтапно по мере осуществления судебной реформы, включающей принятие законов о судостроительстве, Верховном Суде, Конституционном Суде, иных судах Российской Федерации, Прокуратуре, Следственном комитете, а также иных законов, обеспечивающих реализацию норм, содержащихся в данной главе.

(2) Сроки и порядок проведения судебной реформы устанавливаются Парламентом (Верховным Советом) Российской Федерации.

(3) Судьи всех судов Российской Федерации, избранные в соответствии с законодательством РСФСР, действующими на день вступления настоящей Конституции в силу, сохраняют свои полномочия до назначения судей в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Параграф 19

(1) Впредь, до завершения судебной реформы в Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за единообразным исполнением и применением действующих на территории Федерации законов и ратифицированных ею международно-правовых актов всеми органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, кроме органов законодательной и судебной власти Российской Федерации — в формах и пределах, установленных законом.

(2) Генеральный прокурор РСФСР приобретает статус Генерального прокурора Российской Федерации, назначаемого Президентом с согласия Парламента. Заместители Генерального прокурора назначаются и освобождаются с согласия Парламента.

(3) Генеральный прокурор Российской Федерации освобождается от должности Президентом.

(4) Прочие прокуроры назначаются и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Параграф 20

До принятия закона о судостроительстве Государственный арбитраж (Высший Арбитражный Суд) Российской Федерации сохраняет свои полномочия по рассмотрению хозяйственных споров между государственными организациями и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА 6. О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Параграф 21

(1) В течение пяти лет после вступления в силу Конституции Российской Федерации все федеральные, республиканские и местные нормативные акты подлежат пересмотру для устранения противоречий с нормами Конституции как по содержанию, так и по форме. До этого они продолжают действовать постольку, поскольку не противоречат Конституции Российской Федерации.

(2) Законы, упомянутые в Конституции Российской Федерации, должны быть приняты или пересмотрены в течение года после вступления ее в силу. В случае, если какой-либо упомянутый в Конституции закон не принят, государственные органы, суды, должностные лица, граждане руководствуются законами, действующими на момент принятия Конституции в части, не противоречащей ее положениям.

(3) Союзные законы и другие нормативные акты продолжают действовать на территории Российской Федерации постольку, поскольку они не противоречат Конституции Российской Федерации и положениям Союзного договора.

(4) Положения параграфа 21(3) настоящего раздела относятся и к международным договорам СССР. Однако, действие положений международных договоров СССР, которые противоречат Конституции Российской Федерации и новому Союзному договору, прекращается в порядке, предусмотренном для изменений и денонсации международных договоров Российской Федерации и Союза республик. До этого международные договоры СССР сохраняют для Российской Федерации свою силу в полном объеме.

ПРОЕКТ
29-02-91

КОНСТИТУЦИЯ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проект подготовлен на основе варианта принятого Конституционной комиссией РСФСР за редакцию основу опубликованного по решению Комиссии в еженедельнике "Аргументы и Факты" N47/1990.

Доработан членами Редакционного Совета и Экспертного Совета с использованием многих положений альтернативного проекта "Конституции РСФСР", подготовленного группой н.д. РСФСР и экспертами; положений проекта "Конституции Российской Федеративной Республики", подготовленного группой ученых Саратовского Юридического Института; принятых поправок к действующему Основному Закону РСФСР; предложений комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР; народных депутатов РСФСР и местных Советов; предложений и писем граждан, поступивших в адрес Конституционной комиссии в соответствии с Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 5.01.91.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕАМУЛА

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

- ГЛАВА I: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.
- ГЛАВА II: ГРАЖДАНСТВО.
- ГЛАВА III: ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА.
- ГЛАВА IV: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА.
- ГЛАВА V: СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА.
- ГЛАВА VI: ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
- ГЛАВА VII: ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

- ГЛАВА VIII: СОБСТВЕННОСТЬ, ТРУД, ПРЕДПРИИМАТЕЛЬСТВО.
- ГЛАВА IX: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ
- ГЛАВА X: РЕЛИГИЯ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ.
- ГЛАВА XI: НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ, ВОСПИТАНИЕ И КУЛЬТУРА.
- ГЛАВА XII: СЕМЬЯ.

Сери special list
Копию в Совету только
То что не
не надо
Где
составить
21.11.91

Много
трансляции
еще
все
Тем

Тим
Григорьев
(материал)
Григорьев

Рем
(Ремов К)
Я рад, что
и идея
всего
дого
21.02.91

А. Карпов
21.02.91
Михайлов
21.11.91
(лишь у себя)

Григорьев
(21.11.91)

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
ЧЛЕНОВ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР,
НАРОДНЫМ ДЕПУТАТАМ РСФСР
от 21 февраля 1991 г.¹**

Выражая волю народов России, первый Съезд народных депутатов РСФСР избрал Председателем Верховного Совета РСФСР Бориса Николаевича Ельцина. В нем увидели человека, умудренного жизненным и политическим опытом, смело выступившего против устаревших официальных структур, способного осуществить радикальную, но реалистическую программу вывода России из кризиса. Именно с ним многие россияне, народные депутаты РСФСР, и мы в том числе, связали свои надежды на возрождение России, восстановление достоинства ее народов, экономического и политического суверенитета.

Пришло время сказать, что эти надежды не оправдались. В прогрессивной поначалу деятельности Бориса Николаевича Ельцина все явственнее стали проступать авторитарность, конфронтационность, стремление единолично решать вопросы внутренней и внешней политики, пренебрежение законом и мнением конституционных органов. Обещая способствовать единению общества, он привел и парламент, и республику к ожесточенному противостоянию политических сил.

Крайне непоследовательна и противоречива позиция Председателя Верховного Совета РСФСР в вопросах экономической политики. В условиях нарастающего кризиса он пытается уйти от непопулярных решений, переложить их бремя на Центр, на другие республики, усиливая тем самым хаос и дезорганизацию в экономике. При этом игнорируются достигнутые договоренности, предложения собственного правительства, мнение членов Совета Федерации РСФСР.

Далеко не однозначную оценку получили заявления Председателя Верховного Совета РСФСР, сделанные им в Прибалтике и подписанные там договоры. Значительная часть депутатского корпуса расценила его позицию как одностороннюю, несбалансированную, выражающую личную точку зрения Бориса Николаевича Ельцина. Особую тревогу вызвало его заявление о намерении создать свою российскую армию, воспринятое многими как угроза. Со всей ответственностью заявляем, что эти политические акции были предприняты без согласования с Верховным Советом РСФСР и его Президиумом. Столь же произвольны и непредсказуемы заявления и действия Председателя Верховного Совета РСФСР по отноше-

¹ Архив ФКР.

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

нию к Союзному договору. Игнорируя отчетливо выраженную волю второго Съезда народных депутатов РСФСР, Борис Николаевич Ельцин не желает замечать, что подобной политикой он разваливает не только Союз, но и Российскую Федерацию.

Народные депутаты РСФСР, граждане России высказывают обоснованное недовольство деятельностью Верховного Совета РСФСР. Законы и постановления, принятые нами, в полной мере не работают. Социально-экономическая и политическая обстановка в регионах Российской Федерации ухудшается. В этих условиях выдаются крупные авансы и многочисленные обещания, выполнение которых не гарантировано.

Ошибки и просчеты во многом объясняются тем, что Председатель Верховного Совета РСФСР стремится опираться на узкий круг приближенных лиц, на параллельные структуры, создаваемые в Верховном Совете РСФСР без всякого совета и согласия с ним. Нарушается штатная, финансовая дисциплина, компетенция государственных органов, законный порядок прохождения дел. Все это дезорганизует работу, создает почву для ошибочных решений и злоупотреблений, дискредитирующих Российский парламент. На этом фоне катастрофически падает авторитет депутатского корпуса.

Попытки товарищеского разговора, равно как и критика на Съезде народных депутатов, с трибуны Верховного Совета РСФСР, не возымели действия. Нас не желают слушать. Мы решили выступить с настоящим заявлением, исчерпав или почти исчерпав все средства вернуть Председателя Верховного Совета РСФСР на путь реализма.

Буквально в последние дни в Верховном Совете РСФСР назрел новый острый политический конфликт. Стремительно теряя авторитет и поддержку в депутатском корпусе России, Председатель Верховного Совета РСФСР предпринял попытку опереться на российский референдум, назначенный некорректно, с многочисленными нарушениями. Факты говорят о том, что народы республики пытаются втянуть в очередную политическую кампанию, новый тур конфронтации и борьбы за власть.

В своем заявлении по Центральному телевидению 19 февраля с.г. Борис Николаевич Ельцин еще раз продемонстрировал, что он не способен вернуть деятельность Верховного Совета РСФСР на путь консолидации и созидательной работы. Народ устал от обещаний и заигрываний, от бесконечного сведения счетов с Центром. Такая борьба в конечном итоге оборачивается борьбой против России и россиян. Они ждут устойчивой, дееспособной власти, которая бы прекратила развал в экономике, остановила взлет преступности.

Независимо от политических убеждений и партийной принадлежности, нам необходимо проявить величайшую ответственность за судьбу народов

Заявление членов Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 февраля 1991 г.

России. Право же, они заслуживают лучшей доли. Исходя из чувства долга, стремясь остановить дальнейшее сползание к развалу и хаосу, мы считаем назревшим вопрос о безотлагательном созыве внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР с повесткой дня: отчет о деятельности Председателя Верховного Совета РСФСР.

Заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР	С. ГОРЯЧЕВА,
Заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР	Б. ИСАЕВ,
Председатель Палаты Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР	Р. АБДУЛАТИПОВ,
Председатель Палаты Совета Республики Верховного Совета РСФСР	Б. ИСАКОВ,
Заместитель Председателя Палаты Совета Республики Верховного Совета РСФСР	А. ВЕШНЯКОВ,
Заместитель Председателя Палаты Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР	В. СЫРОВАТКО

ЗАЯВЛЕНИЕ ЧЛЕНОВ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР от 22 февраля 1991 г.¹

На заседании Верховного Совета РСФСР 21 февраля 1991 года группа народных депутатов РСФСР — Горячева С.П., Исаев Б.М., Исаков В.Б., Абдулатипов Р.Г., Вешняков А.А., Сыроватко В.Г., будучи в то же время должностными лицами Верховного Совета РСФСР и его палат, сделала политическое заявление.

Его цель — дискредитировать Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина.

Вся вина за серьезные просчеты союзного руководства, в том числе политические и экономические, за недостатки в работе нового, не имеющего достаточного опыта парламента России, его Президиума, Совета Минист-

¹ Аргументы и факты. 1991. № 9.

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

ров РСФСР и свою собственную бездеятельность, невыполнение возложенных на них обязанностей, переложена на Б.Н. Ельцина.

Несостоятельность подобного заявления очевидна для каждого честного человека: критическое положение сложилось во всей стране, во всех союзных республиках, причем в ряде из них — взрывоопасное; чрезвычайная социальная напряженность характерна для всех регионов, а не только России; Россия, как и другие республики, не может вырваться из-под диктата Центра, допускающего одну ошибку за другой. Попытки республик жить иначе пресекаются Центром, вплоть до применения военной силы.

Однако дело не только в этом, а и в этическом, нравственном и служебном поведении названных народных депутатов РСФСР. Они выступили не только как народные депутаты, но и как должностные лица, а четверо из них — как члены Президиума Верховного Совета РСФСР, введя тем самым в заблуждение широкую общественность о позиции Президиума.

Их заявление как должностных лиц и членов Президиума не рассматривалось Верховным Советом РСФСР, его палатами и Президиумом.

Используя служебное положение, они организовали трансляцию политического заявления по телевидению и радио без санкции на это Верховного Совета РСФСР, его Президиума.

Этот поступок взбудоражил страну, еще в большей степени обострил политическую обстановку.

Мы, члены Президиума — руководители комиссий палат и комитетов Верховного Совета РСФСР, осуждаем конфронтационную деятельность указанной группы депутатов и стоящие за ними политические структуры, заведомо направленную на раскол и блокирование работы Верховного Совета РСФСР, усиление социальной напряженности и противостояния в обществе.

Члены Президиума Верховного Совета РСФСР

**Р. ХАСБУЛАТОВ,
С. ШАХРАЙ,
М. ЗАХАРОВ,
В. ЮГИН,
Ф. ПОЛЕНОВ,
С. КРАСАВЧЕНКО,
В. ЛУКИН,
А. РУЦКОЙ,
С. КОВАЛЕВ,
А. ЗАКОПЫРИН,
В. ПОЛОСИН**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 13 марта 1991 г.**

**О ходе подготовки к проведению
референдумов СССР и РСФСР
17 марта 1991 г. на территории РСФСР¹**

Заслушав сообщение председателя Центральной комиссии РСФСР по проведению референдумов СССР и РСФСР т. Казакова В.И. о ходе подготовки к проведению референдумов СССР и РСФСР в Российской Федерации, Президиум Верховного Совета РСФСР отмечает, что в большинстве республик, входящих в состав РСФСР, краях, областях, автономных областях и автономных округах комиссии референдумов СССР и РСФСР при содействии органов государственной власти и управления успешно проводят необходимую организаторскую работу по подготовке к проведению референдумов. Вместе с тем органы государственной власти некоторых республик, входящих в состав РСФСР, отдельные местные Советы народных депутатов приняли решения о непроведении всероссийского референдума на своей территории.

Исходя из изложенного, Президиум Верховного Совета РСФСР постановляет:

1. Принять к сведению информацию председателя Центральной комиссии РСФСР по проведению референдумов СССР и РСФСР.

2. В соответствии со ст. 114 Конституции РСФСР признать решения государственных органов власти республик, входящих в состав РСФСР, отменяющие референдум РСФСР на подведомственной территории, неконституционными и не имеющими юридического значения.

Аналогичные решения местных Советов народных депутатов подлежат опротестованию в соответствии со ст. 176 Конституции РСФСР и отмене вышестоящим Советом народных депутатов.

3. Центральной комиссии РСФСР по проведению референдумов СССР и РСФСР:

– усилить контроль за деятельностью окружных комиссий референдумов в части обеспечения бюллетенями для голосования и бланками других документов участковых комиссий референдумов;

– довести до сведения комиссий референдумов, что в соответствии со ст. 21 Закона РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» народные депутаты вправе участвовать в

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 11. Ст. 358.

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

осуществлении контроля за соблюдением законодательства о референдумах;

– при подведении итогов референдума РСФСР решать вопрос об исключении данных по округам, на территории которых органы государственной власти и комиссии референдумов не обеспечили гражданам возможности участия в референдуме РСФСР.

4. Трудовым коллективам, общественным объединениям, средствам массовой информации совместно с народными депутатами РСФСР осуществить необходимый контроль за работой окружных и участковых комиссий по проведению всероссийского референдума.

5. Прокуратуре РСФСР использовать все методы прокурорского надзора для обеспечения соблюдения комиссиями референдумов законодательства РСФСР о референдуме. О каждом случае нарушения законодательства о референдумах органами, контроль за деятельностью которых не входит в юрисдикцию органов прокуратуры, немедленно сообщать в Президиум Верховного Совета РСФСР.

6. Поручить Комитету Верховного Совета РСФСР по законодательству, Организационному и Юридическому отделам Президиума Верховного Совета РСФСР обобщить предложения по изменениям и дополнениям к Закону РСФСР «О референдуме РСФСР», поступающим от местных органов власти и управления, народных депутатов РСФСР и комиссий референдумов.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН



ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ТЕЛЕГРАММА

Для записки адресата

ПРИЕМ: ____ го ____ час ____ мин. Бланк № 319 * Принял: _____	ПЕРЕДАЧА: ____ го ____ час ____ мин. № связи _____ Передал _____	Адрес: _____ _____ _____
--	--	--------------------------------

ТЕЛЕГРАММА

ВТОРИЧНО ИСЖАЖЕНИЕМ

МОСКВА 274/4201 95 15/3 1637=

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ МОСКВА

НАРОДНОМУ ДЕПУТАТУ РСФСР ТОВ РУМЯНЦЕВУ О Г =

ПРОШУ ВАС КАК ОФИЦИАЛЬНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ РЕФЕРЕНДУМОВ ССОР И РСФСР УСИЛИТЬ КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕФЕРЕНДУМАХ ОСОБЕ ВНИМАНИЕ НЕОБХОДИМО ОБРАТИТЬ НА ПОПЫТКИ ОТДЕЛЬНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ОТКАЗАТЬСЯ ОТ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА РСФСР НА ПОДВЕДОМСТВЕННОЙ ИМ ТЕРРИТОРИИ ОКРУЖНЫЕ КОМИССИИ ВСЕРОССИЙСКОГО РЕФЕРЕНДУМА ОБЯЗАНЫ ВЫПОЛНЯТЬ ВОЗЛОЖЕННЫЕ НА НИХ ЗАКОНОМ ПОЛНОМОЧИЯ В ПОЛНОМ ОБЪЕМЕ

СООБЩАЮ ТАКЖЕ ЧТО ОРГАНАМ ПРОКУРАТУРЫ ПОРУЧЕНО ОБЕСПЕЧИТЬ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОВЕДЕНИИ РЕФЕРЕНДУМА РСФСР =ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР Б Н ЕЛЬЦИН-

ННН 1830 15.03 0082

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 13 марта 1991 г.**

**О дополнении Постановления Президиума
Верховного Совета РСФСР
«О порядке исполнения Постановления
Съезда народных депутатов РСФСР
от 20 июня 1990 г.
„О механизме народовластия в РСФСР“»¹**

Президиум Верховного Совета РСФСР постановляет:

1. Верховным Советам республик, входящих в состав РСФСР, краевым, областным, автономных областей, автономных округов, Московскому и Ленинградскому городским, районным, городским Советам народных депутатов, руководствуясь ст. 143 Конституции РСФСР, в первоочередном порядке на ближайших сессиях отменить решения нижестоящих Советов народных депутатов об избрании, назначении или утверждении председателями и заместителями председателей Советов народных депутатов, председателями и заместителями председателей исполнительных комитетов, а также заведующими отделами и управлениями исполнительных комитетов лиц, совмещающих эти должности с выборными (оплачиваемыми или не оплачиваемыми) должностями в органах политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединениях.

2. Прокуратуре РСФСР в соответствии со ст. 176 Конституции РСФСР осуществлять надзор за выполнением Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР» в части совмещения должностей лиц, указанных в ч. 1 настоящего Постановления.

3. Организационному отделу Президиума Верховного Совета РСФСР подготовить для внесения в Президиум Верховного Совета РСФСР материалы о приведении в соответствие настоящему Постановлению решений Верховных Советов республик, входящих в состав РСФСР, краевых, областных Советов народных депутатов.

**Председатель
Верховного Совета РСФСР**

Б.Н. ЕЛЬЦИН

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 12. Ст. 390.
Текст Постановления СНД РСФСР от 20 июня 1990 г. см. с. 62–63 тома 1 настоящего издания.

Пленарное заседание Конституционной комиссии¹

27 марта 1991 г.

Зал Президиума Верховного Совета РСФСР

ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ, полученных участниками Пленарного заседания

1. Переработанный проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Редакционным и Экспертным советами с учетом замечаний Комитетов и Комиссий Верховного Совета РСФСР.

2. Проект Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с учреждением должности Президента РСФСР».

3. Сведения об обработке писем и предложений на 21.03.91 и нарастающим итогом с 21.01.91.

4. «Конституционный вестник» (Приложение № 1): Аландские острова².

5. Конституция (Основной Закон) РСФСР.

РЕЗУЛЬТАТЫ

обработки писем и предложений (по регионам),
поступивших в Конституционную комиссию до 15.03.91 г.³

Обозначения граф:

1 — полная поддержка

2 — поддержка в основном

3 — частичная поддержка

4 — в основном отрицательное

5 — полностью отрицательное

Регион	Отношение к проекту Конституции					
	Всего	1	2	3	4	5
Москва	501	244	106	67	26	54
Украинская ССР	214	105	44	35	11	17
Ленинград	188	68	30	30	18	39
Московская область	154	66	32	27	10	19
Краснодарский край	124	61	22	20	5	16
Ростовская область	113	44	26	16	9	18
Свердловская область	94	46	19	13	8	7

¹ Архив ФКР.

² Полное название приложения — Аландские острова. Образец территориальной автономии (М.: Конституционная комиссия РСФСР, 1990).

³ Конституционный вестник. 1991. № 6. С. 13–16.

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

Самарская область	94	39	19	16	5	15
Нижегородская область	93	39	13	21	10	10
Вологодская область	81	27	15	12	16	9
Челябинская область	74	31	18	16	1	8
Новосибирская область	66	21	13	13	4	15
Саратовская область	65	32	7	10	3	13
Красноярский край	60	24	10	15	2	9
Пермская область	59	28	9	10	5	6
Башкирская ССР	55	23	9	8	4	11
Ставропольский край	54	25	12	8	4	5
Воронежская область	54	28	4	5	3	13
Белорусская область	53	31	6	6	2	8
Кемеровская область	48	20	7	9	1	11
Липецкая область	47	20	3	5	4	15
Казахская ССР	47	14	11	10	5	6
Омская область	46	23	9	6	3	5
Оренбургская область	45	15	7	5	3	15
Тульская область	43	22	7	5	3	6
Ивановская область	41	19	6	2	3	11
Тверская область	41	16	4	10	2	9
Татарская ССР	40	16	9	7	2	6
Приморский край	39	13	10	8	3	5
Иркутская область	37	11	16	4	2	4
Ленинградская область	35	15	4	6	4	6
Рязанская область	35	12	2	3	3	15
Архангельская область	34	11	10	2	5	6
Алтайский край	34	9	9	3	6	7
Ярославская область	34	14	4	6	4	6
Хабаровский край	34	16	7	3	2	6
Тамбовская область	33	16	3	3	4	7
Пензенская область	33	11	5	6	1	9
Тюменская область	32	14	7	4	3	4
Владимирская область	32	12	6	3	2	7
Смоленская область	30	18	5	2	2	3
Курская область	30	14	5	4	3	4
Удмуртская Республика	29	7	4	7	2	9
Калининградская область	28	12	8	5	2	1
Кировская область	28	10	6	3	1	7
Узбекская ССР	28	8	7	9	3	1
Белгородская область	27	12	5	4	2	4
Итого	3864	1613	734	617	276	600

СТЕНОГРАММА
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
27 марта 1991 г.¹

*Председательствует заместитель Председателя Верховного Совета
РСФСР Р.И. Хасбулатов*

Председательствующий. Добрый день, товарищи члены Конституционной комиссии.

Товарищи, я хотел бы вас вернуть к нашей повестке, сформулированной Верховным Советом, и отсюда исходить из наших задач.

Во-первых, вот тут проект Конституции подготовлен. Но я не думаю, что его надо раздавать депутатам народным и вокруг этого воздвигать еще один новый блок различных противоречий, обсуждений. И без этого вопроса у нас хватает основательно тем, и самых серьезных тем.

И вообще, когда мы подводили итоги Съезда второго внеочередного, я вот в выступлении эту идею высказал, и Верховный Совет в общем-то одобрил, что вряд ли нам необходимо сейчас идти путем форсирования подготовки новой Конституции. Надо, чтобы эти идеи в разных проектах, разных вариантах, уже известных нашей печати, чтобы эти идеи устоялись, чтобы к ним привыкли люди, и чтобы постепенно произошло сближение между разными вариантами этих проектов. И самое главное, чтобы эти идеи действительно были приняты нашими людьми.

Поэтому нам надо уходить от попыток большинством, не большинством, принимать или лучший вариант или, как говорят, худший вариант.

Поэтому я бы, первое, предложил бы этот вопрос вообще-то все-таки не ставить и даже не раздавать вот этот проект Конституции в той папке документов депутатам.

Второе, на что я хотел бы обратить ваше внимание.

Вы знаете, что довольно длительное время у нас работала Комиссия Съезда по подготовке Союзного договора, результат, который мы вроде бы приняли большинством и намерены рекомендовать Съезду. Прямо скажем, это мучительный компромисс. Не буду говорить о своей личной точке зрения. Но это тот компромисс, который, как нам кажется, — вот той Комиссии, созданной специально, — он как-то позволил бы нам действительно возможно ускорить подписание Союзного договора.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 280. Л. 1—59.

Поэтому Конституционная комиссия, хотя непосредственно не было этого поручения, но вы, наверное, все согласитесь с тем, что там речь идет все-таки именно о Конституции. Правильно? И о конституционных изменениях.

Поэтому я просил бы вас очень внимательно сегодня ознакомиться и с проектом Федеративного договора и с той Декларацией, которая как раз связана с рекомендациями Съезду в отношении подходов к подписанию Союзного договора.

Эти вопросы, я повторяю, хотя непосредственно на нас с вами и не были возложены, но постольку, поскольку мы с вами являемся постоянной Конституционной комиссией, естественно, это, прежде всего, будет всей тяжестью ложиться на наши плечи, потому что нам будет необходимо воплощать их уже в конституционный документ. Так ведь? Это второе обстоятельство.

И третье. По-моему, нам надо быть готовыми к тому, — я, конечно, не знаю, какое примет решение Съезд, так как вы сами знаете, что Съезд, в общем-то, правомочен определить и повестку дня, несмотря на то, что Верховный Совет принял такое решение: по трем вопросам, — но сами знаете, суверен здесь уже Съезд. Поэтому вполне может возникнуть вопрос, в связи с результатами референдума, подготовить какие-то изменения в нашу Конституцию.

Поэтому, может быть, нам с вами было бы наиболее правильно быть готовыми к этой ситуации. Я повторяю, я здесь без своей собственной позиции. Потому что если Съезд все-таки решит принять такие поправки, чтобы мы с вами не оказались в тупике и лихорадочно не начали искать какие-то формулировки.

Поэтому и в рамках той Рабочей группы, в которой мы, в общем-то, по-моему, приходили к неплохому выводу, и каждый член Конституционной комиссии чтобы обратил внимание на этот проект, который, насколько я знаю, Владимир Петрович Лукин со своей группой, Редакционной группой, вот здесь готовили.

Вот приблизительно то, что я хотел сказать вам.

Пожалуйста, прошу высказываться.

Может быть, Вы начнете, Владимир Петрович.

В.П. Лукин. Уважаемые коллеги, я тоже могу только коротко сказать. К большому сожалению для меня лично, мне было поручено стать координатором Редакционного совета по дальнейшей работе над Конституцией. А эта работа за истекший период состояла, прежде всего, в том, что мы попытались, — я имею в виду экспертов многих, Совет наш экспертный и членов Редакционного совета, — активно поработать над тем, чтобы попытаться каким-то образом соединить три имевшихся проекта Конституции

и на их основе создать единый проект, который бы постарался учитывать многое (все, конечно, невозможно, потому что там есть аспекты несовпадающие), многое из того, что есть в каждом из этих проектов. Естественно, за основу был принят официальный проект, потому что таково было решение большинства Конституционной комиссии, но самым тщательным образом были учтены все замечания, которые были высказаны.

Я думаю, что сейчас нет смысла идти по пунктам этих замечаний, потому что они все равно ничего не дадут, проект Конституции был роздан только что, и, я думаю, что задача сейчас, как мне представляется, и председательствующий правильно сказал, не спеша и в объективном духе изучить этот проект и в дальнейшем представить, может быть, вначале письменные соображения и замечания, а затем уже собираться и Редакционному совету и самой Конституционной комиссии и обсуждать, в какой мере то, что было подготовлено в результате интенсивной работы экспертов и депутатов, но является несколько более или вообще более приемлемым, чем то, что мы обсуждали вначале.

Так что я думаю, что весь разговор еще впереди, и в этом плане я согласен с председательствующим. Но, как говорится, «довлеет дневи злоба его»¹ и происходят события, на которые Конституционная комиссия вряд ли может реагировать. Как вам известно, вторым (внеочередным) Съездом, я имею в виду первым внеочередным и вторым Съездом, то есть предыдущим Съездом, было поручено Верховному Совету заняться вопросом о внесении поправок в Конституцию по поводу введения президентского правления.

Затем, как вы знаете, произошел референдум, официальные результаты референдума опубликованы, и с этой точки зрения вопрос приобретает актуальность, поскольку официальное решение, признанное избирательной комиссией, состоит в том, что большинство населения Российской Федерации высказалось в пользу введения поста Президента, избранного всенародным голосованием.

В связи с этим Редакционному совету Президиумом Верховного Совета было поручено разработать проект соответствующих президентских поправок. Сегодня этот проект, насколько мне известно, роздан членам Конституционной комиссии. Опять же я понимаю, что сегодня обсуждать его вряд ли можно, поскольку он только что роздан. Я только хотел бы проинформировать членов Конституционной комиссии о том, что этот проект подготовлен очень широкой группой экспертов, крупнейших экспертов, наиболее квалифицированных экспертов Москвы,

¹ Евангелие от Матфея (Мф. 6:34).

было проведено несколько заседаний Редакционного совета, на каждом из которых проект очень оживленно обсуждался и были внесены существенные изменения в него в течение трех, по крайней мере, заседаний Редакционного совета. Хочу обратить внимание, что, к сожалению, не все члены Редакционного совета его посещали. В этой связи я позволю себе высказать некоторые критические замечания. Мне кажется, не совсем правильная такая позиция, когда некоторые члены Редакционного совета по каким-то, я думаю, по весьма уважительным причинам, поскольку они очень заняты тоже, но все-таки не посещают такое важное и не участвуют в решении такого важного задания народных депутатов. Это, конечно, не способствовало нашей работе, хотя, подчеркиваю, другие члены Редакционного совета активно и энергично работали.

Что хочется сказать по поводу этого проекта. Существует, видимо, в нашей стране две вещи, которых мы можем бояться больше всего в связи с введением президентской формы правления. Одно — это, естественно, наш исторический недуг, когда любая президентская структура, любая форма правления, персонифицированная в одном человеке, у нас может легко выродиться в то, что мы называем эвфемизмом — культ личности, единоличным правлением со всеми его, часто ужасными, прелестями. Я думаю, что нам надо сделать все для того, чтобы нас наши современники, наши потомки не обвинили, что мы содействовали такому развитию событий еще раз в нашей истории. И, я думаю, что в этом тексте не должно быть ничего такого, что оставляло бы сомнения в нашей решимости предотвратить такое развитие событий.

Другая наша застарелая болезнь — это неспособность или способность, понимаете, не очень эффективно осуществлять власть в нашей стране, власть на нашей территории. Я имею в виду исполнительную власть. Исполнительная власть слаба была очень часто, сейчас она еще больше ослабела, и это подвергает опасности и законодательную власть, а слабость исполнительной и законодательной власти ведет, с другой стороны, к тому, о чем я только что говорил, о ее персонифицированности, к структуре, уже не опирающейся ни на какие законы. Вот, на мой взгляд, две опасности, перед которыми стояли эксперты и Редакционный совет, когда пытались разработать этот проект.

Характерно, что были критики, я бы сказал, с очень левой и с очень правой стороны. Хотя сейчас трудно сказать, где левая сторона и где правая, но характерно также и то, что с проектом согласились во время работы Редакционного совета люди таких более или менее центристских направлений, которые придерживаются в других вопросах разных точек зрения.

Что лежит в основе, на мой взгляд, этого проекта.

Прежде всего, лежит то положение, что вводится принцип Президента, но, видимо, у нас есть ясный мандат нашего народа, ясный мандат нашего населения, что Президент — первое — должен существовать, как это выражено в референдуме, второе, если он выбирается всеобщим голосованием, то это значит, что это не должен быть такой марионеточный Президент чисто кукольного типа, для этого просто не надо выбирать всенародным голосованием Президента, он должен осуществлять какую-то власть. Вот все это заложено в данном проекте. То есть Президент является руководящей фигурой, высшим должностным лицом исполнительной власти.

Далее. Какие у него прерогативы? Он руководит кабинетом. Кабинет, естественно, утверждается Верховным Советом, но Президент руководит работой кабинета и он вместе с кабинетом отвечает персонально за то, как идут дела. Избирается он на 5 лет. Вот один из важных принципов — это кабинет работает вместе с Президентом. С тем, чтобы не было ситуации, возникает серьезная ситуация очень часто в законодательном процессе, когда Президент может скрываться за свой кабинет министров или Совет Министров и таким образом сваливать недостатки правления на него. Здесь содержится принцип такой, что Президент и Совет Министров вместе, и вместе они перед народом отвечают за свою работу. Кроме того, существует... Вот эта сторона ведет к тому, что Президент может работать эффективно и он контролирует исполнительную власть.

Существует принцип такой, что Президент... Какие гарантии существуют против того, чтобы Президент не узурпировал власть? Президент не может распускать ни Съезд народных депутатов, ни Верховный Совет.

Верховный Совет и Съезд народных депутатов... *(Шум в зале.)*

Уважаемые коллеги! Мне предоставлено слово для того, чтобы прокомментировать документ, после чего каждый сможет выступить.

Председательствующий. Сейчас он закончит, и мы договоримся, потерпите.

С мест. Зачем время терять? Мы четко договорились. Была точка зрения большинства — не обсуждать проект Конституции.

В.П. Лукин. То есть, иными словами, вы не хотите, чтобы я доложил о работе Редакционного совета, который был избран.

С мест. Не надо!

В.П. Лукин. А почему не надо? Для чего мы тогда собрались?

Председательствующий. Так вот подождите, сейчас договоримся. Терпение имейте. Я дам слово председателю Редакционной комиссии. Подождите, Юрий Максимович. Пожалуйста, продолжайте. Товарищи,

что же вы не имеете терпения даже 10 минут выслушать докладчика? Потерпите, пожалуйста. Тем более, он заканчивает уже.

В.П. Лукин. Да, мне надо, для того чтобы закончить мой отчет о работе Редакционного совета, три, максимум четыре минуты. Если вы мне позволите, я его закончу.

А потом вы сможете высказать все свои суждения.

Значит, последнее, что я хотел сказать. Прошу вас обратить внимание, что в данном проекте существуют серьезные гарантии против самоуправства президентской власти. Они состоят в следующем:

1. Президент не может распускать Съезд народных депутатов и Верховный Совет.

2. Власть над бюджетом, кошельком полностью принадлежит Верховному Совету и Съезду народных депутатов. Ни одного рубля не может потратить исполнительная власть без его контроля. На мой взгляд, это более эффективный контроль, чем контроль смещением или не смещением Совета Министров.

3. Верховный Совет может рекомендовать Президенту освободить от должности любого члена правительства, включая премьер-министра. При этой рекомендации Президенту весьма трудно будет, как вы понимаете, эту рекомендацию удовлетворить.

4. Президент не обладает инициативой законодательной. Законодательная инициатива принадлежит парламенту и его членам. Президент не может выступать с законодательной инициативой.

И, наконец, существует очень тщательно разработанная процедура импичмента Президента, то есть отстранения Президента от власти в случае, если он нарушает определенные законы, нарушает законы нашей республики.

Хотел в заключение сказать, что в Редакционном совете было определенное различие мнений по этому вопросу, были депутаты, которые высказывались в пользу парламентской формы существования нашей политической структуры, но они были в меньшинстве. Была принята компромиссная формула с рекомендацией Президенту отстранять любых членов Совета Министров, но все-таки была принята такая мягкая президентская форма.

Вот все мои комментарии к тому проекту, который, как я подчеркиваю, естественно, видимо, сейчас обсуждать не надо, я прошу его изучить.

Председательствующий. Вопросы, да?

Вопросов нет. Тогда я еще раз хочу вернуться к вопросу. Мы с вами договариваемся, проект Конституции не будем обсуждать ни сегодня ни на Съезде? Договариваемся? Договорились по этому вопросу.

Собственно говоря, у нас один вопрос, поэтому я и предоставил слово В.П. Лукину. Это на тот случай, если Съезд с учетом результатов референдума потребует от Конституционной комиссии внести в проект закона изменения в Конституцию, мы с вами должны быть готовы — вот о чем идет речь.

Прошу в этой связи высказываться. Пожалуйста.

С.А. Готов. Во-первых, Руслан Имранович, мне хотелось бы узнать, почему мы три месяца не собирались. У меня вообще-то создается впечатление: когда мы нужны, нас находят даже вечером во время Съезда, а когда мы становимся не нужными, то три месяца можно не собираться, и наша величайшая ошибка, всех здесь сидящих, мы не утвердили регламента работы Редакционной комиссии. И поэтому всевозможные эти вещи можно проводить как угодно, даже сегодня, я думаю, мы эти документы обсуждать не будем, их надо сначала прочитать.

Председательствующий. Конечно.

С.А. Готов. А потом уже о чем-то говорить. Но известные противоречия существуют. Постановление нашего очередного Съезда от 15 декабря о рассмотрении вопросов о реорганизации государственных органов РСФСР и введении поста Президента, избираемого на альтернативной основе всеобщими равными и прямыми выборами и т. д. — поручение Редакционной комиссии. Почему же мы не собирались в течение этого времени, вне зависимости, будет референдум или нет, вынесли туда этот вопрос или не вынесли, мы должны были этот проект готовить и обсуждать, тогда никаких бы вот этих вопросов не возникало о том, что сегодня, захочет Съезд или не захочет, подтвердит народ это желание или не подтвердит — у нас же было прямое поручение. Мы же опять выходим на Съезд точно так же, как на предыдущий Съезд, когда говорили здесь 12 октября — давайте заниматься здесь проектом изменений в Конституцию. В ответ получали: не надо, мы выйдем с тем проектом. В итоге та вакханалия, которая получилась с изменениями более 30 статей в Конституции, когда за 40 минут 16 статей приняли. Разве это нормальная практика работы Конституционной комиссии?

Я думаю, что это надо обсудить сегодня. И вообще, сегодня я думаю, что это не заседание Конституционной комиссии, а совещание, может быть, или информационная встреча, потому что никто даже не объявляет о количестве присутствующих здесь. Мне кажется, ее так надо трактовать.

Председательствующий. Пожалуйста, подсчитайте!

С.А. Готов. Меня волнует следующий вопрос, помимо работы Конституционной комиссии. У нас активно действуют внеконституционные

органы на сегодняшний день — консультативно-координационные советы. В то же время статьи 104–119 Конституции говорят о Конституционном Суде. Мы же убрали Комитет конституционного надзора. Сейчас жизнь показывает, что этот орган был бы очень полезен в той ситуации, которая складывается. И как референдум трактовать — не надо было ни Президиуму, ни Верховному Совету этими вопросами здесь заниматься, как трактовать вопросы суверенитетов и т.д. Давайте, может быть, к этому возвращаться, который надо, видимо, разрабатывать. Почему создаются внеконституционные органы, а в то же время предусмотренные Конституцией не создаются? Разве это не проблема для Конституционной комиссии? Я думаю, что очень много можно говорить на сегодняшний день о практике нашей работы. А самое главное, мне кажется, надо начинать с регламента ее работы. Обсуждение тех документов, которые выданы, считаю нецелесообразным, потому что их надо почитать. Есть очень большое противоречие между проектом 119 и статьей проекта, над которым закончена работа Редакционным советом. Судя по дате, 21 числа, теми полномочиями, которые там заложены у Президента и здесь, совершенно другая модель выдается. Поэтому здесь никакой информированности нет членов комиссии: куда мы шарахаемся и куда мы идем. Сегодняшнее заседание, я считаю, нужно считать совещанием членов Конституционной комиссии, договориться, когда мы встретимся, обсудим эти документы. Действительно, нужно быть готовыми волю народа по одному и по второму документу, видимо, нужно выполнять и по Союзному договору, и по референдуму российскому. Но все это надо делать с точки зрения правовой, как это и должно быть. Но я не удовлетворен нашей деятельностью за три месяца. Руслан Имранович, Вы как заместитель Председателя комиссии, я думаю, тоже должны быть не удовлетворены такой работой.

Что касается Редакционного совета, мы его не утверждали. Видимо, пользуясь опять-таки тем, что нет регламента работы Конституционной комиссии, определяется список Председателем комиссии, они начинают работать, одни могут и хотят туда приезжать, другие не приезжают — эти вопросы тоже надо решать по-другому, решать в правовом отношении. Я думаю, что настало время вернуться к исходным позициям и вести разговор об этом.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Вы знаете, было бы нелепо говорить, что я удовлетворен этой работой. Но я вас совершенно ясно заверил, что форсировать на три месяца работу Конституционной комиссии политически нецелесообразно. И Союзный договор у нас впереди, и многое еще впе-

реди. Я еще раз вам говорю, что не надо нам торопиться. И вообще путь, принятый нами, вообще был попыткой принятия сразу, мгновенно новой Конституции, был не совсем правильный. Более правильно, о чем говорят и специалисты, и депутаты, и эксперты — идти по пути постепенного введения в действующей Конституции каких-то новых норм, а постепенно подойдем к Конституции, которая будет приемлема. Это раз.

Второе. Не забывайте, уважаемые товарищи, не я планировал провести Съезд 28-го числа. Съезд для нас свалился, как снег на голову. Мы его планировали по плану провести в мае месяце, и к маю месяцу мы бы пару раз собрались и обсудили и т.д.

Так что, принимая вот эти замечания, прошу учесть все. С другой стороны, вот товарищ Готов прав — как хотите, можно его назвать, совещанием информационным, но действительно, чтобы нам быть готовыми, если Съезд включит в повестку этот вопрос, то, действительно, можно без длительной дискуссии нам разойтись, ознакомиться внимательно. Но вот опять-таки у Глотова ссылка на этот проект Конституции. Я думаю, что не надо на нее ссылаться. Если мы с вами договариваемся, что это чисто рабочий проект ваш, членов Конституционной комиссии, и, естественно, неофициальный, то что же искать здесь противоречия между тем проектом закона о президентстве и проектом Конституции, который вызывает, скажем, у многих из вас сомнение, в том числе и у меня много сомнений. Не надо думать, что если вот здесь появляется документ, то я его сразу готов подписать на сто процентов. Поэтому сегодня давайте все-таки без взаимных обвинений, а исходить из необходимости нам вот такой спокойной ровной работы, как у нас все-таки получилась, помните? Даже в очень сложный период мы тогда попали, а ведь приняли мы-то неплохие поправки, хотя там есть противоречия, в том числе и по референдуму, они обнаружили, вы знаете. Там есть следы поспешности, которую мы с вами допустили. Но ведь работа у нас получилась. Конституционной комиссии все-таки надо создавать дух доверительности, без этих контробвинений. Уверяю вас, я буду пытаться создать все условия, чтобы учесть все мнения и не пытаться протаскивать какие-то идеи, вопреки воле большинства и членов Конституционной комиссии.

Давайте посоветуемся, как мы дальше построим нашу работу. Еще полчаса можно обсудить, так?

Ю.М. Слободкин, 96-й территориальный избирательный округ. Товарищи, с самого начала. Мне очень не нравится этот разговор о возможном включении в повестку дня чрезвычайного Съезда вопроса о внесении изменений в Конституцию. Этот разговор Руслан Имранович за-

теял не случайно. Будьте уверены, народные депутаты, которые внесут такое предложение, найдутся, и они уже подготовлены. Так что нечего здесь лукавить, Руслан Имранович, когда Вы решили посвятить сегодняшнее заседание именно этому вопросу. А мы должны четко и определенно сказать, что этот вопрос, учитывая насыщенную повестку чрезвычайного Съезда и важность вопросов, которые включены в эту повестку, этот вопрос вообще не должен подниматься и включаться. Мы вообще должны договориться, что никакими другими вопросами повестка дня чрезвычайного Съезда не должна дополняться.

Теперь, смотрите, тоже своего рода подготовка идет. Нам дают, а потом на Съезде будут говорить, что все члены Конституционной комиссии ознакомлены, а народные депутаты никто не знает этого проекта. И мы вдруг сегодня начинаем обсуждать от товарища Лукина подробное изложение и обоснование, хотя для того, чтобы понять многие статьи, и так скажем, двойной смысл, нужно хорошенько посидеть и поработать.

Второй момент. Мне не очень нравится, что мы пытаемся от народных депутатов утаить так называемый отредактированный проект Конституции РСФСР. Я согласен с товарищем Готовым, что так называемый Редакционный совет и Экспертный совет действовали не на правовой основе, потому что его состав не утверждал ни Съезд народных депутатов, не утверждался он и на заседании Конституционной комиссии.

Я, как человек, принимавший участие в работе этого редсовета, готов принять порицание со стороны Конституционной комиссии. Но, когда я принимал решение о том, чтобы поработать в нем, я исходил из того, что депутатскую группу коммунистов России постоянно обвиняют в том, что она всем и всюду мешает и не хочет, так скажем, на какие-либо переговоры и совместные разговоры, совместное обсуждение. Вот чем я руководствовался.

Товарищи, мне думается, что все-таки мы должны учитывать, что 5 декабря было принято решение не просто подготовить какой-то проект закона о внесении изменений и дополнений в проект Конституции о введении президентства в нашей республике. Было предложено подготовить блок законопроектов о реорганизации системы государственных органов РСФСР. И поэтому рассматривать изолированно этот вопрос — это опять вступать в противоречие с решениями второго (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР.

Я считаю, что, вероятно, нас сегодня собрали именно для того, чтобы подготовить к включению этого законопроекта в повестку дня чрезвычайного Съезда. Мы должны такое манипулирование и членами Консти-

туционной комиссии, и Съездом народных депутатов — повторяю, все остальные народные депутаты не знают о существовании этого законопроекта — мы должны отвергнуть. И если мы других вопросов сегодня обсуждать не собираемся, то нужно прекратить сегодняшнее заседание и готовиться к Съезду.

Председательствующий. Юрий Максимович, зачем Вам использовать такие термины «лукавить», «обойти»? Разве так можно? Мы все-таки, наверное, не дети, чтобы заниматься какими-то взаимными обвинениями. Так же нельзя разговаривать, все-таки. Я, по-моему, к вам всегда с большим уважением относился и никогда не говорил, что Вы пытаетесь лукавить. Но обстановка-то такова, что народные депутаты Съезда могут потребовать, которые приехали с мест от своих избирателей, которые голосовали за вопрос российского референдума. Разве нам в этих условиях не надо быть готовыми? Вот ведь о чем идет речь. Это раз.

Второе. Товарищи, я вас призываю, не надо все-таки такие вещи. Это не правовой, не юридический язык, когда вы говорите, какие-то тут неконституционные структуры в рамках Конституционной комиссии. Все вы были недовольны Румянцевым. Мы с председателем согласовывали, какую фигуру избрать, которая бы устраивала большинство. Наконец, реорганизовали Редакционную комиссию с широким привлечением самых независимых экспертов, товарища Лукина. И опять говорят, опять недовольны. Ну, давайте, товарищ Слободкин, Вас делаем, но все равно будут недовольные. Мы все делаем, члены Конституционной комиссии, мы все делаем для того, чтобы здесь все-таки соблюсти нам нормальные человеческие взаимоотношения, помимо того, что мы с вами депутаты.

О.Г. Румянцев. Руслан Имранович, кто-то нервничает, а кто-то спокоен.

На Комиссии мы спорим для того, чтобы в диалоговом режиме работать, для того, чтобы посоветоваться о дальнейшей работе. Действительно, нам нужно посоветоваться, потому что дальнейшая работа достаточно важна. Прежде всего, действительно, подготовлен проект Конституции, в работе над которым участвовали я и Юрий Максимович Слободкин, и могли участвовать все желающие, когда доработка велась в течение двух недель в Москве и в Архангельском. Приезжал туда и депутат Глотов, к сожалению, на два часа. То есть, все зависит от желания членов Редакционной комиссии над доработкой конституционного проекта.

Я считаю, что вместе со Слободкиным, представлявшим группу разработчиков (реплика — не слышна), ну, хорошо, представлявшим самого себя, участвовавшим в разработке альтернативного проекта, и экспертом

Масленниковым нам удалось все-таки значительно сблизить позиции, и поэтому мы вам раздали сегодня проект не для того, чтобы выносить его на Съезд, а чтобы вы могли сопоставить, что проекты, первоначально опубликованные и альтернативные, сближают положения. И, видимо, в дальнейшем нам нужно будет продолжить эту работу по согласованию двух проектов, по совершенствованию юридической техники и так далее, и так далее.

Это первое замечание, касающееся работы над собственно проектами Конституции.

Я глубоко убежден, что мы не ошиблись, как сказал председательствующий, в выборе тактики. Мы живем в государстве, которое никогда не было государством конституционным, в котором никогда идеи конституционализма не были укоренены. Мы в результате нашей активнейшей работы осенью пробудили вообще интерес к конституционной реформе. Это, я считаю, заслуга Конституционной комиссии и ставить ей после такого напряженного периода работы слабую троечку на втором Съезде было политической ошибкой, об этом надо говорить прямо. И мне кажется, заслуга Комиссии, ее плодотворная деятельность в том, что мы этот интерес к конституционной реформе пробудили и не давая ему заглохнуть, потому что дальнейшее обсуждение конституционной реформы пойдет, видимо, по частям.

Вот о Президенте — одна из частей такой реформы. В дальнейшем — Конституционный Суд. Законопроект уже подготовлен, сильный законопроект, вместе работали Конституционная комиссия, Редакционный совет, Комитет по законодательству. Большую группу возглавлял депутат Золотухин. И так далее.

Видимо, следующий вопрос, связанный также с конституционной реформой, это закон о местном самоуправлении, о том, какая будет местная власть в России. Законопроект тоже подготовлен и тоже будет внесен. Это тоже часть конституционной реформы. Следующая часть, которая тоже очень важна, это вопросы национально-государственного устройства, потому что сейчас встают вопросы о протоколах с автономиями, о каких-то соглашениях с автономиями. По-видимому, все эти соглашения будут очень важны и актуальны, если они станут в дальнейшем приложениями к Конституции, потому что именно в Конституции нам нужно будет закрепить национально-государственное устройство Российской Федерации, а вот эти протокольные соглашения, которые сейчас снимают остроту во всей федерации с автономиями, могли бы стать приложением к Конституции. Поэтому я считаю, ни на день, ни на месяц не должна утихать работа над Конституцией.

Но сейчас, по-видимому, надо работать не над текстом в целом, а над отдельными его частями и параллельно — и над текстом в целом, который должен вызреть. Я считаю, что не столько текст должен вызреть, сколько общественное сознание. Оно действительно уже вызревает. Вам раздали письма, пришедшие в Комиссию, они не были никем подстроены, не были никем инспирированы. 77 процентов пришедших писем, они поддерживают разработки Конституционной комиссии. Поддерживают, вы понимаете, и полностью, и частично. Это, я считаю, наша большая победа, что значительная поддержка граждан имеется.

Следующий вопрос. Я считаю, не стоит отмахиваться от законопроекта, который роздан. Он обсуждался на Редакционном совете. Любой депутат, не член Редакционного совета, мог участвовать в его подработке. Вы знаете, у нас есть стенд Конституционной комиссии, есть аппарат, который оповещает регулярно о заседаниях Редакционного совета, и обсуждались эти вопросы. По-видимому, сегодня говорить о том, что мы собрались неподготовленными, что у нас нет порядка работы, неверно. Раз мы собрались, давайте поработаем. Потому что получается, действительно, когда собираемся чуть ли не еженедельно осенью, плохо, когда собираемся редко — тоже плохо. Что же хорошо? Раз собрались, мне кажется, надо принять к сведению тот законопроект, который роздан, поработать над ним. Никто не предлагает голосовать, но обсудить эти вопросы следует. Мы не можем отмахиваться от того, что 53 процента граждан России высказались за введение поста Президента, избираемого всенародным голосованием, И вне зависимости от неудачного решения Президиума, который решил трактовать итоги референдума как не обязывающие нас к конституционным изменениям, мне кажется, что Съезд народных депутатов должен быть не политической перепалкой, мы с вами в этом не заинтересованы, а реагировать, прежде всего, на решения, связанные с Союзным договором, и на решения о введении должности Президента Российской Федерации. А значит, нам предстоит работать во время Съезда и, в частности, над этим законопроектом.

Мне кажется, граждане России ищут от нас этого решения. Для того и создавалась наша Конституционная комиссия.

Я завершаю.

Я хотел бы сказать только, что, по-видимому, нам нужно будет иметь самые тесные контакты с Комиссией по Союзному договору, которая рассматривала документы декларации о национально-государственном устройстве, договор о суверенных союзных республиках. Юрий Максимович, в частности, и к Вам обращаюсь, как к одному из авторов нашего общего проекта.

Мне кажется, что, если мы будем работать вместе, будет хорошо. Особенно хочу сказать, что нам всем было приятно работать с Юрием Максимовичем Слободкиным. Это был действительно творческий поиск.

Так вот, мне кажется, наша Конституционная комиссия не должна уходить в тень от вопросов, которыми занимается Комиссия по Союзному договору и которая занимается федеративным устройством, потому что опять же мы должны помнить, из чего мы исходим: либо все-таки Россия как конституционное государство участвует в создании Союза и в национально-государственном устройстве Российской Федерации, либо мы сейчас на договорных отношениях устроим Союз, а какие-то остатки пойдут в Конституцию. Мне кажется, у нас должна быть параллельная, сопряженная работа с той Комиссией.

Вот мои предложения по нашей дальнейшей работе и по работе на Съезде.

С места. Вопрос можно? Все-таки непонятно, где и когда утверждался Редакционный совет и кто туда входит?

Председательствующий. Пожалуйста, товарищ Лукин.

В.П. Лукин. Зачитываю. Распоряжение Председателя Верховного Совета «О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности Конституционной комиссии Съезда народных депутатов»: «В целях дальнейшего обеспечения конституционного процесса в РСФСР во исполнение решения первого Съезда народных депутатов принять следующие меры. По Редакционному совету. Создать в рамках Конституционной комиссии Редакционный совет из народных депутатов РСФСР — координаторов подкомиссий рабочей группы, а так же членов авторской группы и авторов отдельных проектов в следующем составе:

Адров Валерий Михайлович

Амбарцумов Евгений Аршакович

Арсланова Фануза Шарафиевна

Бабурин Сергей Николаевич

Варов Владимир Константинович

Волков Леонид Борисович

Золотухин Борис Андреевич

Клювгант Вадим Владимирович

Ковалев Сергей Адамович

Лукин Владимир Петрович — председатель Редакционного совета

Мазаев Владимир Дмитриевич

Медведев Павел Алексеевич

Рыжов Юрий Александрович

Румянцев Олег Германович — ответственный секретарь Комиссии
Слободкин Юрий Максимович
Цанн-кай-си Федор Васильевич
Шахрай Сергей Михайлович
Шейнис Виктор Леонидович
Шелов-Коведяев Федор Вадимович.

Кроме того, привлечь к работе Редакционного совета народных депутатов РСФСР (4-х народных депутатов, они, по-моему, практически не привлекались).

Поручить Редакционному совету доработать проект Конституционной комиссии к двадцатому февраля 1991 года с учетом предложений, поступивших от комитетов и комиссий.

Редакционному совету совместно с Комитетом Верховного Совета по законодательству в соответствии с поручением подготовить предложения по реорганизации системы государственных органов РСФСР и введению поста Президента Российской Федерации, предусматривающего необходимые изменения в действующей Конституции.

Редакционному совету действовать на постоянной основе...» и так далее. И ряд технических решений, не буду вас дальше затруднять.

Вот такое было постановление, которое, я, как дисциплинированный член совета, должен был выполнять.

Председательствующий. Распоряжение.

В.П. Лукин. Распоряжение.

О результатах работы я доложил.

Председательствующий. Как раз как следствие критического отношения многих, да и вообще в плане совершенствования нашей работы.

Л.Б. Волков. Уважаемые коллеги! Поскольку мы не вполне достигли согласия о том, как работать, я хотел бы высказать несколько соображений. Я в принципе согласен с выступлением депутата Глотова о том, что досадно, что Конституционная комиссия не утвердила регламент.

Мы принадлежим к разным политическим группам, но когда высказываются вещи, юридически обоснованные и грамотные, с Вами трудно не соглашаться. Досадно, что этого не произошло. Но давайте подумаем, почему это не произошло, и является ли сегодня нашей задачей обсуждать регламент, которого пока нет, наверное, его можно разрабатывать в будущем.

Я согласен с тем, что Распоряжение Председателя Верховного Совета о создании Редакционного совета — это не распоряжение конститу-

ционного характера и, строго говоря, оно имеет ограниченную юридическую сферу действия.

Вместе с тем я хотел бы напомнить, что Конституционная комиссия на своем первом собрании, во время первого Съезда народных депутатов утвердила Рабочую группу, и утверждение Редакционного совета было связано, по-видимому, с политическим стремлением расширить его состав, включить представителей различных направлений.

Вместе с тем я хотел бы обратить внимание еще на одну вещь и призвать наших коллег, которые сейчас во многом справедливо выступают с критикой, в частности, и по поводу проведения и этого заседания, на одну вещь.

Председатель Верховного Совета РСФСР и Председатель Конституционной комиссии РСФСР был все-таки избран Съездом народных депутатов. И, видимо, мы не можем относиться к этому так, как будто бы этого не было. Мы должны все-таки уважать волю Съезда, и мы не можем игнорировать решение этого Съезда, а, стало быть, и определенные полномочия, которыми наделен Председатель Конституционной комиссии. Регламенты должны быть уточнены. Я с Вами полностью согласен, и мы, наверное, должны будем его обсуждать. Но мы не можем не учесть и того, что хотя регламент формально и не был разработан, но определенные регламентные принципы принимались Конституционной комиссией. Я не буду их сейчас воспроизводить — их, к сожалению, слишком мало.

С учетом всего этого мне бы очень хотелось поддержать тот призыв, который здесь уже не раз прозвучал, чтобы все-таки поставить перед собой все эти важные правовые вопросы, не оторваться от реальности. Но было бы очень странно, если бы на том основании, что Конституционная комиссия не приняла своего регламента, Конституционная комиссия уклонилась бы от обсуждения того вопроса, в отношении которого народ законным образом выразил свою волю. Я думаю, что это мало кем было бы понято, и, наверное, здесь есть некоторая горячность со стороны товарищей, которые предлагают вообще этот вопрос не обсуждать.

Я бы хотел сказать, Руслан Имранович, что игнорировать юридическую сторону вопроса и сводить все только к каким-то политическим «домашним заготовкам», наверное, тоже было бы неправильно. Нужно найти какой-то баланс. Мы не можем ограничиваться формальными моментами, мы не можем сводить политику к решению вопроса о том, нравится кому-то Румянцев или не нравится кому-то Румянцев, хотя я понимаю, что согласование должно быть.

Короче говоря, я хотел бы внести предложение. Давайте мы все-таки сейчас попробуем установить регламент нашего заседания, договориться о том, допустим, что мы посвящаем час рабочему обсуждению предварительному в режиме совещания того законопроекта, который нам предложен от имени Редакционного совета.

Если это обсуждение не даст достаточной базы для того, чтобы нам сегодня перейти в официальный режим, мы должны, наверное, договориться о том, что во время Съезда через какое-то короткое время проведем следующее заседание. Закон не так сложен на самом деле, все его положения обсуждались многократно, и я думаю, что подавляющее большинство членов Конституционной комиссии в принципе достаточно ясно имеют свои представления, убеждения по поводу того, каким должен быть Президент. Если мы, обменявшись мнениями (а там есть о чем говорить, я должен сказать, что не все члены Редакционного совета, безусловно, согласны со всеми положениями этого законопроекта), там есть целый ряд моментов, которые, возможно, потребуют уточнений, было бы очень важно в рабочем режиме эти вопросы обсудить. Если в результате этого обсуждения у нас сложится какое-то мнение, то мы могли бы сегодня же продолжить заседание уже в режиме принятия официально решения.

Председательствующий. Пожалуйста, Владимир Константинович.

В.К. Варов. Уважаемые коллеги! Конечно, мы сейчас можем много спорить о регламентах, об организации работы, о порядке и так далее. Я тоже не удовлетворен работой. В связи с этим думаю, вернее, считаю необходимым не согласиться с тем, что, в частности, Руслан Имранович сказал в отношении того, что он убежден, что работу Конституционной комиссии не нужно, политически неверно форсировать. Это, я считаю, ошибка, и нам нужно было все это время с момента создания комиссии работать регулярно, четко, постоянно, и мы бы решили уже массу конституционных вопросов. Массу бы решили, а не оказались бы, скажем так: в не весьма складной ситуации. Это раз.

Второе. Здесь Юрий Максимович говорил, по-моему, что не надо лукавить в отношении вопросов президентства и так далее. Я хотел вернуть насчет «не надо лукавить». Давайте не забывать, что мы этот вопрос, извините, уже сто раз обсуждали, в том числе в режиме пленарного заседания работы Конституционной комиссии на том Съезде и так далее, и на 99 процентов позиции наши были согласованы. Представленный вам проект отличается очень незначительно и для того, чтобы, извините, сегодня с учетом наработанного нами опыта работы по данному вопросу вынести то или иное суждение независимо от того, будет ли обсуждать-

ся вопрос этот на Съезде, не нужно много времени. И вот, чисто процедурно, я просто предлагаю на два часа прерваться, кому нужно, просто ознакомиться, прочитав, составить мнение с учетом уже сложившегося опыта и после этого собраться и вынести то или иное суждение по данному проекту, тем более наполовину данный проект в Комитете по законодательству рассмотрен, тоже есть там ряд предложений, замечаний, как и у меня.

И еще два момента такого характера. Я могу извиниться, если я неправ, но у меня складывается впечатление по работе Конституционной комиссии, что очень значительная часть ее ищет возможность не работать и возможность обеспечить ее бесплодную работу. Знаете, я вам так скажу. Я вхожу в эту Рабочую группу, в силу «кучи» обстоятельств я, например, в последнее время физически не был в состоянии заниматься, там работать, но я уверяю вас, уважаемые коллеги, любой член Конституционной комиссии, любой депутат, у которого было желание работать в Конституционной комиссии, в любом ее органе, я просто ни разу не встречал ни малейших препятствий, наоборот, только благодарности за участие в работе и так далее. Не понимаю, уважаемые коллеги, какие могут быть претензии, хотя с точки зрения, повторяю, организационной я сто раз согласен. У нас вообще 90 процентов коллегиальных органов, по-моему, работают, мягко говоря, не в правовом режиме.

И последнее по повестке дня, тоже насчет лукавства. Уважаемые коллеги, данный Съезд созывается в полном соответствии с законом, по требованию предусмотренной квоты тоже законом, Конституцией. Но при этом, пожалуйста, не забывайте, что эта квота, это количество совсем не лишает всех других законодательных прав любого другого депутата. И поэтому повестку дня будет решать Съезд в полном составе и он, извините, вправе либо согласиться, либо не согласиться с этими около 300 народными депутатами, либо, извините, принять в принципе иное решение.

Поэтому я бы очень просил, чтобы мы все друг на друга в этом вопросе не давили.

Спасибо.

Председательствующий. Пожалуйста.

В.А. Боков, член Конституционной комиссии, 58-й национально-территориальный округ.

Первое. Уважаемый Руслан Имранович, я хотел бы, чтобы Вы вернулись к тому, о чем Вы говорили позавчера, в понедельник на заседании Комиссии по Союзному договору. Вы там сказали, и, если я буду в чем-то неправ, можно поднять стенограмму, что вопросов, связанных с Кон-

ституцией, президентством на внеочередной Съезд народных депутатов вноситься не будет. Вот это позиция к тому, о чем мы начали сегодня заседание Комиссии.

Второе. Я полагал бы, было бы правильным сегодня, если бы, открывая заседание Комиссии, Вы зачитали решение второго (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР, который поручил Верховному Совету РСФСР поработать законодательные проекты или решения, связанные с введением президентства и изменениями в Конституции. Вы этого не сделали. Мы поручения Съезда не выполнили. Не Конституционной комиссии поручил Съезд, а Верховному Совету РСФСР. Верховный Совет РСФСР ни разу не прикасался к этому, поэтому постановка вопроса сегодня здесь на случай, если кто-то внесет предложение на внеочередной Съезд, неправомерна. Почему? Потому что ни Конституционная комиссия, ни Верховный Совет РСФСР ничего не поработали к предстоящему внеочередному Съезду РСФСР, никаких предложений.

Конституционная комиссия после 12 ноября прошлого года и потом последующих заседаний, связанных с внесением изменений, больше не собиралась.

Вот, уважаемый народный депутат Варов здесь говорил, что значит, как это назвать, депутаты не работают, члены Конституционной комиссии. Их никто не собирал. Как это было раньше, так это случилось и сейчас между съездами. Поэтому я предлагаю снять сегодня вообще с рассмотрения Конституционной комиссии какие-либо предложения, связанные с возможным внесением в повестку дня предстоящего Съезда вопросов, связанных с внесением изменений в Конституцию РСФСР и введением президентства. Нет у нас таких поработанных предложений.

Второе. Идти строго законодательно по порядку, который установил второй (внеочередной) Съезд народных депутатов по вопросу, связанному с введением президентства в РСФСР. И этот вопрос внести не на этот, а на следующий Съезд народных депутатов РСФСР.

Комиссии, на второй же день, Конституционной, приступить, собраться после завершения Съезда к подготовке и разработке предложения на последующий Съезд.

И, уважаемый Руслан Имранович, последнее. Ваше выражение «Съезд свалился на голову»... он никуда не свалился и ни откуда не ставился. Он назначен по требованию почти одной трети народных депутатов РСФСР и посвящен, предназначен строго определенному вопросу,

который был обозначен в требовании депутатов, которые подписались под предложением созвать внеочередной Съезд.

Председательствующий. Спасибо. Но вы повторяетесь. Мы с вами собрались на тот случай, если с учетом тех очень крупных политических изменений, которые внес референдум, если Съезд постановит и предложит нам разработать такой закон, чтобы мы были готовы. И тут мнение Бокова или Хасбулатова — это только один голос, а на Съезде, вы знаете, больше тысячи человек. Поэтому мы и должны быть к этому готовы. На этот случай мы с вами и собрались. Хотите, это назовите заседание, хотите, назовите совещание или еще как, пожалуйста, любой термин. Но готовы мы должны быть. Если Съезд решит внести — внесем. Если Съезд не решит — ну, что ж пусть это будет одной из работок.

Пожалуйста, Николаеву я дам слово.

М.Е. Николаев, член Конституционной комиссии.

Я начну с первой страницы в порядке замечания. Здесь записано, что проект подготовлен на основе варианта, принятого Конституционной комиссией РСФСР за рабочую основу. Насколько память мне не изменяет, Конституционная комиссия предложенный в ноябре проект за основу не принимала. Даже в октябре. Не принимала.

Председательствующий. Товарищи, вы немного опоздали. Дело в том, что мы договорились не обсуждать вообще Конституцию и не выносить на Съезд.

М.Е. Николаев. Нет, я принципиально. Если ошибаюсь, то поправьте меня. За рабочую основу Конституционная комиссия не принимала это.

Председательствующий. Нет, нет, приняли.

М.Е. Николаев. За основу рабочей комиссии, чтобы рабочая комиссия могла продолжить работу. Рабочая основа рабочей комиссии, а не Конституционной комиссии.

Председательствующий. Нет, нет.

Товарищи, мы вообще-то решили не обсуждать Конституцию.

М.Е. Николаев. Тогда это заседание Конституционной комиссии или вообще мы просто собрались?

Председательствующий. Мы собрались, я еще раз повторяю, вы немного опоздали, прошел в стране референдум. Идут, товарищи, толпы депутатов, высказываются в том смысле, что надо бы на Съезде поставить и этот вопрос. Если он будет поставлен, а он будет поставлен, мы с вами результатов не знаем, правильно? Мы можем сегодня говорить о своем голосе, еще об одном, о третьем и так далее, так вот, чтобы нам не

оказаться в нелепом положении, а какой-то проект подготовить, вот я вас и собрал. Вот о чем идет речь.

М.Е. Николаев. Я понял. Тогда как-то аморфная у нас комиссия и аморфное решение будет принято. Чувствуется. Это первое.

Второе. Руслан Имранович, хотя товарищи, члены рабочей комиссии предъявляют какие-то претензии, что ряд депутатов не принимает активного участия, то я должен сказать — это не относится к депутации нашей республики. Мы неоднократно и экспертов отправляли, и неоднократно, понимаете, свои замечания представляли. По просьбе именно республики Олег Германович приезжал, мы ему предоставляли трибуну сессии Верховного Совета республики, он выступал, и одобрения он не получал. И что непонятно, сколько раз вот здесь и рассылается, и нам раздают эти варианты — ни одно предложение республик не принимается. Ни одно предложение. Наоборот, все ухудшается и ухудшается и в непонятную сторону ухудшается.

Поэтому, Руслан Имранович, я конкретно вношу предложение: создать специальную комиссию из числа членов Конституционной комиссии по двум разделам — это раздел четвертый «Федеративное устройство». Специально должны специалисты работать здесь, депутаты подготовленные. Это принципиальный вопрос, и принципиальный раздел Конституции. Это суть в целом Конституции — четвертый раздел. И «Система государственной власти» — пятый раздел. Здесь тоже должна быть отдельная независимая комиссия из числа членов Конституционной комиссии.

Председательствующий. Четвертый и пятый разделы?

М.Е. Николаев. Четвертый и пятый. Отдельно. Самостоятельно. И желательно альтернативные варианты на рассмотрение Конституционной комиссии внести.

Председательствующий. Товарищи, прошу внимания.

М.Е. Николаев. И последнее.

Руслан Имранович, вот как-то надо договориться.

Везде и всюду руководство нашего Верховного Совета поддерживает, уважительно относится к государственным суверенитетам республик. Но ряд депутатов, членов Верховного Совета на деле в средствах массовой информации совершенно по-другому, против того, что говорит, выступая, Председатель Верховного Совета. Просто непонятно, не солидно даже так: Председатель Верховного Совета, законно избранного, одно говорит, а члены парламента Российской Федерации другое говорят. Вот здесь надо навести порядок.

Председательствующий. Согласен. Пожалуйста.

И.А. Болотов, *494-й территориальный избирательный округ.*

Уважаемые члены Конституционной комиссии, я зачитаю короткое Постановление Съезда народных депутатов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики о подготовке законопроектов о реорганизации системы государственных органов РСФСР.

«Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Для рассмотрения вопроса о реорганизации системы государственных органов РСФСР и введении поста президента РСФСР, избираемого на альтернативной основе всеобщими равными и прямыми выборами, поручить Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать соответствующие проекты законов и представить их на утверждение Съезда народных депутатов РСФСР.

Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин. Москва, Кремль. 5 декабря 1990 года».

О чем речь идет? Надо уважать свои собственные решения, решения Съезда.

Такое предложение — просить или поручить Председателю Конституционной комиссии с этими соображениями выступить на Съезде, потому что ни в Верховном Совете, ни в Конституционной комиссии вопросы эти не обсуждались, снять вопрос этот с повестки дня вообще.

Председательствующий. Пожалуйста, Сергей Николаевич.

С.Н. Баурин, *член Конституционной комиссии.* Уважаемые коллеги, уважаемый Председатель! Я думаю, что мы все-таки очень хорошо сделали, что сегодня собрались, несмотря на то, что у нас есть споры: то мы обсуждаем, не то мы обсуждаем. Действительно, мы слишком долго не обсуждали конституционных проблем в нашей республике. И в этом отношении, я думаю, в любом случае наше сегодняшнее заседание себя оправдывает.

Тем не менее, вот я сразу оговорюсь, конечно, что вот Владимир Петрович зачитывал меня как члена Экспертного совета или Редакционного совета, а я, к сожалению, принадлежу к тем членам, которые отсутствовали на заседании этого уважаемого органа, и, к счастью, теперь не имею такого удовольствия, как Юрий Максимович, пожинать плоды участия в редактировании проекта. Тем не менее, я думаю, что не стоит удивляться. У нас, к сожалению, есть практика принятия распоряжениями руководителей Верховного Совета любых решений, и морально мы должны быть готовы, что и Конституцию мы примем распоряжением. Так что здесь я бы просто по существу сегодняшнего проекта хотел сказать несколько слов.

Во-первых, я, честно говоря, спешку в сегодняшнем процессе вижу даже в качестве того документа, который получили на руки. Может быть, у кого-то хороший экземпляр, но, по крайней мере у меня, проект закона отпечатан, ну, наверно, дедовским еще со времен левых и правых эсеров способом, что чтение доставит большое удовольствие.

Председательствующий. У меня тоже, кстати.

С.Н. Бабурин. Большое удовольствие. Я просто сразу вспомнил ту же самую, допустим, «Литературную газету» сегодняшнюю, где, кстати говоря, Руслан Имранович, мое интервью, в том числе и о Вас, где я говорю, что у нас фактически Председателем Верховного Совета является Хасбулатов Руслан Имранович, — поскольку он ведет наши все заседания, и, опираясь на эту мысль, корреспондент настолько талантливо извратил мое выступление, что все грехи Президиума теперь списываются на Хасбулатова. Наконец-то мы выяснили, кто во всем виноват.

(Оживление в зале.)

Председательствующий. Но Вы меня уже научили отвечать за всё.

С.Н. Бабурин. Тем не менее, я говорю о том, что, действительно, при чтении вот так напечатанного экземпляра просто трудно следить за мыслью автора. И тем более нужно сравнивать статьи. Я бы просто просил, чтобы цивилизованным способом может быть, экземпляр отпечатали и членам Конституционной комиссии роздали законопроект.

С места. Сергей Николаевич, как-то некорректно, вчера было заседание Комитета по законодательству, Вы являетесь его членом.

С.Н. Бабурин. Я как член Комитета по законодательству отвечу Вам на Комитете по законодательству.

Я предлагаю все-таки, действительно, выполнить и нашу конституционную обязанность и решение Съезда, рассмотреть тот проект, который мы сегодня получили. Но я не думаю, что вопрос о Президенте — это такой вопрос, который можно осмыслить за два часа. Ведь проблема заключается не только в президенте, проблема заключается в том, что мы должны осуществить реформу всей системы органов государственного управления. Зачем нам дублировать те ошибки, которые допущены уже на союзном уровне, что мы сейчас учредим должность на уровне РСФСР, а затем будем смотреть, а что же потом этот Президент, как он вписывается в существующую структуру. Нам нужно действовать очень аккуратно, быстро, но аккуратно.

Поэтому я поддерживаю предложение сейчас, действительно, ну, может быть, комитеты распечатают. У меня, конечно, есть экземпляр, он несколько не такой, и чтобы члены Конституционной комиссии осмыслили все, что здесь предлагается, посмотрели вообще на систему сочета-

ния Президента с местными Советами. Это тоже немаловажно, и с органами местного управления, и затем, собравшись на следующее заседание, уже рассмотрев наши поправки, с нашими поправками внести этот проект закона на рассмотрение Верховного Совета РСФСР. После рассмотрения на Верховном Совете внести на очередной Съезд народных депутатов, как это и требуется.

А вот эта гипотетическая фраза, что я вот, Руслан Имранович, с Вами не совсем тоже согласен, что вдруг этот вопрос вынесут на Съезде. А вдруг на Съезде поднимется депутат и скажет, хватит нам вот этого хаоса, давайте восстановим монархию. Так что, нам сегодня нужно рассмотреть и возможности восстановления монархии, что ли?

Председательствующий. Если Съезд большинством примет решение, будем искать монарха.

С.Н. Бабурин. Когда нам дадут поручение, мы будем работать.

Председательствующий. Товарищи, успокойтесь. Товарищи депутаты, я бы сейчас вот что предложил. Все-таки разные суждения, разные подходы. Мы и собралась-то вовсе не для того, чтобы вот, давайте сейчас одобрим, вынесем, рекомендуем Съезду. Так вот, я еще раз хочу сказать, что может быть более спокойным и рассудочным, рекомендации. Но кто его знает, Сергей Николаевич? Но вдруг решит Съезд. Мы с Вами должны быть готовы.

Поэтому я сейчас предложил бы, чтобы два-три человека выступило. Потом несколько минут пусть бы Владимир Петрович подвел итоги, а вы бы уже осмысливали, советовалась бы, где хотите, с кем хотите и так далее. Хорошо?

Сейчас я дам слово Амбарцумову, потом Пак.

Е.А. Амбарцумов. Меня, честно говоря, удивляет позиция некоторых членов Конституционной комиссии, как, например, депутата Бокова, который предлагает вообще не исполнять функции Конституционной комиссии: не обсуждать проект Конституции, не обсуждать конституционные законы. Чем она тогда вообще должна заниматься?

Все-таки высшей воли, чем воля народа, нет. Только что она была выражена на референдуме. Народ настаивает на учреждении поста Президента. Мы не можем игнорировать волю народа.

Я предлагаю, так как у нас уже был прецедент, провести опрос членов Конституционной комиссии. Кто за рассмотрение этого вопроса, это не значит, что за принятие сегодня или в ближайшие дни, за рассмотрение вопроса законопроекта о президентстве и кто против. Поименное голосование. У нас уже было такое поименное голосование. *(Шум в зале.)*

Председательствующий. Товарищи, я прошу внимания. Товарищи, ну успокойтесь же. Завтра Съезд. Давайте хоть сегодня поспокойнее будем.

Е.А. Амбарцумов. Теперь я хотел бы воззвать к здравому смыслу тех членов Конституционной комиссии, которые стремятся помешать рассмотрению этого вопроса.

Коллеги, дорогие, что же вы делаете? Неужели непонятно, что если вы откажетесь рассматривать этот вопрос, который решен народом для себя, то вы тем самым ничем не собьете поднимающуюся волну популизма. И наоборот, если вы рассмотрите и позитивно решите этот вопрос, то вы поставите президентство, которое может быть чрезмерным, в рамки закона, в определенные ограничители, которые сможете контролировать и вы как члены парламента. Это же выход из положения. Причем по духу обсуждения, которое было у нас на Рабочей группе, я могу сказать, что, хотя Румянцева здесь критиковали, на мой взгляд, незаслуженно, я скажу, что у меня были с ним перепалки, я очень резко, в присутствии других, говорил о некоторых его максималистских методах, когда он руководил работой Рабочей группы, он внес очень большой вклад в подготовку документов. И, кстати говоря, он был одним из тех на Рабочей группе, который считал необходимым установить максимальные ограничители для президентской власти.

Так вот, уважаемые коллеги, неужели неясно, что если вы откажетесь рассматривать этот вопрос, который все равно поставлен, то тем самым вы помогаете неконтролируемым популистским процессам, в которых никто не заинтересован. Мы обязаны ответить на волю народа.

Сейчас, очевидно, мы должны продумать тот проект, который предложен. Меня обрадовали некоторые положения депутата Бабурина, что надо это рассматривать, но я не уверен, что он прав, когда он говорит, что надо это отложить. Ведь совершенно ясно, что этот вопрос будет предложен для чрезвычайного Съезда.

И в наших общих интересах, не только Демократической России, в наших общих интересах, чтобы решить вопрос о президентстве оптимальным образом.

Председательствующий. Так, я объявил Пака. Потом Тиунов.

И потом, наверное, хватит, дадим Владимиру Петровичу.

С места. Хватит!

Н.В. Пак, *194-й территориальный избирательный округ, член Конституционной комиссии.*

Уважаемые товарищи! Руслан Имранович, мне очень грустно, слушая подобного рода перепалку депутатов, где рассматривается такая

серьезная проблема, как президентство в России. Руслан Имранович, и мне очень неприятно было слушать Вас, когда Вы сделали такого рода замечание: критика в адрес Румянцева почему-то Вами не принимается. И вот как крайнюю меру предлагаете, например, роль Румянцева на посту секретаря Рабочей группы Конституционной комиссии заменить, например, Юрием Максимовичем Слободкиным. Я принимаю это некорректное замечание и таким решением Конституционной комиссии, я считаю, нельзя баловаться. Надо вести себя более серьезно.

(С места. Не надо разваливать работу Комиссии и Рабочей группы!)

Но это тоже не метод: если не этот, то давайте другого. Не другой, так давайте третьего.

Товарищи, мы люди серьезные или нет? Серьезные люди не должны поступать таким образом.

По существу работы Конституционной комиссии. Я с некоторых пор, будучи членом Конституционной комиссии, стал проявлять недовольство работой Конституционной комиссии. С момента последнего заседания, 12 ноября, я как член Комиссии глух абсолютно. Мне никакой информации о работе Конституционной комиссии вообще не давали. Ни телеграммы, ни звонка, ни записки — ничего. Более того, я очень хорошо помню то заседание Конституционной комиссии, где я выступил с рядом критических замечаний. Но до сих пор нет у меня в руках стенограммы этого заседания.

Я член Комиссии или нет? Я вправе знать, о чем там шел разговор или нет? В конце концов, я вправе знать, с какой критикой я как член Комиссии выступил? Стенограммы моего выступления тоже нет. Четыре раза я заходил в Конституционную комиссию, никаких концов. Говорят, есть в одном экземпляре стенограмма заседания от 12 ноября. Не дают, во всяком случае, ее даже прочитать.

Так что делайте, товарищи, вывод.

Последнее. Приезжаю сюда на Съезд. Я разговаривал со многими людьми, встречался со многими из них. Мне хотелось уточнить мнение части избирателей. Кстати, я хочу сказать, я считаю, никогда не надо нам апеллировать от имени народа, к народу, от имени избирателей и т.д., и т.п. В частности, замечание предыдущего товарища о том, что выражена воля народа о том, что надо ввести президентство и т.д., и т.п. развивается дальше мысль, я считаю, тоже неправильно, некорректно. Хотя бы если бы 17 марта референдум не состоялся, об этом можно было бы даже не говорить. Если союзное правительство 7 марта не назначило бы референдума Союза, возможно, идея о проведении российского референдума с этим вопросом, возможно, не стояла бы, а мы бы постарались выпол-

нять решение второго Съезда, поручение Верховному Совету Российской Федерации — решить в принципе о том, какое президентство в России должно быть.

Так что вот манипулирование и т.д., и т.п. мне, например, лично не нравится.

И о людях, с которыми я встречался, об их мнении. Я спрашивал: товарищи, что вы ожидаете от предстоящего Съезда? Большею частью они говорят так: Николай Васильевич, этот Съезд нас очень тревожит. Может получиться так, что на этом Съезде ничего вы не решите, будет продолжение в принципе политической борьбы, а нам бы хотелось, чтобы были рассмотрены экономические вопросы, экономическая программа на ближайший период, чтобы как-то стабилизировать жизнь людей.

Второе. Постольку, поскольку все-таки 17 марта референдум показал, что президентство в России необходимо, очевидно, будет стоять вопрос, помимо официально предложенных Президиумом тех вопросов, как быть с президентом в России. Или рассматривать на этом Съезде, или оттянуть рассмотрение этого вопроса на последующий период.

Я высказал такую точку зрения. 27 марта состоится заседание Конституционной комиссии, очевидно, на заседании этой Комиссии будут рассматривать Закон о президентстве, возможно, даже будут предлагать дату выборов этого президента, если этот Закон будет принят.

Это была моя точка зрения на встречах с избирателями.

Сегодня идет спор: будем или не будем, будем или не будем. Я считаю, этот спор практически беспредметен. Если несколько десятков депутатов будут говорить сегодня, что это не нужно, а другая половина десятков говорит, что это нужно, я говорю, что это беспредметно, потому что Съезд однозначно будет ставить в повестку дня этот вопрос — вопрос введения президентства и т.д., и т.п. и все вытекающие отсюда последствия.

Другое дело, как Съезд это будет принимать. Это другой вопрос. Поэтому, я считаю, спорить бесполезно.

И последнее. Руслан Имранович, все-таки я не могу в душе как человек, не как член Комиссии, не как депутат, согласиться с порядком работы Конституционной комиссии. У меня поневоле закрадывается такое мнение, что все-таки Рабочая группа, Редакционный совет каким-то образом работает в отрыве от остальных членов Конституционной комиссии. Но этого не должно быть. Если мы провозглашаем демократию в полной мере, так давайте по демократическим принципам работать в Конституционной комиссии, уже в самом начале их осуществлять.

И вот я, например, как член комиссии, должен знать, как идет эта работа, а я в полной темноте, и прошу мне передать лично стенограмму работы комиссии за 12 ноября, мне это лично необходимо.

Председательствующий. Товарищи, я прошу прощения, все эти претензии, конечно, я принимаю, но некоторые из вас как будто живут на небе, разве вы не понимаете, что мы втянуты в бесконечные, бесплодные дискуссии все, все общество — Союзный договор, Федеративный договор, идет одно совещание за другим, которые как раз и явочным порядком решают, между прочим, те вопросы, которыми должна была бы заниматься Конституционная комиссия. И в этих условиях собирать вас, как вы требуете, вот давайте нас чаще собирать, неужели вы не понимаете, что это даже физически нереально. Не понимаете? Ну что ж, тем хуже для вас, вы должны понять, если относитесь конструктивно.

(С места. Наоборот!)

Председательствующий. Так что наоборот, как заседать, тут помешаний у нас даже нет для этих заседаний, у нас ежедневно только заседания, ежедневно дискуссии, причем еле-еле пытаемся уйти от ярлыка как противников Союзного, Федеративного договора. Но надо все-таки правильно оценивать и позицию, и те условия, в которых работает ваше руководство. Товарищи, я предлагаю закончить. Давайте, вот Тиунову и Вам, Владимир Петрович, дадим и, наверное, хватит.

О.И. Тиунов, 574-й территориальный избирательный округ.

Уважаемый Председатель, уважаемые коллеги! Я думаю, что действительно на предстоящем Съезде народных депутатов может быть такое предложение об изменении повестки дня и об обсуждении этого вопроса о полномочиях Президента, но все-таки давайте с юридических позиций посмотрим на нашу готовность обсуждения этих вопросов. Я считаю, что президентская власть, она, естественно, должна быть, потому что это воля народа, но ведь это не значит, что мы должны действовать сломя голову, это не совмещается, что будет президентская власть в Конституции или какая-то другая, это уже каждым predetermined. Все остальное надо решать с учетом других компонентов Конституции, а именно полномочий парламента, полномочий правительства, деятельности местных органов управления, ведь это Конституция, где составные части должны быть очень хорошо состыкованы друг с другом, сбалансированы. Готовы ли мы сейчас на основании только этих предложений, где речь идет только по сути о полномочиях Президента решать этот вопрос без стыковки с другими.

Председательствующий. Товарищи, я прошу внимания, уважайте оратора.

О.И. Тиунов. Нет, товарищи, мы не готовы. Нет такой стыковки. А это очень серьезный документ, мы уже столько дров наломали, когда принимали какие-то вопросы без связи с другими вопросами нашего конституционного развития. Поэтому и Съезд не будет готов решить вопрос по существу. Поэтому я предлагаю, что этот вопрос сегодня не обсуждать, но конституционный процесс продолжать в том плане, что надо работать над проектом Конституции в целом и где-то через месяц, а я думаю, что в мае будет очередной Съезд, спокойно рассмотреть этот вопрос.

Председательствующий. Где в мае, мы не успеваем съезды готовить.

Пожалуйста, Владимир Петрович.

В.П. Лукин. Во-первых, я хотел бы сказать, что я присоединяюсь, и совершенно прав депутат Бабурин, когда высказал критические замечания относительно качества напечатанного текста по поправке к Конституции, я несу за это ответственность, так же как уважаемый ответственный секретарь и наш технический аппарат. Я думаю, что мы это дело учтем обязательно, кстати, вопрос об оппоненте Румянцеве: я тоже согласен с тем, что он самоотверженно работал, другое дело, что вытекают какие-то проблемы, связанные, может быть с тем, что у него жесткая позиция, депутат Амбарцумов назвал максимализмом, но по содержанию он работал очень много и самоотверженно.

Теперь что касается содержания проблемы. Во-первых, о законности Распоряжения Председателя Совета Министров, Председателя Верховного Совета о создании Редакционного совета. Я думаю, что оно было бы незаконным в случае, если бы это был какой-то крупный конституционный орган. Как я его понимаю, создана еще одна Рабочая группа в рамках Конституционной [комиссии] для того, чтобы помочь отредактировать тексты, которые создают эксперты и представить их на ваше рассмотрение. Я не думаю, что такие вопросы должны решаться постановлениями Съезда или Верховного Совета. Впрочем, если у Конституционной комиссии другое какое-то мнение, то я ее очень прошу по голосованию уволить меня и назначить кого-нибудь еще, я буду чрезвычайно вам благодарен, потому что я, конечно, чувствую, что работы у меня и так огромное количество, я возражать не буду, говорю вам совершенно искренне.

Теперь, что касается вопроса очень важного, затронутого здесь, почему возникло такое ускорение, хотя вначале темпы подготовки вот этих президентских поправок были (**С места:** Не слышно!), но это всем, по-моему, очевидно, произошел референдум, референдума два —

союзный референдум и республиканский референдум, но оба референдума — это ясное и четкое волеизъявление народа, как бы к этому ни относились. Союзный референдум высказался за союзную федерацию, а значит, он предполагает ускорение интенсификации подготовки к Союзному договору, что и было сделано, вы, наверное, знаете, что заседал соответствующий Комитет, который готовил сначала протокол для того, чтобы временно каким-то образом, вплоть до Федеративного договора, принятия его создать какие-то предпосылки для рассмотрения Союзного договора очень быстро, может быть, даже на этом Съезде. Как видно, мне кажется, почти ни у кого это не вызывает сомнения, это естественно, это ответ на референдум, ответ «да». Российский референдум — это ускорение подготовки соответствующих поправок. Я хотел бы с этим вас призвать вот к чему. Пожалуйста, насколько я понимаю, не может быть дискуссии, видимо, по двум вопросам, связанным с референдумом, о том, что президент должен быть введен и что этот президент должен избираться всенародным голосованием. По всем остальным вопросам может быть и должна быть дискуссия, обсуждения и в рамках Конституционной комиссии, и в рамках Верховного Совета, и на Съезде она наверняка будет. Просьба для начала изучить этот текст, и так скоро, как вы сможете; желательно, конечно, скоро с учетом всего того, о чем здесь говорилось, прислать письменные замечания, мы включим. Можем создать новый проект, обновленный проект в соответствии с замечаниями. Правильно говорят товарищи, что никто не может гарантировать, что внесет любой. Из тысячи с лишним депутатов предложения о рассмотрении этого вопроса как для Союзного договора прямо на Съезде народных депутатов и этот вопрос будет проголосован и положительно решен. Тогда от Конституционной комиссии просто потребуются решением Съезда какой-то результат, давайте к этому варианту готовиться, хотя лично я не считаю оптимальным этот результат, считаю оптимальным дальнейшую проработку на Верховном Совете. Спасибо.

Председательствующий. Товарищи, будем заканчивать наше совещание. Буквально два слова или полторы минуты.

Первое. Хорошо, что есть, плохой он или хороший, но он есть, этот проект. Если Съезд примет соответствующее решение, как принято говорить, какая-то основа у нас есть. Это первое.

Второе. Мы договорились, по-моему, все согласны, раздавать депутатам проект Конституции не стоит, договорились? Договорились. Все члены Конституционной комиссии, естественно, получают, все эксперты, но раздавать и устраивать вокруг него еще раз шум, по-моему, не сто-

ит. Если кто сам по своей инициативе желает, пусть придет. Это я к чему, чтобы не получились у нас искусственные страсти вокруг того, что зачем вы нам раздаете специально и т.д., и т.п. Это второе, вопрос, к которому мы достаточно близки.

И третье. Хочу с вами уже проконсультироваться по другому вопросу как с членами Конституционной комиссии. Скажите, как вы считаете, вот последнее постановление премьер-министра о том, чтобы не проводить в Москве демонстрацию, конституционно это? Раз.

Второе, это то обстоятельство, что из Моссовета, из российского подчинения полностью убрано в ведение Союза МВД и управление, — это вы как считаете, конституционно?

(Шум в зале, голоса с места — не слышны.)

Вы знаете, я не случайно задаю вопрос, потому что Моссовет ставит перед нами эти вопросы, и я должен собрать Президиум для того, чтобы решить эти вопросы. И мне хотелось бы, чтобы хотя бы бегло, но какое-то мнение вы высказали. Пожалуйста, Безруков.

В общем понимаете как: получается накануне нашего Съезда, и вот такие решения, которые буквально взрывают уже рабочий класс Москвы.

(Шум в зале, голоса.)

И.А. Безруков. У меня в порядке реплики, товарищи. Здесь я, например, считаю, что мы будем должны как-то определиться и в плане будущей работы с Конституцией с учетом того же Союзного договора. Давайте вспомним, кем был предложен первый и последующие варианты Союзного договора. Это было согласовано и поручено в какой-то мере Президенту Союза, это было сделано. Там мы можем увидеть, что столица СССР является предметом этого договора. И поэтому, наверное, с учетом казалось бы чисто тактических соображений, исходя из уважения к суверенитету, наверное, не стоило бы Президенту решать вопрос о том, что вот это его полномочие распространяется на данную территорию.

(Голос. Не слышно)

Мнение есть мнение, но есть проект Союзного договора. Может быть, республики договорятся в Киеве поместить союзное правительство...

(Шум в зале.)

Председательствующий. Ну ладно, товарищи, ладно... Я понял. Все! Спасибо, товарищи... Все! Спасибо, товарищи.

Давайте постараемся завтра провести на деловом, на мирном, на хорошем уровне Съезд. Я вас прошу всех, товарищи члены Конституционной комиссии.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 4 апреля 1991 г. № 1010-1**

**О политическом и социально-экономическом положении
в РСФСР и мерах по выходу из кризиса¹**

Заслушав и обсудив доклад Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса» и содоклады членов Президиума Верховного Совета РСФСР М.Л. Захарова и В.Б. Исакова, третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР отмечает, что деятельность Верховного Совета РСФСР в основном была направлена на реализацию принципов государственного суверенитета Российской Федерации, создание правовой базы для проведения экономической реформы, социальную защиту граждан республики в условиях перехода к рыночным отношениям, формирование принципиально новых договорных межреспубликанских отношений в политической, социально-экономической сферах.

Обстановка в Российской Федерации остается сложной. Углубляются кризисные процессы, затрагивающие все стороны политической и социально-экономической жизни. Усиливается разбалансированность в экономике, разрушаются хозяйственные связи между регионами и предприятиями, сокращается объем национального дохода, в большинстве отраслей народного хозяйства падает выпуск продукции. Критическое положение сложилось со снабжением продовольственными и промышленными товарами, не выполняются социальные программы, усиливаются инфляционные процессы, снижается уровень жизни населения. Нарастает экологический кризис.

Решения второго (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР о социальном развитии села и создании приоритета агропромышленному комплексу не подкрепляются практическими действиями. Не принят новый Земельный кодекс РСФСР, не осуществляется должным образом земельная реформа. Принятые программы не обеспечены соответствующим государственным финансированием и необходимыми материально-техническими ресурсами. На селе сокращается ввод жилья, школ, больниц, учреждений культуры.

Значительный и неконтролируемый рост цен на продукцию и услуги для села пагубно сказывается на экономике агропромышленного комплекса. Плохо организована поставка сельхозмашин, оборудования, запасных частей для своевременного проведения весенне-полевых работ.

Нынешняя социально-экономическая ситуация в республике — часть глубокого политического и экономического кризиса в СССР в целом. На ее развитии отрицательно сказываются непоследовательность и противоре-

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 14. Ст. 487.

чивость ряда решений, принятых союзным и республиканским правительствами. После принятия законов зачастую не отработываются механизмы их внедрения, что является основной причиной невыполнения законов. Верховный Совет РСФСР и Совет Министров РСФСР проявляют недопустимую медлительность в разработке пакета законопроектов и программ, направленных на ликвидацию последствий чернобыльской катастрофы в РСФСР.

До сих пор не определены четкие правовые механизмы взаимодействия между органами РСФСР и Союза ССР и внутри Российской Федерации, наблюдается правовой нигилизм.

Верховный Совет РСФСР и его Президиум недостаточно использовали свои права по контролю за исполнением принятых законодательных актов, не всегда реагировали на их многочисленные нарушения. Ослаблена связь с местными Советами народных депутатов. Требуется совершенствования организация деятельности Верховного Совета РСФСР.

Верховный Совет РСФСР и Совет Министров РСФСР не обеспечили в полном соответствии с решениями первого и второго (внеочередного) Съездов народных депутатов РСФСР реализацию постановлений о разработке проекта Конституции РСФСР, программы стабилизации экономики и перехода к рыночным отношениям.

Среди основных причин политического и экономического кризиса наиболее важными являются духовное обнищание общества и наследие идеологического монополизма. В течение многих лет по существу лишь декларируется приоритетность развития культуры, науки, образования, здравоохранения.

Съезд народных депутатов РСФСР с тревогой признает, что политическая ситуация в республике и стране крайне обострилась и без выполнения ряда политических условий эффективные социально-экономические преобразования практически невозможны.

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Отметить, что Верховный Совет РСФСР и его органы, Совет Министров РСФСР, местные органы власти и управления не в полной мере использовали предоставленные им полномочия для стабилизации политического и социально-экономического положения в РСФСР, улучшения жизни россиян и выхода из кризиса, не смогли в сложившихся условиях обеспечить практическую реализацию государственного суверенитета РСФСР. Имеются серьезные недостатки в выполнении ряда решений Съездов народных депутатов РСФСР.

2. Верховному Совету РСФСР при участии Совета Министров РСФСР продолжить подготовку и принять в первом полугодии 1991 года законодательные акты, необходимые для обеспечения выполнения программы стабилизации экономики и перехода к рыночным отношениям. Обратит особое внимание на разработку механизма реализации законодательных актов и организацию контроля за их исполнением.

3. Поручить Совету Министров РСФСР:

доработать с учетом высказанных на Съезде народных депутатов РСФСР предложений и замечаний, а также с учетом законодательных ак-

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

тов, принятых Съездами народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР, программу стабилизации экономики и перехода к рыночным отношениям, провести ее всестороннюю экспертизу и в месячный срок внести на утверждение Верховного Совета РСФСР;

разработать чрезвычайный бюджет республики и представить его на утверждение Верховного Совета РСФСР;

в области валютной политики во взаимодействии с Кабинетом Министров СССР сформировать золото-валютный резерв Банка внешней торговли РСФСР, разработать механизм и принять конкретные меры по повышению заинтересованности производителей в экспорте выпускаемой продукции.

4. Верховному Совету РСФСР и Совету Министров РСФСР рассмотреть требования представителей забастовочного движения и принять неотложные меры по урегулированию возникших конфликтных ситуаций.

5. Верховному Совету РСФСР, Совету Министров РСФСР:

обеспечить выполнение решений второго (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР по возрождению российской деревни и улучшению продовольственного обеспечения населения республики;

совместно с Верховными Советами республик, входящих в состав РСФСР, местными Советами народных депутатов, их исполнительными органами обеспечить решение задач земельной реформы, определенных законами и Верховным Советом РСФСР;

обеспечить в установленные сроки выделение земельных участков всем желающим гражданам РСФСР для крестьянских (фермерских) хозяйств, садоводства, огородничества, строительства индивидуальных домов;

при разработке чрезвычайного бюджета РСФСР на 1991 год, бюджетов на последующие годы предусмотреть систему государственной финансовой поддержки агропромышленного комплекса, направляя на эти цели ежегодно не менее 15 процентов национального дохода РСФСР;

обеспечить компенсацию сельскому хозяйству дополнительных затрат в связи с ростом оптовых цен на материально-технические ресурсы, стоимости капитального строительства и тарифов на услуги, не предусмотренных в закупочных ценах на сельскохозяйственную продукцию, введенных с 1 января 1991 года;

ускорить разработку и принятие законов РСФСР о приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами, о земельном налоге и Земельного кодекса РСФСР;

создать республиканский сельскохозяйственный банк, решать вопросы взимания процентов с оставшихся долгосрочных и краткосрочных ссуд, взятых до 1 января 1991 года агропромышленным комплексом, в размерах, действовавших до 1 января 1991 года;

незамедлительно разработать и принять государственную Программу «Хлеб России» и комплекс мер по развитию животноводства, пищевых и перерабатывающих отраслей промышленности.

6. Совету Министров РСФСР:

разработать механизм ценообразования с учетом защиты малообеспеченных слоев населения;

создать республиканский фонд социальной защиты и обеспечить создание аналогичных фондов на местах;

продолжить проведение в республике пенсионной реформы на основании Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР».

7. Верховному Совету РСФСР на третьей сессии рассмотреть и утвердить Государственную экологическую программу РСФСР и законодательные акты, обеспечивающие ее реализацию.

8. Призвать все политические партии, движения и другие общественные объединения к налаживанию конструктивного диалога, консолидации вокруг актуальных задач стабилизации положения в республике и стране, выхода из кризиса.

9. Верховному Совету РСФСР к очередному Съезду народных депутатов РСФСР подготовить и принять законы РСФСР о правовом режиме чрезвычайного положения районов национального бедствия, о Конституционном Суде РСФСР, а также подготовить и внести на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов РСФСР проекты Закона РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР», предусматривающего введение поста Президента РСФСР, и Закона РСФСР о порядке избрания Президента РСФСР.

10. Признать недопустимыми неконституционные попытки использования Вооруженных Сил СССР при решении политических и экономических вопросов.

11. Верховному Совету РСФСР, Конституционной комиссии обеспечить выполнение поручения первого Съезда народных депутатов РСФСР по подготовке проекта новой Конституции РСФСР.

12. Верховному Совету РСФСР принять Закон РСФСР о порядке отзыва народного депутата РСФСР.

13. Верховному Совету РСФСР и Совету Министров РСФСР обеспечить условия для реализации конституционного права граждан и организаций на получение достоверной информации, демонополизации функционирования и свободного развития средств массовой информации.

Предложить Верховному Совету СССР, Президенту СССР срочно принять меры по обеспечению государственного суверенитета РСФСР в области информации и формирования материальной базы республиканских средств массовой информации.

14. Верховному Совету РСФСР:

осуществить формирование государственной программы социальной защиты человека, создать условия для его духовного и нравственного развития, раскрепощения инициативы, обеспечения свободы творчества и развития национальных культур, реализации для каждого человека права выбора формы, объема и программы образования;

создать реальный экономический приоритет и систему рационального налогообложения для сферы культуры;

разработать и принять законы РСФСР, направленные на защиту социально-экономических интересов молодежи, программу «Дети России», предусмотрев ее целевое финансирование.

15. Верховному Совету РСФСР, Совету Министров РСФСР сосредоточить усилия на организации безусловного выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР, законов РСФСР. Ввести в практику работы Съездов народных депутатов РСФСР отчеты Верховного Совета РСФСР о выполнении ранее принятых решений.

Поручить Верховному Совету РСФСР и Совету Министров РСФСР разработать и принять дополнительные меры по обеспечению эффективной работы народных депутатов РСФСР, своевременно обеспечивать их всеми материалами и документами Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР.

16. Поручить Верховному Совету РСФСР закрепить в Регламенте Верховного Совета РСФСР порядок формирования делегаций для ведения межреспубликанских и международных переговоров.

17. Ввести в практику работы Верховного Совета РСФСР регулярную информацию Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР о политической и социально-экономической обстановке в республике.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 5 апреля 1991 г. № 1016-1**

**Об основных началах национально-государственного
устройства РСФСР (о Федеративном договоре)¹**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Принять за основу представленный Редакционной комиссией третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР проект постановления «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» (прилагается).

2. Поручить Верховному Совету РСФСР и Совету Федерации РСФСР доработать указанный проект постановления и проект Федеративного договора с учетом предложений и поправок, внесенных народными депутатами РСФСР на настоящем Съезде, консультируясь при этом с Верховными Советами республик, входящих в состав РСФСР, Советами народных депутатов национальных автономий, краевыми и областными Советами народных депутатов, и подготовить Федеративный договор к подписанию.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 501.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ТРЕТЬЕГО (ВНЕОЧЕРЕДНОГО) СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР

Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)

Съезд народных депутатов РСФСР, исходя из Декларации о государственном суверенитете РСФСР, деклараций республик, входящих в состав РСФСР, признавая необходимость совершенствования статуса автономных областей и округов, краев и областей, поддерживая стремление строить РСФСР на принципах равноправия народов, добровольности объединения и сохранения целостности многонациональной РСФСР, постановляет:

1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами.

Съезд народных депутатов РСФСР гарантирует территориальную целостность Российской Федерации и всех составляющих ее субъектов.

2. Принять за основу проект Федеративного договора и опубликовать его для всенародного обсуждения.

Верховному Совету РСФСР учесть замечания, поступившие в ходе обсуждения Федеративного договора на Съезде народных депутатов РСФСР, от Верховных Советов республик, входящих в состав РСФСР, Советов народных депутатов национальных автономий, краевых и областных Советов народных депутатов и граждан РСФСР. В течение апреля 1991 года доработать Договор и предложить его для подписания всем субъектам РСФСР.

3. В Российской Федерации гарантируется право народов на самоопределение, полное равноправие граждан во всех сферах общественной жизни независимо от национальной, расовой, религиозной, партийной принадлежности или иных различий.

4. Законы СССР, принятые в пределах полномочий, переданных Союзу Российской Федерацией, действуют на всей территории РСФСР. Законы и иные нормативные акты РСФСР, принятые в пределах полномочий, переданных ей субъектами Федерации, обладают высшей юридической силой на всей территории РСФСР. Законы и иные нормативные акты, принятые в республиках, входящих в состав РСФСР, в пределах их полномочий, обладают высшей юридической силой на их территории. Нормативные акты, принятые в пределах полномочий национальных автономий, краев и областей, обладают высшей юридической силой на их территориях.

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

5. Поручить Верховному Совету РСФСР определить порядок преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в национально-государственные образования в соответствии с принятыми ими постановлениями и декларациями о суверенитете.

Согласно статье 72 Конституции РСФСР внести вопрос об образовании новых республик на утверждение Верховного Совета СССР.

6. Признать право автономных областей и автономных округов на выход из состава краев и областей.

Поручить Верховному Совету РСФСР совместно с представителями автономных областей и автономных округов (национальных автономий) подготовить и внести на очередной Съезд народных депутатов РСФСР законодательный акт «О национальной автономии», предусмотрев повышение их статуса в решении вопросов социально-экономического, политико-правового и культурно-национального развития.

7. Поручить Верховному Совету РСФСР совместно с представителями краев и областей Российской Федерации (исходя из того, что края и области Российской Федерации становятся полноправными субъектами РСФСР) подготовить законодательный акт «Об административно-территориальном образовании (крае и области) РСФСР», предусмотрев повышение их статуса и самостоятельность в решении социально-экономических, политико-правовых и культурно-национальных вопросов.

8. Верховному Совету РСФСР завершить подготовку законодательного акта «О гарантиях равноправного развития национальных меньшинств». Предусмотреть в нем механизм гарантий их представительства в органах государственной власти всех уровней.

9. Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии РСФСР разработать проект Закона РСФСР о внесении в Конституцию РСФСР изменений и дополнений, вытекающих из положений Федеративного договора и в связи с реформой национально-государственного устройства РСФСР.

10. Поручить Верховному Совету РСФСР в целях координации деятельности федеративных органов власти и других субъектов федеративных отношений принять Закон «О Совете Федерации РСФСР».

11. Верховному Совету РСФСР ускорить доработку и принять Закон «О реабилитации репрессированных народов».

РАСПОРЯЖЕНИЕ
Первого заместителя Председателя
Верховного Совета РСФСР
от 10 апреля 1991 г. № 1023-1¹

1. В соответствии с п.п. 1.1 и 1.4 Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР «О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР» от 4 января 1991 г. № 467 народного депутата РСФСР Румянцева Олега Германовича освободить от обязанностей Заместителя Председателя комитета Верховного Совета РСФСР по средствам массовой информации, связям с общественными организациями, массовыми движениями граждан и изучению общественного мнения с 15 апреля 1991 г.

Считать народного депутата РСФСР Румянцева Олега Германовича приступившим к исполнению обязанностей ответственного секретаря Конституционной комиссии с 16 апреля 1991 г. с окладом 650 рублей в месяц на постоянной основе.

2. Первое предложение п. 3.1 вышеуказанного распоряжения изложить в следующей редакции: «Преобразовать технический секретариат Конституционной комиссии в секретариат Конституционной комиссии, передав ему штаты технического секретариата».

Пункт 3.2 изложить в следующей редакции: «Разрешить принимать сотрудников секретариата сверх штатного расписания по трудовым соглашениям. Оплату по трудовым соглашениям проводить на основании акта о приемке работ, подписанного ответственным секретарем Комиссии. Распространить на лиц, принимаемых по трудовым соглашениям, действие внутреннего распорядка работы аппарат Верховного Совета РСФСР».

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

ЗАКОН РСФСР
от 24 апреля 1991 г. № 1098-1
О Президенте РСФСР²

Исполняя волю народа Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, выраженную на первом референдуме РСФСР 17 марта 1991 года, Верховный Совет РСФСР постановляет:

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 170. Л. 59.

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РСФСР

Статья 1. Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР.

Президент РСФСР не может быть народным депутатом.

На время выполнения своих полномочий Президент РСФСР приостанавливает свое членство в политических партиях и общественных объединениях.

Президент РСФСР не занимает никакие другие должности в государственных и общественных органах и организациях.

Статья 2. Президентом РСФСР может быть избран только гражданин РСФСР не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом.

Президент РСФСР избирается сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может быть Президентом РСФСР более двух сроков подряд.

Статья 3. Выборы Президента РСФСР осуществляются гражданами РСФСР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Никакие иные выборы или назначение на должность, а равно присвоение полномочий Президента РСФСР незаконны и недействительны.

Порядок выборов и вступления в должность Президента РСФСР устанавливается законами РСФСР.

Статья 4. При вступлении в должность Президент РСФСР приносит следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики соблюдать Конституцию и законы РСФСР, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов РСФСР и добросовестно исполнять возложенные на меня народом обязанности».

Статья 5. Президент РСФСР:

1) обладает правом законодательной инициативы;

2) подписывает и обнародует законы РСФСР в течение 14 дней с момента их принятия.

Законы, принятые Верховным Советом РСФСР, могут быть возвращены до истечения этого срока Президентом РСФСР для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон РСФСР принят большинством голосов от общего состава каждой из палат Верховного Совета РСФСР, то Президент РСФСР обязан его подписать и опубликовать в течение 3 дней;

3) представляет не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов РСФСР о выполнении принятых Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР, обращается с посланиями к народу РСФСР, Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР. Съезд народных депутатов РСФСР большинством голосов от общего числа народных депутатов РСФСР вправе потребовать от Президента РСФСР внеочередного доклада;

4) назначает Председателя Совета Министров РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР;

5) назначает и освобождает от должности министров, руководителей комитетов и ведомств РСФСР по представлению Председателя Совета Министров РСФСР;

6) руководит деятельностью Совета Министров РСФСР;

7) принимает отставку Правительства РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР;

8) назначает и отзывает дипломатических представителей РСФСР, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей;

9) возглавляет Совет Безопасности РСФСР, структура, полномочия и порядок формирования которого определяются законом РСФСР;

10) ведет переговоры и подписывает от имени РСФСР международные и межреспубликанские договоры, которые вступают в силу после ратификации Верховным Советом РСФСР;

11) принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности РСФСР, от имени РСФСР участвует в обеспечении государственной и общественной безопасности Союза ССР.

По предложению Президента РСФСР созываются внеочередные заседания Съезда народных депутатов РСФСР и внеочередные сессии Верховного Совета РСФСР.

Президент РСФСР не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР;

12) объявляет в соответствии с законом РСФСР чрезвычайное положение. На территории республики, входящей в РСФСР, чрезвычайное положение объявляется по согласованию с ее высшими органами государственной власти;

13) решает в соответствии с законом вопросы гражданства РСФСР, предоставления политического убежища;

14) награждает государственными наградами РСФСР, присваивает специальные звания, классные чины и почетные звания РСФСР;

15) осуществляет право помилования граждан, осужденных судами РСФСР;

16) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами РСФСР.

Статья 6. Полномочия Президента РСФСР не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства РСФСР, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти.

Статья 7. Одновременно с Президентом РСФСР избирается вице-президент РСФСР. Кандидатуру вице-президента РСФСР предлагает кандидат в Президенты РСФСР.

Вице-президентом РСФСР может быть избран гражданин РСФСР не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом.

На время выполнения своих полномочий вице-президент РСФСР приостанавливает свое членство в политических партиях и общественных объединениях.

Вице-президент РСФСР не может быть народным депутатом.

Вице-президент РСФСР осуществляет по поручению Президента РСФСР отдельные его полномочия.

Вице-президент РСФСР замещает Президента РСФСР в случае его отсутствия.

Статья 8. Президент РСФСР на основе и во исполнение Конституции и законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР издает указы и распоряжения, проверяет их исполнение. Указы Президента РСФСР не могут противоречить Конституции и законам РСФСР. Указы Президента РСФСР обязательны к исполнению на всей территории РСФСР.

Съезд народных депутатов РСФСР или Верховный Совет РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР вправе отменять указы Президента РСФСР в случае противоречия их Конституции и законам РСФСР, решениям Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.

Президент РСФСР вправе приостанавливать решения органов исполнительной власти на территории РСФСР, если они противоречат Конституции и законам РСФСР, а также отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц этих органов в случае нарушения ими законодательства РСФСР.

Статья 9. Личность Президента РСФСР неприкосновенна и охраняется законом.

Статья 10. Президент РСФСР может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги.

Такое решение принимается Съездом народных депутатов РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР большинством в две трети голосов от общего числа народных депутатов РСФСР по инициативе Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР или одной из его палат.

Статья 11. В случае отрешения Президента РСФСР от должности, отставки Президента РСФСР, невозможности дальнейшего осуществления им своих полномочий, а также в случае смерти Президента РСФСР полномочия Президента РСФСР исполняет вице-президент РСФСР.

Вопрос о назначении выборов Президента РСФСР решается в соответствии с Законом РСФСР «О выборах Президента РСФСР».

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН



ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ
РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Москва, Дом Советов РСФСР

Краснопресненская наб., д. 2

№ _____

Пояснительная записка к проекту
Закона РСФСР "О Президенте РСФСР"

Предлагаемый для рассмотрения Верховному Совету РСФСР проект Закона РСФСР "О Президенте РСФСР" подготовлен в соответствии с итогами Референдума РСФСР, состоявшегося 17 марта 1991 года, и Постановлением III (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года "О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР".

При создании проекта Закона РСФСР "О Президенте РСФСР" за основу была взята концепция "Президент - глава исполнительной власти". Такой подход позволяет укрепить работоспособность исполнительной власти в РСФСР в период перехода к рыночным отношениям и реализовать на практике принцип разделения властей. Этому же способствует и введение института арбитражных судов в РСФСР.

Полномочия передаваемые настоящим законом Президенту РСФСР сформированы из полномочий высших органов власти РСФСР и никоим образом не меняют компетенцию республик, входящих в состав РСФСР, а также Советов народных депутатов, краев, областей, автономных областей и автономных округов, либо местных Советов народных депутатов.

Закон предусматривает создание такой системы сдержек и противовесов законодательной и исполнительной властей, которая, с одной стороны, позволяет законодательной власти осуществлять контроль за деятельностью Президента РСФСР и Совета Министров РСФСР, в том числе и путем выражения недоверия всему составу Совета Министров РСФСР; с другой - позволяет отказаться от мелоч-

ной опеки Совета Министров, персонифицировав ответственность за деятельность исполнительной власти. Вводимая в государственную практику модель президентства создает гарантии деятельности Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР. Так Президент РСФСР не будет иметь возможности самостоятельно назначать Референдумы РСФСР, распустить Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР и назначить новые выборы народных депутатов РСФСР, а также приостанавливать и блокировать их деятельность.

Президент РСФСР не будет обладать правом издавать Указы, носящие нормативный характер, сравнимые с актами органов законодательной власти РСФСР. Его деятельность, в том числе и по изданию Указов, ограничивается Конституцией и Законами РСФСР, что не только отвечает принятому нами принципу разделения властей, но и повышает значимость высших органов законодательной власти РСФСР.

В качестве особого метода контроля за деятельностью Президента РСФСР настоящий Закон вводит институт импичмента - отрешения от должности Президента РСФСР высшим представительным органом Республики - Съездом народных депутатов по заключению Конституционного Суда РСФСР, подтвердившего нарушения Президентом РСФСР Конституции и Законов РСФСР.

Институт импичмента существует во всех развитых странах, имеющих президентскую форму правления, и исторически оправдал свое создание.

Проект Закона РСФСР "О Президенте РСФСР" построен таким образом, что в случае его принятия Верховным Советом РСФСР и утверждения Съездом народных депутатов РСФСР он может быть полностью включен в текст действующей Конституции РСФСР отдельной главой.

Постановление о порядке введения в действие Закона РСФСР "О Президенте РСФСР" предусматривает вынесение на утверждение Съезда народных депутатов РСФСР изменений и дополнений Конституции РСФСР, необходимые в случае принятия настоящего Закона.

Председатель Комитета



С. М. Шахрай

**ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РСФСР
КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**

Москва, Дом Советов РСФСР

Краснопресненская наб., д. 2

**Пояснительная записка к проекту
Закона РСФСР «О Президенте РСФСР»¹**

Предлагаемый для рассмотрения Верховному Совету РСФСР проект Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» подготовлен в соответствии с итогами Референдума РСФСР, состоявшегося 17 марта 1991 года, и Постановлением третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года «О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР».

При создании проекта Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» за основу была взята концепция «Президент — глава исполнительной власти». Такой подход позволяет укрепить работоспособность исполнительной власти в РСФСР в период перехода к рыночным отношениям и реализовать на практике принцип разделения властей. Этому же способствует и введение института арбитражных судов в РСФСР.

Полномочия, передаваемые настоящим законом Президенту РСФСР, сформированы из полномочий высших органов власти РСФСР и никоим образом не меняют компетенцию республик, входящих в состав РСФСР, а также Советов народных депутатов, краев, областей, автономных областей и автономных округов, либо местных Советов народных депутатов.

Закон предусматривает создание такой системы сдержек и противовесов законодательной и исполнительной властей, которая, с одной стороны, позволяет законодательной власти осуществлять контроль за деятельностью Президента РСФСР и Совета Министров РСФСР, в том числе и путем выражения недоверия всему составу Совета Министров РСФСР; с другой — позволяет отказаться от мелочной опеки Совета Министров, персоналифицировав ответственность за деятельность исполнительной власти. Вводимая в государственную практику модель президентства создает гарантии деятельности Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР. Так, Президент РСФСР не будет иметь возможности самостоятельно назначать референдумы РСФСР, распустить Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР и назначить новые выборы народных депутатов РСФСР, а также приостанавливать и блокировать их деятельность.

Президент РСФСР не будет обладать правом издавать указы, носящие нормативный характер, сравнимые с актами органов законодательной вла-

¹ Архив ФКР.

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

сти РСФСР. Его деятельность, в том числе и по изданию указов, ограничивается Конституцией и Законами РСФСР, что не только отвечает принятому нами принципу разделения властей, но и повышает значимость высших органов законодательной власти РСФСР.

В качестве особого метода контроля за деятельностью Президента РСФСР настоящий Закон вводит институт импичмента — отрешения от должности Президента РСФСР высшим представительным органом Республики — Съездом народных депутатов по заключению Конституционного Суда РСФСР, подтвердившего нарушения Президентом РСФСР Конституции и Законов РСФСР.

Институт импичмента существует во всех развитых странах, имеющих президентскую форму правления, и исторически оправдал свое создание.

Проект Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» построен таким образом, что в случае его принятия Верховным Советом РСФСР и утверждения Съездом народных депутатов РСФСР он может быть полностью включен в текст действующей Конституции РСФСР отдельной главой.

Постановление о порядке введения в действие Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» предусматривает вынесение на утверждение Съезда народных депутатов РСФСР изменений и дополнений Конституции РСФСР, необходимые в случае принятия настоящего Закона

Председатель Комитета

С.М. ШАХРАЙ



РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205 54 60
205 43 08
205 90 76

91 Народным депутатам РСФСР,
членам Конституционной комиссии

Направляем Вам материалы для подготовки к пленарному заседанию Конституционной комиссии, намеченному на 29 апреля с.г. (подтверждено, 19 сч. ст. 01/9).

В очередной информ-пакет вошли проекты, разработанные как в Редакционном совете Конституционной комиссии, так и в Комитете Верховного Совета РСФСР по законодательству. Это:

1. Выписка из Постановления III Съезда народных депутатов РСФСР.
2. График работы по президентским поправкам в Конституцию РСФСР.
3. Закон РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с учреждением должности Президента РСФСР" (проект).
4. Закон РСФСР "О выборах Президента РСФСР" (проект).
5. Постановление ВС РСФСР "О порядке введения в действие Закона РСФСР "О выборах Президента РСФСР" (проект).
6. Постановление Президиума ВС РСФСР "Об организационных мерах по обеспечению проведения выборов Президента РСФСР 12 июня 1991 г." (проект).
7. Закон РСФСР "О внесении изменений и дополнений в УК РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (проект).
8. Закон РСФСР "О Президенте РСФСР" (проект).
9. Постановление ВС РСФСР "О подготовке к проведению выборов Президента РСФСР" (проект).
10. Закон РСФСР "О Конституционном суде" (проект)

С уважением,

Ответственный секретарь
Конституционной комиссии,
и.д. РСФСР

/О.Румянцев/

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 16 мая 1991 г.**

**Об основных началах национально-государственного
устройства РСФСР (о Федеративном договоре)¹**

Во исполнение поручения третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР, исходя из Декларации о государственном суверенитете РСФСР, деклараций республик, входящих в состав РСФСР, признавая необходимость совершенствования статуса автономных областей и автономных округов (национальных автономий), краев и областей, поддерживая стремление строить РСФСР на принципах равноправия народов, добровольности их объединения и сохранения целостности многонациональной РСФСР, постановляет:

1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами.

Съезд народных депутатов РСФСР гарантирует территориальную целостность Российской Федерации и всех составляющих ее субъектов.

2. Принять за основу проект Федеративного договора и опубликовать его для всенародного обсуждения.

Верховному Совету РСФСР при доработке проекта Федеративного договора учесть замечания, поступившие в ходе его обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР, от Верховных Советов республик, входящих в состав РСФСР, Советов народных депутатов национальных автономий, краевых и областных Советов народных депутатов и граждан РСФСР, и предложить Федеративный договор для подписания всем субъектам РСФСР.

3. В Российской Федерации гарантируется право народов на самоопределение, полное равноправие граждан во всех сферах общественной жизни независимо от национальной, расовой, религиозной, партийной принадлежности или иных различий.

4. Законы СССР, принятые в пределах полномочий, переданных Союзу Российской Федерацией, действуют на всей территории РСФСР. Законодательные и нормативные акты РСФСР, принятые в пределах полномочий, переданных ей субъектами Федерации, обладают высшей юридической силой на всей территории РСФСР. Законодательные и нормативные акты, принятые в республиках, входящих в состав РСФСР, в пределах их полномочий, обладают высшей юридической силой на территории этих республик. Нормативные акты, принятые в пределах полномочий национальных автономий, краев и областей, обладают высшей юридической силой на их территориях.

5. Верховному Совету РСФСР определить порядок преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в национально-государственные образования в соответствии с принятыми ими постановлениями и декларациями о суверенитете.

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 770.

Согласно статье 72 Конституции РСФСР внести вопрос об образовании новых республик на утверждение Верховного Совета СССР.

6. Признать право автономных областей и автономных округов на выход из состава краев и областей.

Верховному Совету РСФСР совместно с представителями национальных автономий подготовить и внести на очередной Съезд народных депутатов РСФСР законодательный акт «О национальной автономии», предусматривающий повышение статуса автономий в решении вопросов социально-экономического, политико-правового и культурно-национального развития.

7. Верховному Совету РСФСР совместно с представителями краев и областей Российской Федерации (исходя из того, что края и области Российской Федерации становятся полноправными субъектами РСФСР) подготовить законодательный акт «Об административно-территориальных образованиях (крае и области) РСФСР», предусматривающий повышение их статуса в решении социально-экономических, политико-правовых и культурно-национальных вопросов.

8. Верховному Совету РСФСР завершить подготовку законодательного акта «О гарантиях равноправного развития национальных меньшинств». Предусмотреть в нем механизм гарантий их представительства в органах государственной власти всех уровней.

9. Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать проект Закона РСФСР о внесении в Конституцию РСФСР изменений и дополнений в связи с реформой национально-государственного устройства РСФСР.

10. Верховному Совету РСФСР в целях координации деятельности федеративных органов власти и других субъектов федеративных отношений принять Закон РСФСР «О Совете Федерации РСФСР».

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

Служебная записка
от 17 мая 1991 г.

**Общие предложения к пленарному заседанию
Конституционной комиссии
Съезда народных депутатов РСФСР¹**

Б.Н. ЕЛЬЦИНУ
(лично)

**Об участии Конституционной комиссии
в подготовке законов о Президенте**

Постановление III Съезда дало поручения только Верховному Совету — подготовить и внести на рассмотрение очередного Съезда проект Закона РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию в связи с введением поста Президента РСФСР».

¹ Архив ФКР.

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

Однако было постановление II Съезда от 15 декабря 1990 г. (его никто не отменял, и члены Комиссии могут на это напирать): для рассмотрения вопроса о реорганизации системы государственных органов РСФСР и введения поста Президента РСФСР, избираемого на альтернативной основе всеобщими, равными, прямыми выборами, поручить Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать соответствующие проекты законов и представить их на утверждение Съезда народных депутатов РСФСР.

Во исполнение решения декабрьского Съезда Председатель Верховного Совета РСФСР издал 5 января с.г. Распоряжение «О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности Конституционной комиссии». В нем сказано (пункт 1.3):

«Редакционному совету Конституционной комиссии совместно с Комитетом по законодательству в соответствии с поручением II Съезда народных депутатов РСФСР подготовить предложения, предусматривающие необходимые изменения в действующей Конституции РСФСР».

Согласно поручению II Съезда и распоряжению Председателя Верховного Совета Редакционный совет и Экспертный совет Конституционной комиссии в течение января-марта провели ряд заседаний, рабочих встреч, в ходе которых подготовили необходимые материалы для проектов законов «О Президенте РСФСР» и «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РСФСР».

Накануне III Съезда 27 марта 1991 г. прошло пленарное заседание Конституционной комиссии. На него был внесен проект Закона РСФСР «Об изменении Конституции РСФСР в связи с учреждением должности Президента РСФСР». Комиссия тогда не голосовала по данному проекту. Во время III Съезда проект был опубликован от имени Редакционного совета в официальном органе Верховного Совета РСФСР — «Российской газете».

После III Съезда наработанные в Комиссии материалы и проекты были переданы С.М. Шахраю в Комитет по законодательству, где и были самым творческим образом использованы при подготовке проектов, вынесенных на сессию Верховного Совета. (К сожалению, Комитет по законодательству нигде ни разу не обмолвился о том, что эти законопроекты разрабатывались в Конституционной комиссии — что несколько задело чувства депутатов — активных разработчиков из числа членов Конституционной комиссии.)

Таким образом, редакционный и экспертный совет Конституционной комиссии самым активным образом участвовали в выполнении решений II-го Съезда народных депутатов РСФСР.

Задачи нынешнего пленарного заседания Конституционной комиссии

1. Одобрить принятый Верховным Советом Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с учреждением должности Президента РСФСР». Тем самым одобрить лежащий в его основе закон «О Президенте РСФСР», который был подготовлен Редакционным советом Конституционной комиссии вместе с Комитетом по законодательству.

2. Обсудить порядок, тактику и порядок рассмотрения документов о введении должности Президента на предстоящем IV Съезде народных депутатов РСФСР.

3. Кратко проинформировать ход выполнения решений I Съезда по подготовке проекта новой Конституции: как идет доработка проекта; итоги обработки писем граждан с предложениями и замечаниями; работа с экспертами; бюллетень «Конституционный вестник»; вопрос о референдуме по принципам Конституции; возможные сроки и порядок принятия новой Конституции.

4. Дать членам Комиссии почувствовать, что Комиссия продолжает свою работу, что она нужна, что надо подавать предложения и замечания по законопроектам и по проекту Конституции.

Два варианта проведения заседания

В зависимости от состава участников пленарного заседания предлагаются 2 различных варианта поведения.

1. Сразу же после начала заседания в 16:00 секретариат подсчитывает итоги регистрации членов Комиссии.

2. С докладом выступает С. Шахрай.

3. В это время к Вам поступает информация о том, сколько присутствует твердых «плюсов» и сколько «минусов».

4. В зависимости от этого.

Вариант первый:

После доклада Шахрая о законопроекте по изменениям Конституции РСФСР в связи с учреждением должности Президента РСФСР начинаются содержательные прения, делаются замечания к тексту. Проект был разослан заблаговременно! В завершение ПРОВОДИТСЯ ГОЛОСОВАНИЕ ПО ПРОЕКТУ РЕШЕНИЯ:

Одобрить принятый Верховным Советом РСФСР Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР...»

Вариант второй:

В случае если силы равны, заседание приобретает характер чисто ИНФОРМАЦИОННОГО, собранного для обмена мнениями в Комиссии по вопросам, имеющим отношение к ее деятельности.

Комиссия заслушивает доклад Шахрая, вносит свои замечания, но никаких решений не принимает.

5. Информационное сообщение о ходе работы над проектом новой Конституции Российской Федерации делает ответственный секретарь Комиссии.

Далее — обмен мнениями о порядке дальнейшей работы.

6. С заключительным словом выступает Председатель Комиссии. Он подводит итоги дискуссии, предлагает свое видение дальнейшего хода работы Комиссии.

Предложения по дальнейшему графику работы Комиссии

а) Доработка проекта Конституции с учетом уже вступивших в силу блоков: Президент, Конституционный суд, реорганизация местной власти (местных советов).

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

б) Учет итогов обработки писем и предложений, поступивших в Комиссию как от граждан, так и от специалистов. (Все эти предложения введены в базу данных, составлены сравнительные таблицы, они используются в работе.)

в) Коммунисты могут поставить вопрос о референдуме по принципам Конституции. Мы считаем, что вопрос о таком референдуме не находится в компетенции Конституционной комиссии. Что касается разработки принципов, то можно дать поручение Редакционному и Экспертному советам рассмотреть имеющиеся предложения с участием всех заинтересованных членов Комиссии.

г) Целесообразно, чтобы по инициативе первого Президента РСФСР в июле–августе состоялась публикация доработанного проекта Конституции — с тем чтобы граждане могли давать свои замечания и предложения. Это даст свободу маневра в вопросе принятия Конституции на референдуме. Главное — покажет, что работа над проектом продолжается.

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. РУМЯНЦЕВ

Членам Конституционной комиссии **ГРАФИК** **работы по президентским поправкам в Конституцию РСФСР¹**

<u>апрель 8–18</u>	а) рассмотрение законопроекта в комитетах и комиссиях; б) доработка в Редсовете Закона о выборах и Закона о Конституционном Суде.
<u>апрель 19–25</u>	а) работа над учетом замечаний комитетов и комиссий по поправкам к Конституции; б) работа в комитетах и комиссиях по Закону о выборах и Закону о Конституционном Суде.
<u>апрель 29</u>	а) Конституционная комиссия по обсуждению поправок в 10.00 час к Конституции; б) завершение учета поправок по Законам о выборах и о Конституционном Суде.
<u>май 6–8</u>	Сессия ВС РСФСР «Обсуждение поправок к Конституции».
<u>май 13–14</u>	Сессия ВС РСФСР «Обсуждение Законов о выборах и о Конституционном Суде».
<u>май 21</u>	Съезд народных депутатов РСФСР.

¹ Архив ФКР.

ЗАКОН РСФСР

«Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с учреждением должности Президента РСФСР»¹

Выполняя волю многонационального народа РСФСР, выраженную на Референдуме РСФСР 17 марта 1991 года по вопросу о необходимости введения поста Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, избираемого всенародным голосованием, Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

I. Дополнить текст Конституции (Основного Закона) РСФСР главой 13-1 «Президент РСФСР»:

Ст. 121-1. Президент РСФСР является высшим должностным лицом РСФСР. В соответствии с Конституцией РСФСР он осуществляет государственное представительство внутри Российской Федерации, в отношениях с республиками, входящими в Союз ССР, и органами Союза ССР, представляет РСФСР в международных отношениях.

Ст. 121-2. Президентом РСФСР может быть избран гражданин РСФСР, достигший 35-летнего возраста и обладающий избирательным правом. Президент не может занимать какую-либо иную государственную или общественную должность, а также быть народным депутатом.

Ст. 121-3. Президент РСФСР избирается гражданами РСФСР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. Никто не может быть избран Президентом более двух раз. Порядок выборов Президента РСФСР устанавливается законом РСФСР.

Ст. 121-4. При вступлении в должность Президент приносит на Съезде народных депутатов РСФСР следующую присягу:

«Клянусь своей честью, совестью при осуществлении полномочий Президента РСФСР строго соблюдать Конституцию и законы РСФСР, охранять права и свободы человека и гражданина, права народов РСФСР и добросовестно исполнять возложенные на меня обязанности».

Ст. 121-5. Президент РСФСР:

1) представляет Верховному Совету РСФСР кандидатуры Председателя Совета Министров РСФСР, министров и других членов Совета Министров РСФСР и с согласия Верховного Совета РСФСР назначает их на долж-

¹ Проект был представлен на рассмотрение Конституционной комиссии. Архив ФКР. См. закон в оконч. виде на с. 236–242 данного тома.

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

ность; в соответствии с законом назначает других должностных лиц РСФСР; освобождает от должности Председателя Совета Министров РСФСР, министров и других назначенных им должностных лиц;

2) представляет Съезду народных депутатов РСФСР для избрания кандидатуры судей Конституционного Суда РСФСР, представляет Верховному Совету РСФСР кандидатуры для избрания на должность Председателя Верховного Суда РСФСР, Генерального прокурора РСФСР;

представляет Верховному Совету РСФСР для избрания кандидатуры судей краевых, областных, Московского, Ленинградского городских судов, Главного государственного арбитра РСФСР, коллегии Государственного арбитража РСФСР;

3) представляет не реже одного раза в год Съезду народных депутатов РСФСР доклады о положении в республике, обращается с посланиями к народу, Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР;

4) руководит деятельностью Совета Министров РСФСР, может председательствовать на его заседаниях, руководит внешней политикой РСФСР в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией РСФСР, Декларацией о суверенитете РСФСР и Конституцией СССР; заключает с другими государствами и международными организациями договоры, подлежащие ратификации Верховным Советом РСФСР;

5) назначает по согласованию с Верховным Советом РСФСР и отзывает дипломатических представителей РСФСР;

6) принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности РСФСР, от имени РСФСР участвует в обеспечении государственной и общественной безопасности Союза ССР;

7) созывает внеочередные Съезды народных депутатов РСФСР и внеочередные сессии Верховного Совета РСФСР. Президент РСФСР не имеет права роспуска Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР;

8) объявляет в соответствии с законом РСФСР чрезвычайное положение в РСФСР или в ее отдельных частях по согласованию с Президиумом Верховного Совета РСФСР с последующим утверждением данного решения Верховным Советом РСФСР. На территории республики, входящей в РСФСР, чрезвычайное положение объявляется по согласованию с ее высшими органами государственной власти;

9) решает в соответствии с законом вопросы гражданства РСФСР, предоставляет убежища;

10) награждает государственными наградами РСФСР, присваивает почетные звания РСФСР;

11) осуществляет право помилования граждан, осужденных судами РСФСР;

12) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами РСФСР;

Проект изменений Конституции в связи с учреждением должности Президента

Ст. 121-6. Президент РСФСР в осуществление своих полномочий издает указы, обязательные на всей территории РСФСР. Указы Президента РСФСР издаются на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, и не могут им противоречить.

Ст. 121-7. Личность Президента РСФСР неприкосновенна и охраняется законом РСФСР.

Ст. 121-8. Президент РСФСР может быть отрешен от должности в случае умышленного нарушения им Конституции или законов РСФСР.

Народный депутат РСФСР может внести в конституционно-правовой комитет Верховного Совета РСФСР мотивированное предложение об отрешении Президента РСФСР от должности.

По предложению этого комитета Верховный Совет РСФСР может большинством 2/3 голосов членов каждой из палат предъявить Президенту РСФСР обвинение в умышленном нарушении Конституции или Закона РСФСР. В случае предъявления такого обвинения дело передается в Конституционный Суд РСФСР, который принимает заключение по делу большинством 2/3 голосов своих членов.

Если Конституционный Суд РСФСР подтвердит факт умышленного нарушения Президентом РСФСР Конституции РСФСР или закона РСФСР, в течение пяти дней созывается Съезд народных депутатов РСФСР, который может большинством голосов 2/3 законного числа народных депутатов РСФСР отрешить Президента РСФСР от должности.

Порядок отрешения Президента РСФСР от должности устанавливается законом РСФСР.

Ст. 121-9. В случае смерти Президента РСФСР, его отставки, утраты им способности осуществлять свои должностные полномочия, а также в случае отрешения его от должности, Верховный Совет РСФСР назначает новые президентские выборы, которые должны состояться не позднее, чем через три месяца со дня прекращения Президентом исполнения его функций. В течение этого периода обязанности Президента РСФСР, за исключением случаев, предусмотренных пп. 1, 2 и 4 ст. 121-5, исполняет Председатель Верховного Совета РСФСР.

Ст. 121-10. На период своего временного отсутствия Президент РСФСР может поручить осуществить выполнение отдельных своих полномочий Председателю Совета Министров РСФСР.

II. Внести в текст Конституции РСФСР следующие изменения и дополнения:

1. Ст. 2 изложить в следующей редакции:

Вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР.

Народ осуществляет свою власть через органы законодательной, судебной власти и непосредственно.

2. Пункт 10 части третьей ст. 104 исключить.

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

3. В части первой ст. 109 пункты 1, 3, 4, 5 и 19 изложить в следующей редакции:

«1) назначает выборы Президента РСФСР, выборы народных депутатов РСФСР и народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР;»

«3) по представлению Президента РСФСР дает согласие на назначение Председателя Совета Министров, министров и членов Совет Министров РСФСР. По предложению Президента РСФСР учреждает и упраздняет министерства и Государственные комитеты РСФСР;»

«4) по представлению Президента избирает Верховный Суд РСФСР, судей краевых, областных, Московского и Ленинградского городских судов назначает Главного государственного арбитра РСФСР и утверждает коллегию Государственного арбитража РСФСР;»

5) В пункте 5 вместо слов «решает вопрос о доверии Правительству РСФСР или членам Правительства РСФСР» поместить слова «ставит перед Президентом РСФСР вопрос о соответствии занимаемой должности Председателя или члена Совета Министров РСФСР»;

Пункт 8 исключить.

Включить новый пункт 7:

«7) Рассматривает по представлению Президента РСФСР и утверждает государственный бюджет РСФСР и отчет о его исполнении бюджета».

Прежний пункт 7 считать пунктом 8.

Пункт 19 изложить в следующей редакции:

«19) в необходимых случаях входит в Конституционный Суд РСФСР с предложением рассмотреть вопрос о соответствии Конституции и законам РСФСР указов Президента РСФСР, постановлений распоряжений Совета Министров РСФСР, актов государственных органов республик, входящих в РСФСР,»

в пункт 24 в конце добавить слова «либо по предложению Президента РСФСР».

4. В части первой ст. 110 исключить слова «Совету Министров РСФСР».

5. Пункты 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 части первой ст. 114 исключить, пункт 14 считать пунктом 6, во второй части ст. 114 слова «издает Указы и» исключить.

6. В ст. 115 внести следующие изменения:

– исключить часть первую;

пункт 1) части пятой изложить в следующей редакции: «осуществляется общее руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР; подписывает постановления и другие акты Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, за исключением законов РСФСР, а также постановления Президиума Верховного Совета РСФСР»;

– пункты 2, 3, 4 и : части пятой исключить;

– часть шестую исключить.

Проект изменений Конституции в связи с учреждением должности Президента

7) В ст. 117 включить часть вторую в следующей редакции:

«Законы, принятые Съездом народных депутатов РСФСР, подписываются и обнародуются Президентом в течение двух дней, а принятые Верховным Советом — в течение 15 дней. В эти сроки Президент РСФСР может вернуть закон со своими замечаниями для повторного рассмотрения. Съезд народных депутатов РСФСР может отклонить замечания Президента РСФСР, приняв закон повторно большинством голосов всех народных депутатов РСФСР, а Верховный Совет РСФСР может отклонить замечания Президента РСФСР, приняв закон повторно большинством 2/3 голосов всех членов каждой палаты».

Части вторая, третья, четвертая становятся соответственно частями третьей, четвертой и пятой.

8. В части первой ст. 118 после слов «Верховным Советом РСФСР» добавить слова «или формируемых Президентом РСФСР».

10. Ст. 122–124 изложить в следующей редакции:

Ст. 122. Совет Министров РСФСР состоит из Председателя Совета Министров РСФСР, министров и других членов, назначаемых Президентом РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР.

Ст. 123. Совет Министров РСФСР под руководством Президента РСФСР правомочен решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, поскольку они не входят, согласно Конституции и законам РСФСР, в компетенцию Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР.

Ст. 124. Члены Совета Министров РСФСР регулярно отчитываются о своей работе перед Верховным Советом РСФСР, его палатами, комитетами, а также комиссиями палат.

11. В части второй ст. 125 в пункте 2 исключить слова «и вносит в Верховный Совет РСФСР»;

пункт 5 исключить;

пункты 6 и 7 становятся пунктами 5 и 6;

дополнить статью частью третьей в следующей редакции:

«Компетенция Совета Министров РСФСР, порядок его деятельности, отношения с другими государственными организациями, а также перечень министерств и других центральных органов государственного управления РСФСР определяются законом РСФСР».

III. Настоящий Закон вступает в силу со дня его опубликования.

Положения законов и постановлений высших органов государственной власти РСФСР, противоречащие настоящему Закону, прекращают действовать со дня его вступления в силу.

**Председатель
Верховного Совета РСФСР**

Б.Н. ЕЛЬЦИН

Проект
май 1991 г.

Закон РСФСР

Москва, Дом Советов РСФСР

Краснопресненская наб., д. 2

О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РСФСР¹

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Выборы Президента РСФСР

Выборы Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики осуществляются гражданами РСФСР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Президентом РСФСР может быть избран только гражданин РСФСР не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом в соответствии с настоящим Законом.

Один и тот же гражданин не может быть Президентом РСФСР более двух сроков.

Нарушение требований настоящей статьи влечет признание выборов Президента РСФСР недействительными.

Статья 2. Избирательное право граждан

В выборах Президента РСФСР имеют право участвовать граждане РСФСР, достигшие 18 лет.

В выборах Президента РСФСР не участвуют психически больные граждане, признанные судом недееспособными, и лица, на день голосования отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

Запрещается ограничение права граждан РСФСР на участие в выборах Президента РСФСР в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов, времени проживания в РСФСР, рода и характера занятий.

Статья 3. Принципы проведения выборов Президента РСФСР

Граждане участвуют в предвыборной кампании и голосовании по выборам Президента РСФСР добровольно.

Голосование по выборам Президента РСФСР является тайным и осуществляется гражданами непосредственно. Контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Каждый гражданин имеет один голос.

¹ Архив ФКР. Законопроект представлен на рассмотрение Конституционной комиссии 17.05.91.

Статья 4. Гласность при подготовке и проведении выборов Президента РСФСР

Государственные и общественные органы, участвующие в организации и проведении выборов Президента РСФСР, осуществляют свою деятельность открыто и гласно.

РСФСР гарантирует политическим партиям, профсоюзам, другим общественным объединениям и массовым движениям, трудовым коллективам и гражданам РСФСР право агитации за или против любого кандидата в Президенты РСФСР.

В день голосования агитация запрещается.

Все решения по подготовке и проведению выборов Президента РСФСР подлежат опубликованию, передаче по радио и телевидению в течение семи дней с момента их принятия соответствующими органами.

Избирательные комиссии своевременно информируют население о своем составе, месте нахождения и времени работы избирательных участков и списках избирателей.

На заседаниях избирательных комиссий, во время голосования, при подсчете голосов, на избирательных участках, а также при определении результатов голосования вправе присутствовать народные депутаты, представители политических, профессиональных и иных общественных объединений, массовых движений, трудовых коллективов, собраний граждан и средств массовой информации. Представители должны иметь заверенную выписку из протоколов собраний направивших их организаций или иной документ, удостоверяющий их полномочия. Предварительное уведомление комиссий по выборам о предполагаемом присутствии указанных представителей не требуется. Неправомерное вмешательство в деятельность избирательных комиссий не допускается.

Статья 5. Материальное обеспечение проведения выборов Президента РСФСР

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента РСФСР, производятся за счет средств государственного бюджета РСФСР, а также добровольно передаваемых для этих целей средств предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений и отдельных граждан РСФСР.

Государственные органы, предприятия, учреждения, организации и их объединения бесплатно предоставляют в распоряжение комиссий необходимые для подготовки и проведения выборов помещения и оборудование. Аренда помещений и оборудования негосударственных организаций для работы избирательных комиссий оплачивается за счет средств государственного бюджета РСФСР.

Средства государственных бюджетов СССР и РСФСР, бюджетов республик, входящих в состав РСФСР, а также местных бюджетов не могут быть использованы для обеспечения выдвижения кандидатов и ведения агитационной кампании, кроме затрат на обеспечение равной информации о всех

кандидатах в Президенты РСФСР и в случаях, указанных в настоящем Законе. Нарушение данного требования с ведома кандидата влечет отстранение кандидата от дальнейшего участия в предвыборной кампании и выборах, а также признание выборов недействительными.

Расходы по выдвижению кандидатов и проведению их предвыборной агитационной кампании осуществляются за счет личных средств кандидатов и добровольно передаваемых средств заинтересованных граждан, трудовых коллективов, общественных организаций и массовых движений. Порядок сосредоточения и использования этих средств определяется Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР в соответствии с действующим законодательством.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА РСФСР

Статья 6. Назначение выборов Президента РСФСР

Выборы Президента РСФСР назначаются Съездом народных депутатов РСФСР.

Решения по организации и обеспечению выборов Президента РСФСР принимаются Президиумом Верховного Совета РСФСР.

Статья 7. Кандидаты в Президенты РСФСР

Кандидаты в Президенты РСФСР выдвигаются республиканскими (РСФСР) политическими партиями, профессиональными союзами и массовыми общественно-политическими движениями, зарегистрированными в установленном законом порядке.

Трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собрания граждан в порядке, соответствующем требованиям Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР», имеют право непосредственного выдвижения кандидатов в Президенты РСФСР, при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем ста тысячами граждан РСФСР. Сбор подписей граждан в поддержку выдвигаемого кандидата проводится в соответствии с положениями Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» в сроки, устанавливаемые Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР.

Инициатива выдвижения кандидатов в Президенты РСФСР может исходить от государственных и общественных органов, коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также от отдельных граждан РСФСР. В этом случае она реализуется через органы и организации, имеющие право выдвижения кандидатов в Президенты РСФСР.

Выдвижение кандидатов в Президенты РСФСР проводится на съездах, конференциях политических партий, профессиональных союзов или массовых общественно-политических движений либо на пленумах их республиканских органов, в соответствии с их уставами (положениями) и действующим законодательством РСФСР.

Выдвижение кандидатов в Президенты РСФСР осуществляется не позднее, чем за 25 дней до выборов.

В бюллетень для тайного голосования по выборам Президента РСФСР включаются кандидаты, выдвинутые в порядке, предусмотренном настоящей статьей, и получившие не позднее, чем за 15 дней до дня выборов, поддержку не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР, принятую путем поименного голосования на Съезде народных депутатов РСФСР либо путем сбора подписей народных депутатов РСФСР.

Каждый народный депутат РСФСР может отдать голос только в поддержку одного кандидата в Президенты РСФСР. Голоса депутатов, поддержавших более одного кандидата, не учитываются.

В случае, если не был выдвинут ни один кандидат в Президенты РСФСР либо все выдвинутые кандидаты сняли свои кандидатуры, Съезд народных депутатов РСФСР выдвигает кандидатов в Президенты РСФСР, получивших поддержку не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР.

Кандидат может иметь до ста доверенных лиц.

Статья 8. Регистрация кандидатов в Президенты РСФСР и их доверенных лиц

Регистрацию выдвинутых кандидатов в Президенты РСФСР и их доверенных лиц осуществляет Центральная избирательная комиссия по выборам Президента РСФСР в течение трех дней с момента поступления документов о выдвижении кандидата и его письменного согласия баллотироваться, но не позднее, чем за 22 дня до выборов Президента РСФСР.

Кандидат в Президенты РСФСР, а также его доверенные лица не могут состоять ни в одной из избирательных комиссий по выборам Президента РСФСР. В случае, если член одной из избирательных комиссий по выборам Президента РСФСР выдвинут кандидатом в Президенты РСФСР либо доверенным лицом кандидата, он считается освобожденным от обязанностей члена комиссии с момента его регистрации в качестве кандидата либо доверенного лица.

Центральная избирательная комиссия в течение двух дней после регистрации выдает кандидатам в Президенты РСФСР соответствующие удостоверения.

Статья 9. Гарантии деятельности кандидатов в Президенты РСФСР и их доверенных лиц

Кандидаты в Президенты РСФСР с момента их регистрации участвуют в предвыборной кампании на равных основаниях.

Кандидаты в Президенты РСФСР имеют право публично излагать свои взгляды и программы, в том числе и в средствах массовой информации.

Кандидаты в Президенты РСФСР на время проведения предвыборной кампании могут освобождаться от выполнения производственных или слу-

жебных обязанностей с сохранением средней заработной платы по месту работы за счет средств, выделяемых на проведение выборов.

Кандидаты в Президенты РСФСР имеют право на бесплатный проезд на всех видах пассажирского городского (за исключением такси) и междугородного транспорта в пределах территории РСФСР.

Кандидаты в Президенты РСФСР и их доверенные лица не могут быть уволены с работы, а также переведены на другую работу или должность без их согласия.

Кандидат в Президенты РСФСР не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут аресту или административному взысканию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Центральной избирательной комиссии по выборам Президента РСФСР.

Кандидат в Президенты РСФСР в любое время до выборов может снять свою кандидатуру, обратившись с письменным заявлением об этом в Центральную избирательную комиссию по выборам Президента РСФСР.

Статья 10. Организация выборов Президента РСФСР

Выборы Президента РСФСР проводятся по избирательным округам, образуемым Центральной избирательной комиссией в границах республик, входящих в состав РСФСР, краев, областей, автономных областей и автономных округов, городов Москвы и Ленинграда.

Для проведения голосования образуются избирательные участки в порядке и по нормам, определяемым Центральной избирательной комиссией в соответствии с требованиями Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР».

Статья 11. Избирательные комиссии по выборам Президента РСФСР

Для организации и проведения выборов Президента РСФСР образуются избирательные комиссии:

Центральная избирательная комиссия по выборам Президента РСФСР;

окружные избирательные комиссии по выборам Президента РСФСР;

участковые избирательные комиссии по выборам Президента РСФСР.

Полномочия Центральной избирательной комиссии по выборам Президента РСФСР устанавливаются в соответствии с положениями Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР».

Полномочия и порядок образования окружных и участковых избирательных комиссий, их деятельность по подготовке выборов Президента РСФСР, составлению списков избирателей, оповещению населения, организации и проведению голосования, контролю за соблюдением настоящего Закона устанавливаются Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР в соответствии с требованиями законов РСФСР «О референдуме РСФСР» и «О выборах народных депутатов РСФСР».

ГЛАВА 3. ИТОГИ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА

Статья 12. Подведение итогов голосования по выборам Президента РСФСР

После окончания голосования участковыми избирательными комиссиями по участкам и на основании их сведений — окружными избирательными комиссиями по округам производится, в порядке, установленном Законом РСФСР «О референдуме РСФСР», подсчет голосов, о чем составляются протоколы, подписываемые всеми членами соответствующих комиссий.

В протоколах избирательных комиссий указываются следующие данные:

- число граждан, внесенных в списки избирателей по выборам Президента;
- число граждан, принявших участие в голосовании по выборам Президента;
- число голосов, поданных за каждого кандидата в Президенты РСФСР;
- число голосов, поданных против каждого кандидата в Президенты РСФСР;
- число бюллетеней, признанных недействительными. Недействительными признаются бюллетени, в которых оставлены невычеркнутыми фамилии более чем одного кандидата в Президенты РСФСР, а также бюллетени неустановленного образца.

Протоколы с итогами голосования передаются спецсвязью в пятидневный срок после дня выборов в Центральную избирательную комиссию по выборам Президента РСФСР.

Статья 13. Установление и опубликование итогов выборов

Центральная избирательная комиссия по выборам Президента РСФСР решает вопрос о назначении повторных выборов. При этом она может принять решение о необходимости проведения выборов окружными и участковыми избирательными комиссиями в новом составе. Голосование проводится на тех же избирательных участках и по спискам избирателей, составленным до проведения основных выборов.

Образование комиссий и выдвижение кандидатов в Президенты РСФСР, другие мероприятия, связанные с проведением повторных выборов Президента РСФСР, осуществляются в порядке, установленном настоящим Законом.

Сообщение о проведении повторных выборов публикуется в печати.

Повторные выборы проводятся в течение двух месяцев после основных выборов.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

**ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РСФСР
КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**

**Пояснительная записка
к проекту Закона РСФСР «О выборах Президента РСФСР»¹**

Предлагаемый для рассмотрения Верховному Совету РСФСР проект Закона РСФСР «О выборах Президента РСФСР» подготовлен в соответствии с Постановлением третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года «О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР», с учетом необходимости организовать и провести выборы Президента РСФСР 12 июня 1991 года.

Настоящий проект содержит нормы материального и процессуального характера, определяющие требования, предъявляемые к кандидату в Президенты РСФСР и организации выборов Президента РСФСР, а также устанавливающие порядок осуществления всех этапов предвыборной кампании, непосредственно голосования по выборам Президента РСФСР и подведения итогов выборов. В проекте учтен как положительный, так и отрицательный опыт проведения выборов народных депутатов СССР и РСФСР, а также референдумов СССР и РСФСР, и сделана попытка использовать хорошо знакомый органам государственной власти и избирателям порядок голосования с минимально необходимыми изменениями.

Важнейшими чертами предлагаемого проекта являются следующие:

1. Он полностью соответствует существующей системе законодательства РСФСР, регулирующей организацию народовластия в РСФСР.
2. В проекте предусматривается разделение выборов Президента на 2 этапа.

В течение первого этапа (с момента принятия закона до начала Съезда народных депутатов РСФСР 21 мая 1991 года) Верховным Советом РСФСР, его Президиумом, всеми органами государственной власти РСФСР и Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР будет проведена работа по организации деятельности избирательных комиссий на территории РСФСР. В этот же период произойдет выдвижение и регистрация кандидатов в Президенты РСФСР и их доверенных лиц.

Второй этап предусматривает рассмотрение всех выдвинутых кандидатур на Съезде народных депутатов РСФСР для включения кандидатов в Президенты РСФСР в бюллетень для тайного голосования по выборам Президента РСФСР. В бюллетень для тайного голосования в соответствии с

¹ Архив ФКР.

предлагаемой в проекте процедурой будут включаться те кандидаты, которые получают поддержку не менее одной трети народных депутатов РСФСР. Такая поддержка может быть выражена либо по итогам проведения поименного голосования, либо путем сбора подписей народных депутатов РСФСР. При этом важно подчеркнуть, что каждый народный депутат может отдать свой голос в поддержку только одного кандидата, в случае если им поданы голоса в поддержку нескольких кандидатов, они не учитываются.

Такой подход позволяет, во-первых, еще раз подчеркнуть особую роль Съезда народных депутатов РСФСР как высшего органа государственной власти в РСФСР. Во-вторых, предоставляет возможность включить в бюллетень для тайного голосования только тех, кто пользуется широкой известностью и поддержкой населения, избежать необоснованного расширения круга претендентов на должность Президента РСФСР, что может произойти, учитывая демократичность предлагаемой процедуры выдвижения кандидатов в Президенты РСФСР. Что, в свою очередь, позволит избежать дорогостоящих многотуровых голосований, при которых, как показывает практика, результат повторного голосования определяется ничтожным меньшинством пришедших на повторное голосование.

3. В проекте установлен особый порядок выдвижения кандидатов в Президенты РСФСР, предусматривающий в первую очередь выдвижение от политических партий, профессиональных Союзов и массовых общественно-политических движений РСФСР, что позволит со временем подойти к установлению реальной многопартийной системы в политической жизни республики. Кроме того, сохранена возможность (предусмотренная Законом РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР») выдвигать кандидатов от трудовых коллективов и собраний избирателей. Только с учетом того, что это будут выборы Президента РСФСР, такое выдвижение должно быть поддержано не менее чем ста тысячами граждан.

4. Проект предусматривает минимальные затраты государственного бюджета, а следовательно и налогоплательщиков, на организацию и проведение выборов Президента РСФСР. Средства из государственного бюджета будут выделены в основном на организацию работы избирательных комиссий и проведение голосования. Затраты на выдвижение кандидатов и их предвыборную агитацию будут осуществляться за счет средств самих кандидатов и поддерживающих их трудовых коллективов предприятия, учреждений, организаций, общественных организаций и граждан... И только на втором этапе, после Съезда народных депутатов РСФСР, будут производиться затраты из государственного бюджета на информирование населения о кандидатах в Президенты РСФСР и их предвыборных программах.

Принятие настоящего проекта позволит сразу начать выдвижение кандидатов и провести выборы Президента РСФСР в сроки установленные третьим (внеочередным) Съездом народных депутатов РСФСР.

Председатель комитета

С.М. ШАХРАЙ

КОММЮНИКЕ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР 17 мая 1991 г.¹

17 мая 1991 года в Доме Советов РСФСР под председательством Б.Н. Ельцина состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии. Присутствовало 58 членов Комиссии.

На заседании обсуждались изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) РСФСР, связанные с введением поста Президента РСФСР и реорганизацией системы местного самоуправления. По этому вопросу повестки дня с докладами выступили Председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству С.М. Шахрай и Председатель Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Г.С. Жуков. В обсуждении приняли участие народные депутаты РСФСР М.Е. Николаев, Ю.М. Слободкин, Л.Б. Волков, В.П. Лукин, В.Б. Исаков, Н.В. Пак, А.М. Кузнецов, В.И. Хубиев.

Комиссия приняла решение: одобрить в основном принятый Верховным Советом РСФСР Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» и рекомендовать его открывающемуся вскоре четвертому Съезду народных депутатов РСФСР. Прозвучавшие на заседании некоторые принципиальные поправки предложено внести на рассмотрение Съезда в индивидуальном порядке.

С сообщением о выполнении решений первого и второго съездов народных депутатов РСФСР по подготовке проекта новой Конституции выступил ответственный секретарь Комиссии, народный депутат РСФСР О.Г. Румянцев. Комиссия приняла сообщение к сведению и постановила готовить дорабатываемый проект Конституции Российской Федерации к повторной публикации в июле с.г.

Секретариат Конституционной комиссии РСФСР

¹ Конституционный вестник. 1991. № 5. С. 79.

6

**КОММУНИКЕ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР**

17 мая 1991 г. в Доме Советов РСФСР под председательством Б.Н.Ельцина состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии. Присутствовало 58 членов Комиссии. * * *

На заседании обсуждались изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) РСФСР, связанные с введением поста Президента РСФСР и реорганизацией системы местного самоуправления. По этому вопросу повестки дня с докладами выступили Председатель Комитета ВС РСФСР по законодательству С.М.Шахрай и Председатель Комитета по вопросам работы Советов и развитию самоуправления Г.С.Жуков. В обсуждении приняли участие н.д.РСФСР М.Е.Николаев, Ю.М.Слободкин, Л.Б.Волков, В.П.Лукин, В.Б.Исаков, Н.В.Пак, А.М.Кузнецов, В.И.Хубиев.

Комиссия приняла решение: одобрить в основном принятый Верховным Советом РСФСР Закон "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР" и рекомендовать его открывающемуся вскоре IV-му Съезду народных депутатов РСФСР. Прозвучавшие на заседании некоторые принципиальные поправки предложено внести на рассмотрение Съезда в индивидуальном порядке.

С сообщением о выполнении решений 1-го и 2-го Съездов народных депутатов РСФСР по подготовке проекта новой Конституции выступил ответственный секретарь Комиссии, н.д.РСФСР О.Г.Румянцев. Комиссия приняла сообщение к сведению и постановила готовить дорабатываемый проект Конституции Российской Федерации к повторной публикации в июле месяце с.г.

СЕКРЕТАРИАТ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР

Уважаемая Руслан Чиркович!

Во исполнение решения Конституционной Комиссии от 17.05.91. прошу Вашего распоряжения по обеспечению работы разработчиков и организаторов работы над проектом Конституции. Проект распоряжения прилагается.

О. Румянцев

30.05.91.

СТЕНОГРАММА
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 17 мая 1991 г.¹

Председательствует Ельцин Борис Николаевич

С.М. Шахрай. ...этим² самым не дается право президенту похоронить закон парламента и подпись президента под законами, Верховный Совет остановился на этой концепции, просматривается как взятие на себя президентом обязанности исполнить принятый закон.

Я, может быть, высказал парадоксальную, но на самом деле довольно аксиоматическую вещь: сильная исполнительная [власть] усиливает парламент. Не может быть ничего слабее парламента, принимающего законы, остающиеся на бумаге. Когда появляется лицо, несущее персональную ответственность и обязанное исполнять законы парламента, это есть не что иное, как усиление самого парламента.

Съезд народных депутатов РСФСР может в любой момент потребовать отчета президента. Каково взаимоотношение президента и правительства Российской Федерации?

Речь идет о том, что должность Председателя Совета Министров остается, в нашей концепции это было, и мнение большинства, и разработчиков, и депутатов. Для назначения Председателя Совета Министров президент обязан получить согласие парламента. Это означает, что кандидатура, предложенная президентом, должна пройти обсуждение на парламенте, парламент заслушивает программу будущего правительства и дает согласие, либо отклоняет. В этом случае президент должен подбирать другую кандидатуру.

Что касается персонального состава Совета Министров Российской Федерации, то президенту предоставлено право назначать и освобождать от должности любого члена правительства Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров.

Мы исходили из того, что прохождение каждого министра через комитеты, через парламент на самом деле приводит к такой ситуации, когда не контрольная функция парламента усиливается, а создается правительство, по сути дела, безответственное перед парламентом и нерабо-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 281. Л. 1–55.

² Стенограмма начинается с этих слов.

тоспособное. У премьер-министра всегда есть право сказать: «Ну, вы же мне навязали этого министра, чего же вы от меня хотите». Это, естественно, отвечает концепции: президент — глава исполнительной власти.

Отставка правительства также нуждается в парламенте. И чтобы в этом блоке внести еще один очень важный момент, я хочу сказать, что контрольная функция Верховного Совета над правительством, это мое личное мнение, усилена двумя моментами: во-первых, парламент может в любой момент проголосовать за отставку всего правительства; во-вторых, в компетенции парламента принятие закона о Совете Министров, о его структуре, то есть, по сути, не президент изобретает министерства и министров, а парламент утверждает структуру кабинета, и, естественно, главное здесь в речах парламента — это власть денег. Только в тех суммах, которые выделит парламент в бюджет, президент может создавать исполнительные структуры.

Президент РСФСР возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, структура, полномочия и порядок формирования которого определяется законом РСФСР. А ведение переговоров и подписание от имени РСФСР международных и межреспубликанских договоров — это право президента, но они могут вступить в действие только после ратификации парламентом.

Очень важная норма, которая вытекает из обсуждения этих проблем на Съезде, заключается в том, что записано: «Президент РСФСР не имеет права роспуска либо приостановки деятельности Съезда народных депутатов, Верховного Совета РСФСР». Чтобы здесь не было никаких сомнений, такая норма здесь была записана напрямую.

И статья 6 в этом же плане весьма значительна: «Полномочия Президента РСФСР не могут быть использованы для изменения национального государственного устройства России», то есть, президент не может в своих решениях понизить или повысить статус республик и других образований, входящих в состав Российской Федерации или еще что-то в их отношении предпринять.

Более того, полномочия президента не могут быть использованы для роспуска либо приостановки деятельности любых законно избранных органов государственной власти. Это тоже надо было записать однозначно, что президент не может распускать местные советы, областные, краевые и так далее.

В законе, соответственно в Конституции, предлагается введение вместе с президентом должности вице-президента РСФСР. Если коротко — это рабочий заместитель президента, который избирается вместе с президентом, голосование по этой кандидатуре отдельно не проводится,

и только два случая, когда вице-президент обладает властными полномочиями: когда есть прямое поручение президента на этот счет или президент отсутствует.

Очень важна статья 8, которая, соответственно, и в законе о президенте и в Конституции предлагается. Речь идет о праве президента принимать нормативные указы. Здесь введено два четких ограничения в том плане, что нормативные указы президента не могут быть выше законов, принятых Верховным Советом, на Съезде.

Речь идет о том, что все указы президента должны издаваться на основе и во исполнение Конституции и законов Российской Федерации, и Съезд народных депутатов или Верховный Совет вправе отменить такие указы президента на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации. В первоначальном тексте такой нормы не было, потому что если в чистом виде мы разделяем власть законодательную и исполнительную, то у парламента не должно было быть по чистой теории права отмены указов президента. Такой прерогативой в баланс и противовесом должен был бы обладать Конституционный Суд. Но была такая поправка, она на Верховном Совете прошла, и парламента обладает правом отменять указы президента.

Президент вправе приостановить решение органов исполнительной власти, если они противоречат Конституции и законам РСФСР, а также отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц этих органов в случае нарушения ими законодательства РСФСР.

Я хочу обратить ваше внимание, что тем самым здесь отвергнута муссировавшаяся в печати теория генерал-губернаторства, что органы исполнительной власти в краях, областях, республиках будут назначаться напрямую президентом. Исполнительные органы на местах формируются соответствующими советами или, если будет введено это, будет избираться глава администрации от населения.

Но, тем не менее, вертикаль, то есть подчиненность исполнительной власти снизу доверху, она нужна. Я думаю, что все члены Конституционной комиссии, которые — и народные депутаты — сидят не здесь в парламенте, а работают на местах, тысячекратно сталкиваются с отсутствием этой вертикали, с не должной дисциплиной на местах.

Наконец, статья 10. Речь идет о том, что хотя президент избирается прямыми выборами всем населением Российской Федерации, он может быть отрешен от должности по решению парламента, по решению Съезда народных депутатов РСФСР.

Основание для отрешения от должности президента: нарушение Конституции и законов РСФСР, то есть нарушение прерогатив парламента по

сути дела. Такое решение принимается Съездом на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации, большинством 2/3 голосов. Кто может быть инициатором для возбуждения процедуры отрешения от должности: сам Съезд по своей инициативе, это естественно, Верховный Совет и даже каждая из палат Верховного Совета.

Таковы основные положения, касающиеся должности президента Российской Федерации. И я хотел бы, этот блок своего выступления завершая, еще раз подчеркнуть мысль: неуместны разговоры о президенте-диктаторе, но, я полагаю, не должно быть и места разговорам о президенте — декоративной фигуре. Я специально подробно остановился на тех контрольных функциях, которые остались за парламентом, но и на той власти, и на той персональной ответственности, которая дается президенту как главе исполнительной власти. Я думаю, это разумно.

Какие иные предложения Верховный Совет принял и рекомендует Съезду их утвердить. Естественно, статью 104 Конституции РСФСР, посвященную полномочиям Съезда: вводится право Съезда отрешить от должности президента и вводится право Съезда отменять указы президента.

Дальше идет ряд поправок, связанных наделением правом законодательной инициативы президента, правом созыва внеочередной сессии Верховного Совета или [Конституционного] Суда, и, кстати говоря, о кадровых прерогативах хочу вам сказать, что в проекте закона было записано, что [назначать] кандидатуры судей Конституционного Суда и ряда других высших должностных лиц, предполагалось этим правом наделить президента Российской Федерации, но Верховный Совет с этим не согласился, и персональный состав Конституционного Суда, главный государственный арбитр, судьи Верховного суда будут назначаться, как и сейчас это есть в Конституции, или избираться Верховным Советом, или утверждаться Съездом народных депутатов РСФСР. Я думаю, это тоже важный момент.

Совет Министров РСФСР, статьи 122 действующей Конституции, 123, приводятся в соответствие с той концепцией исполнительной власти, о которой я сказал. Здесь же закреплено право Верховного Совета выразить вотум недоверия Совету Министров в полном составе.

И еще в Конституцию вносятся частичные такие конкретные поправки, касающиеся того, что в судебную систему Российской Федерации вводится Конституционный Суд РСФСР. Вы знаете, Съезд поручил Верховному Совету РСФСР рассмотреть и принять закон о Конституционном Суде, и Верховный Совет это поручение выполнил, и соответствующие поправки в Конституцию предлагаются.

На этом бы я хотел закончить характеристику очень краткого, очень лаконичного закона, ответить на ваши вопросы по мере моих сил и возможностей и хотел бы просить вас еще выслушать наш Комитет по делам Советов и самоуправлению, потому что они предложили Верховному Совету и сегодня Верховный Совет принял поправки к Конституции, но связанные уже не чисто с должностью президента, а с тем, что принята концепция в первом чтении закона о Советах местных и самоуправлении. Естественно, для того, чтобы принять этот закон в последующем в целом, нужно одобрение Съезда для уточнения ряда статей Конституции.

Председательствующий. Какие вопросы к докладчику?

Вопрос (*не слышно*).

С.М. Шахрай. Я думаю, вопрос Ваш справедлив, но я думаю, надо оставить так. Почему? Чтобы не было возможности под видом режима чрезвычайного положения или других экстраординарных обстоятельств, ввести не избираемого народом, то есть, по сути, не конституционным путем президента. А что будет в случае, если нет президента? То в течение трех месяцев его обязанности будет исполнять вице-президент. Потом, если чрезвычайное положение окончится, должны провести выборы, то есть, вице-президент — не до конца срока полномочий. Если не будет вице-президента, то Председатель Верховного Совета, то есть, есть иерархия должностей.

Вопрос (*не слышно*).

С.М. Шахрай. Да, это справедливое замечание. Принимаю.

Я думаю, здесь у нас не должно быть сомнений. Начиная с закона о действии актов органов СССР на территории Российской Федерации, везде и в статье 76 Конституции, которую мы изменили на Съезде, записано: непосредственные действия актов органов Союза ССР на территории Российской Федерации по тем вопросам, которые Союзу делегированы. Это распространяется на все органы, на всех граждан, и на президента в том числе. Если хотите здесь специальную запись сделать — давайте обсудим как поправку.

Вопрос (*не слышно*).

С.М. Шахрай. Я думаю, здесь нет противоречий, потому что в статье 6 речь идет о том, что полномочия президента не могут быть использованы для роспуска, либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти.

В статье 8, часть 3, речь идет об органах управления и должностных лицах в том числе. Должностные лица, как вы знаете, не все избираются. Здесь есть четкое разведение по методам назначения этих лиц и потому — это орган управления или орган власти.

Вопрос. Если избирать председателей исполкомов, которые могут являться депутатами — это одно. Речь идет о том, что председатели... — это другое (*не слышно*).

С.М. Шахрай. Любой закон... ? А избранный орган государственной власти не может быть распущен...

Вопрос (*не слышно*).

С.М. Шахрай. Если быть юридически точным, то совмещение должностей председателей Советов и исполкомов — это антиконституционные действия. Я говорю так, как есть на самом деле.

Другое дело, что мы все понимаем переходность периода и вот эти люди не преследуются по закону за то, что сейчас идет реформа Советов и их исполнительных органов. Это первое.

Второе. В законе о Советах местных и самоуправления, там все эти вопросы сняты, о которых вы говорите. Четко написано: кто как избирается, каковы взаимоотношения Советов с вышестоящими исполнительными органами и органами власти. Я могу об этом подробно рассказать, но я отберу тогда хлеб у моих коллег, которые сейчас будут этот вопрос докладывать.

Вопрос (*не слышно*).

С.М. Шахрай. Спасибо. Мне кажется, двухэтапности здесь нет. Почему? Вот в первом проекте, у вас, видимо, окончательный текст, в проекте было видно действительно два этапа: решение Верховного Совета и потом решение Съезда. И там, и там была сложной процедура. Здесь сейчас орган, инстанция, где голосуется одна — Съезд народных депутатов. Но инициатива, это также как законодательная инициатива, это также как мы с вами, используя права депутатов, вносим проект закона. Здесь, поскольку речь идет о высшем должностном лице, право возбудить вопрос об отрешении от должности президента принадлежит трем субъектам, каждой палате, то есть либо Совету Республики, либо Совету Национальностей, и Верховному Совету в целом, допустим, на совместном заседании, либо самому Съезду. Как это делается? Инициатива Съезда — это означает 532 голоса, начинается процедура, заключение Конституционного Суда и голосование двумя третями.

Гораздо сложнее вторая часть этого вопроса, касающаяся того, что избирается народом, а отрешается от должности парламентом. Мы, я думаю, это противоречие разрешим у нас так же, как и во многих странах. Возьмем те же Соединенные Штаты. Избирается народом, но отрешается от должности парламентом. Ведь поймите, не просто не понравился парламенту президент и его выгнали. Речь идет о том, что для этого должны быть серьезные основания, а именно: нарушение Конституции,

речь идет о специальной процедуре отрешения от должности. Я думаю это нормально, еще раз проводить голосование об отзыве президента всем народом — у нас такой концепции нет.

Вопрос *(не слышно)*.

С.М. Шахрай. Спасибо. Я думаю, здесь нет противоречия, потому что в статье 4, в последней части речь идет о принятии закона, то есть нормативного акта. В статье 10 соответственно речь идет об отрешении от должности, то есть никакого закона в этом случае не принимается.

Вопрос *(не слышно)*.

С.М. Шахрай. Я думаю, здесь надо учесть, «если иное не установлено Конституцией», тогда у нас вот, эти два случая, о которых Вы сказали, формально противоречат... либо их прямо здесь назвать. Давайте так.

Вопрос *(не слышно)*.

С.М. Шахрай. Спасибо. Было такое соображение. Мы посчитали, что это существенно ограничивает права парламента. Президент скажет спасибо за такую поправку, потому что мы ему никакого не можем дать обязательства, поручения, полномочий, не внося изменения в Конституцию. Я думаю, законодательная форма регулирования полномочий, в том числе отдельных обязанностей для президента, здесь разумно, это расширение прав парламента.

Вопрос *(не слышно)*.

С.М. Шахрай. Справедливо.

Председательствующий. Нет, тут что-то не вытекает. Смотрите, это отдельное предложение: «Президент РСФСР вправе вернуть по истечении указанного срока закон РСФСР для повторного рассмотрения», то есть закон может быть принят и Съездом, то есть принятый Верховным Советом.

Вопрос *(не слышно)*.

С.М. Шахрай. Спасибо. Вы помните, что в проекте не было слова «подряд», но народные депутаты внесли письменную поправку, и на Верховном Совете она прошла. Вы чувствуете, в чем разница. Здесь записано так: что два срока и все. Больше этого президента избрать нельзя. Но если он пропустит пятилетний срок полномочий, у него есть, как говорится, здоровье и он попадает в наши возрастные ограничения, что весьма проблематично, его можно избрать президентом еще раз. Вот сейчас такая концепция. Если мы убираем [из] «более двух сроков» слово «подряд», то он может быть либо подряд, либо в розницу только два раза. Здесь Верховный Совет решил так, что более двух сроков подряд, имея в виду, что нельзя одному быть у власти много раз.

Вопрос. Это ловушка определенная... *(не слышно)*.

С.М. Шахрай. По нашему закону тогда первый раз президента нужно избрать в 35 лет, в чем я глубоко сомневаюсь.

Вопрос (не слышно).

С.М. Шахрай. Я не знаю, на каком основании у Вас такое заключение. Если взять стенограмму и то, как обсуждалась эта поправка на Комитете, я помню, чья это поправка — депутата Шуйкова. Один раз, отвечая на Ваш вопрос, я говорил: либо нельзя парламенту давать право отменять указы (в этом случае только Конституционный Суд действует), либо их можно отменять на основании заключения Конституционного Суда.

И второй раз, когда я докладывал поправку депутата Шуйкова, я говорил о том, что Комитет соглашается с этой поправкой, и делал оговорку: «на основании заключения Конституционного Суда РСФСР» и там эта поправка была поставлена на голосование Русланом Имрановичем.

Я хочу сказать, что здесь не просто формальное соответствие или несоответствие, а это концепция, это тот самый баланс трех сил, когда не просто по настроению большинства депутатского корпуса можно президентом выгонять со своей должности. Речь идет о том, что только на основании нарушения Конституции или законов можно либо выгонять, либо отменять указы президента. Я думаю, это концептуально совершенно верно, соответственно тому, что вносил Комитет и что обсуждалось на сессии.

Председательствующий. Пожалуйста.

Вопрос. Уважаемые Сергей Михайлович, Борис Николаевич!

Если членов Конституционной комиссии интересует стенограмма, то там нет пункта о заключении Конституционного Суда. Часть третья говорит, что Президент РСФСР вправе приостанавливать решения органов исполнительной власти на территории РСФСР, если они противоречат Конституции и законам РСФСР, но дается еще исключительное право, исключительные указы. Эти указы могут быть отменены Съездом народных депутатов или Верховным Советом.

За эту фразу Верховный Совет проголосовал, но в окончательном тексте ее нет... (не слышно).

Давайте вернемся к фразе, за которую Верховный Совет проголосовал.

С.М. Шахрай. Спасибо Вам большое. Я напомним, что в основном тексте надо всегда говорить так, как было на самом деле. В проекте основного текста не было права ни у Верховного Совета, ни у Съезда отменять указы Президента. Зато в части третьей, где речь шла об указах о назначении или снятии, вернее, об освобождении от должности каких-то лиц должностных указами Президента, была запись, что соответствующие указы могут отменяться Верховным Советом.

Если мы на Верховном Совете приняли общую норму о том, что любой указ, а не только кадровый указ Президента может быть отменен, может быть отменен Верховным Советом и Съездом, то эта запись в части третьей утрачивает смысл.

Председательствующий. Так, еще вопросы? Пожалуйста.

Вопрос. Сергей Михайлович, Как Вы относитесь к такому обстоятельству, что третий Съезд в пункте 9 Постановления о политическом и социальном положении записал, что Верховному Совету поручается разработать проект о внесении дополнений и изменений в Конституцию... *(не слышно)*.

...процедуру утверждения закона, принятого Верховным Советом. Что это за процедура? Где конституционным процессом она предусмотрена? Утверждение закона на Съезде, закона, принятого Верховным Советом?

С.М. Шахрай. Спасибо за вопросы.

Я думаю, в принципе любой юрист, а Вашего класса тем более, не может не знать, если по одному и тому же вопросу, в данном случае по Закону о Президенте, приняты два нормативных акта, то действует тот из них, который принят позже.

Следующий вопрос. На третьем Съезде народных депутатов РСФСР было принято постановление о разграничении полномочий, которым Верховному Совету было дано право принимать законы по вопросам исключительной компетенции Съезда. Были письменные поправки, неоднократные письменные поправки. Там была оговорка: «кроме принятия и изменения Конституции». Изменения и дополнения к Конституции — эти поправки были отклонены, и Верховный Совет был ограничен только одним — правилом принятия Конституции. Но при этом Верховный Совет был поставлен в жесткие рамки, что любой вопрос, любой закон, принятый по полномочиям Съезда, должен быть внесен на утверждение Съезда.

Теперь что касается утверждения. Вы не можете не знать, что такая практика существовала в нашей стране и в Российской Федерации тоже. Когда между сессиями Президиум Верховного Совета принимал указы, кстати говоря, две трети этих указов до сих пор не утверждены. Указы с силой закона, они вступали в действие либо с момента принятия, либо со срока, который там указан, но вносились на утверждение ближайшей сессии Верховного Совета. Точно также законы Верховного Совета, принятые и которые мы с вами обсуждаем, выносятся на ближайший Съезд на утверждение. Как их будет утверждать Съезд? Съезд может утверждать эти законы в целом либо примет решение идти по этим законам постатейно, обсудив поправки, дополнения и после этого приняв.

Председательствующий. Следующий, пожалуйста.

Вопрос.

...вы специально ссылаетесь на Постановление Съезда о перераспределении полномочий... *(не слышно)*.

Меня интересует вот что. Когда будут приниматься статьи Закона о Президенте РСФСР, то каждая будет отдельно обсуждаться на Съезде или планируется сразу принять в целом этот Закон?

Председательствующий. Как Съезд решит. Как Съезд решит, так и будет приниматься. По-моему, это понятно.

Вопрос. Борис Николаевич, Вы извините, каждая статья изменяет Конституцию.

Председательствующий. Понятно, я же не спорю с Вами.

Вопрос*(не слышно)*.

С.М. Шахрай. Я думаю, что это уже не вопрос, а мнение или выступление.

Председательствующий. Не надо нервничать только, спокойнее, понимаете? Нормально, идет деловое обсуждение.

Пожалуйста, еще?

Вопрос. Статья 10, я считаю, очень либеральная, Если опираться на Конституцию, на законы РСФСР, то можем иметь, цитирую... *(не слышно)* ...постановку этого вопроса со всех сторон...

Поэтому у меня предложение такое. В случае государственного преступления...

С.М. Шахрай. Спасибо. Мы очень долго обсуждали и эти проблемы, и были предложения: в случае совершения умышленного, тяжкого преступления, аморального поступка и так далее. Если мы говорим о преступлении, это есть не что иное, как деяние, предусмотренное уголовным законом.

Или еще. Была предыдущая статья, называется «Личность президента неприкосновенна и охраняется законом», то есть до тех пор, пока мы не отрешим его от должности, его нельзя привлечь к ответственности за уголовное преступление. Тогда мы попадаем в тупик, и президент становится несменяемым.

Вопрос. Я имею в виду государственное преступление. Преступление не всегда можно рассматривать с точки зрения уголовщины. Здесь речь идет о нарушениях Конституции... *(не слышно)*.

С.М. Шахрай. Я думаю, что юристы, депутат Слободкин может поддержать меня в этом вопросе, что преступлением является только то, которое определено в Уголовном кодексе.

Председательствующий. Еще вопросы есть?

С.М. Шахрай. А нарушение Конституции — это самое тяжкое государственное преступление. Впредь все должно придти к такой системе.

Председательствующий. Нет вопросов больше? Спасибо.

Кто желает выступить по этому вопросу? Пожалуйста.

Ю.М. Слободкин. Товарищи, мне хотелось обратить ваше внимание на такие положения проекта (я все-таки его считаю проектом Закона о Президенте РСФСР), которые, мне представляется, в будущем могут вызвать много осложнений. Прежде всего, думается, что безусловное требование о том, чтобы человек, избранный на пост президента, приостанавливал свое членство в той или иной политической партии, оно, если сравнивать или, так скажем, ориентироваться на законодательство стран, которые мы называем цивилизованными, оно просто является абсурдным, это требование.

Мне кажется, что наш закон, наша Конституция, учитывая, что мы признали официально принцип Конституции, принцип многопартийности, этого положения содержать не должны. Потом ведь, кто сейчас беспартийным человеком является? Борис Николаевич Ельцин беспартийный? Да нет, беспартийный — это тоже особая политическая партия, у которой также есть свои политические взгляды, убеждения. *(Шум в зале.)*

Второй момент. Присяга. Мне кажется, что в Присяге необходимо ввести положение, в соответствии с которым Президент РСФСР обязан не только соблюдать Конституцию РСФСР и законы РСФСР, но Конституцию Союза ССР и законы Союза ССР. Именно так, в общем-то, толкуется положение, касающееся суверенитета РСФСР, изложенное в декларации о государственном суверенитете РСФСР. Поскольку там прямо закреплен принцип о том, что РСФСР является неотъемлемой частью, составной частью Союза ССР. Поэтому и здесь, в тексте Присяги это положение необходимо закрепить. Если оно не будет закреплено, то меня это лишний раз убедит, что авторы проекта, и в частности текста Присяги, стоят на сепаратистских позициях.

Если сопоставить с тем проектом Конституции, который подготовлен, то это действительно полностью совпадает с той линией, которую избрали некоторые наши депутаты, формулируя те или иные положения закона.

Следующее. Пункт 9 статьи 5. Обратите внимание, что Президент РСФСР возглавляет Совет Безопасности. Скажите, что это за орган? В Конституции, как мне представляется, не должно содержаться положения, которое носит неопределенный характер. И потому может быть истолковано как можно широко. Мы знаем, что по структуре Совета Безопасности Союза ССР туда входит и министр внутренних дел, и ми-

нистр обороны. Так что мы тоже будем иметь Министерство обороны, свои Вооруженные Силы в республике? Во всяком случае, вот это понятие необходимо раскрыть и показать, как соотносится структура Совета Безопасности РСФСР со структурой Совета Безопасности Союза ССР. Точно также, что касается Положения о чрезвычайном положении в Российской Федерации, которое может объявлять Президент РСФСР. А у нас имеется уже Закон о чрезвычайном положении Союза ССР. И, разумеется, необходима соответствующая коррекция и какое-то соответствие между полномочиями и Президента СССР, и Президента РСФСР в том, что касается именно этой ситуации, которая, действительно, является чрезвычайной. Не будет ли получаться такого, что один Президент будет отстаивать другого, объявлять чрезвычайное положение.

Поэтому здесь тоже просматривается явная непроработанность этой конституционной нормы.

Теперь что касается части 3 статьи 6.

Товарищи, однозначно, авторы проекта закона о Президенте РСФСР наделяют президента правом, по своему усмотрению, отстранять должностных лиц исполнительных органов (а все должностные лица исполнительных органов Советов народных депутатов республик, которые входят в состав РСФСР, избираются на сессиях либо Верховных Советов, либо областных краевых Советов народных депутатов практически), он получает право ревизовать решения этих органов, не спрашивая их согласия.

Мне представляется (поправку соответствующую я внесу, я надеюсь, что мы будем принимать Закон о Президенте по статьям, ибо иная форма принятия Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию будет рассматриваться и будет представлять собой грубейшее попрание наших правил депутатских на изменение и обсуждение детальное всех поправок), так вот, поправки эти внесены, но мне представляется, что здесь надо предоставить Президенту РСФСР изменить редакцию вот этой статьи и предоставить ему лишь право входить с представлением в соответствующие Советы народных депутатов, республиканские, областные, краевые, с предложением об освобождении, об отстранении от должности тех должностных лиц исполнительных органов, которые избраны соответствующими Советами. Предположим, Председатель Совета Министров, или министр, заместитель Председателя Совета Министров, председатель облисполкома, крайисполкома, начальники управлений, которые утверждались этими Советами.

Вот только при таких обстоятельствах мы можем сказать, что Президент не наделяется диктаторскими полномочиями.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Пожалуйста, Николаев Михаил Ефимович.

М.Е. Николаев. Уважаемые депутаты!

У меня ряд замечаний и предложений есть. Я конкретно по статьям пойду.

Статья 1, часть 3.

Борис Николаевич, следовало бы ее опустить, поскольку мы тоже внимательно изучали мировую практику. Я, по крайней мере, не нашел возможности, Сергей Михайлович, установить, в какой стране такой пункт есть.

Статья 3, часть 1.

Борис Николаевич, следовало бы конституционно закрепить факт избрания президента России. У нас нигде нет в Конституции. Это немаловажный фактор. Конституционно закрепить факт избрания Президента России.

Статья 3, часть 1 — Выборы Президента осуществляются гражданами РСФСР на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Все. Закрепить надо, как избрать. И при этом надо сказать, что кандидат не может считаться избранным Президентом, если его не поддержало более половины зарегистрированных избирателей всех республик и территорий Российской Федерации. Более половины территории! Не только в численном, но и в территориальном плане.

Председательствующий. Это предложение было отвергнуто и не принято.

М.Е. Николаев. Далее, пункт 4 — назначать Председателя Совета Министров с согласия Верховного Совета РСФСР. Следовало бы его изменить: «Представляет Верховному Совету РСФСР кандидатуру на пост Председателя Совета Министров».

Пункт 2.

«Президент РСФСР не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и Верховных Советов республик».

Надо добавить: не имеет права роспуска.

Из зала. Там это есть.

М.Е. Николаев. Совершенно верно, но не так надо записать.

Дальше. Статья 6.

Вы имеете в виду это, да? Не могут быть использованы изменения национально-государственного устройства, роспуска либо приостановления действий любых законно избранных органов государственной власти.

Далее, следовало бы добавить к этой статье: Президент не может создавать свою администрацию, наделенную полномочиями по вопросу введения республик, входящих в состав РСФСР. *(Шум в зале.)*

Товарищи, я прошу, чтобы меня внимательно послушали, а потом свои замечания сказали.

Дальше. Борис Николаевич, где бы — или в законе, или в Конституции — в связи с введением поста Президента, надо иметь в Российской Федерации орган, который бы скоординировал деятельность республик, входящих в состав Российской Федерации, в виде Совета Федерации, куда должен войти Президент, вице-президент, Председатель Верховного Совета, председатели палат и высшие должностные лица республик.

Председательствующий. Это отдельный вопрос, вопрос о государственной власти после избрания Президента. Он должен отдельно рассматриваться, но не здесь, поправка Конституции о президентстве.

Было правильное предложение, это я согласен с Вами.

М.Е. Николаев. Я отдельно Сергею Михайловичу дам свою заготовку.

Председательствующий. Пожалуйста. Еще кто желает выступить?

Не представился. Я хотел бы несколько слов сказать по отдельным статьям. Я думаю, что Владимир Борисович Исаков правильно обратил внимание, что в статье 8 действительно в первоначальном проекте, я не помню, как окончательно проголосовал Верховный Совет, полностью отменено право лиц, должностных лиц исполнительных органов, подчеркиваю, исполнительных органов, временно отстранять от обязанностей. Их право апеллировать Верховному Совету. Следовательно, Верховный Совет такие указы мог отменять.

Сергей Михайлович Шахрай разъяснил, дал ответ на этот вопрос, но немножко не до конца. Мы сейчас с ним обменялись по этому поводу мнениями. Поскольку там сказано, что это отстранение от обязанностей отнюдь не освобождение от должности, это совершенно разные вещи, может иметь место только в случае нарушения Конституции или закона, то в принципе, действительно, возможно заключение Конституционного Суда. И тут, я думаю, ничего страшного нет. Это в конце концов выгодно и тем, кого отстраняют, хотя процедура несколько осложненная, можно было бы просто апеллировать к Верховному Совету. Это обычное право обжаловать исполнительное решение, принимать решение и обжаловать его. Только, поскольку это принимается Президентом, здесь нельзя жаловаться в суд. И вот решили, что все-таки суд, Конституционный Суд тоже должен быть привлечен.

Второй вопрос — это то предложение, которое уже не раз звучало и прозвучало сейчас, о том, что выборы Президента должны проводиться

с учетом большинства голосовавших территорий. Я должен сказать, что это предложение было отвергнуто Верховным Советом, но его и невозможно принять по двум причинам. Вернее, по одной причине нельзя, а по другой — нельзя ссылаться при этом на опыт США.

Вопрос был вынесен на референдум. И референдум, который является все-таки высшим решением народа, четко сказал, что Президент избирается всенародным голосованием. Всенародным голосованием, а не голосованием по территориям. И мы не можем отменить формулу референдума. Что касается ссылки на Конституцию Соединенных Штатов, где сказано, что там даже большинство штатов, то там совсем другой порядок выборов. Там выбирает не все население всенародно, а выбирают выборщики от штатов. И форма, что должно быть не менее половины штатов, всего лишь означает, что должно быть не менее половины выборщиков, должно проголосовать, то есть обычное просто большинство. Вот о чем идет речь, вот что здесь имеется в виду под штатами. Выборщики, люди, которые голосуют.

И поэтому все-таки здесь совершенно неуместно, просто надо как-то более внимательно читать, читать то, о чем мы говорим. Это, так сказать, второе небольшое замечание.

Здесь вносился ряд предложений, Борис Николаевич уже отметил, что в принципе, конечно, на наш взгляд, на взгляд многих членов Конституционной комиссии, было бы правильнее принять Конституцию в целом, тогда решались бы и вопросы о Совете Федерации, подробно рассматривался вопрос и о Совете Безопасности, да и многое другое. Действительно, в целостной Конституции это было бы рассмотрено подробнее. Но когда решаются только частично вопросы (и мы, по сути дела, вносим только частичные изменения), здесь изменения не могут быть полностью.

Но я думаю, что Юрий Максимович Слободкин прав, что, действительно, если обозначается орган — Совет Безопасности, то он должен быть как-то раскрыт. Но нигде не сказано, что он должен быть раскрыт обязательно в законе, то есть в Конституции.

Мы же не раскрываем, например, сейчас детально в Конституции Совет Министров. Мы даже не указываем структуру Совета Министров ни в союзной Конституции, ни в республиканской, а определяем только некоторые полномочия. У нас есть Верховный Совет, у нас есть Съезд, они могут принять соответствующий закон. Можно только придать этому закону ранг конституционного закона, и он, таким образом, должен будет утверждаться Съездом.

И последнее: насчет присяги. Вроде бы вопрос не столь уж важный. Я перед Конституционной комиссией беседовал с Юрием Максимовичем, у меня возникло впечатление, что текст, который здесь предложен, в точности соответствует Декларации о государственном суверенитете. Он меня поправил, сказал, что нет, там сказано, там упоминаются законы СССР. Я специально просмотрел еще раз Декларацию о государственном суверенитете. Там нигде специально не упоминаются законы СССР; только там, где говорится о возможности приостановления законов СССР. Значит ли это, что законы СССР не учитываются? Учитываются. Но у нас есть законодательный орган — Верховный Совет РСФСР, который и решает вопрос, как соответствовать законам РСФСР, законам СССР. Это Президент РСФСР, а не Президент СССР. И поэтому если он будет принимать присягу, что он верен законам СССР, тогда можно требовать записать: нормам международного права, решениям ООН и так далее, и так далее. Это нельзя делать по чисто формальным юридическим соображениям, но сами законы РСФСР должны в принципе соответствовать Конституции и так далее в той мере, в какой распределены полномочия между республикой и Союзом, и как будет это обозначено в Союзном договоре.

Спасибо.

П.А. Медведев, *56-й территориальный округ, член Конституционной комиссии.*

Товарищи, меня не менее, чем уважаемого депутата Слободкина, пугает перспектива введения такой должности Президента в России, который потом делается диктатором. Хотя мне кажется, что Закон в определенной мере препятствует такому развитию событий. Конечно, полной гарантии нет.

Когда создавалась Конституция в Соединенных Штатах Америки, то вопрос о том, может быть Президент диктатором или нет, тоже возникал, И по легенде кто-то из создателей Конституции ответил на такой вопрос так, что Конституция не гарантирует, гарантирует только здравомыслие американского народа. Я думаю, что нам тоже надо полагаться на здравомыслие нашего народа.

Я бы хотел обратить внимание на опасность не меньшую, главное, значительно более близкую к нам, чем опасность получить диктатора на посту Президента. То безвластие, в котором мы сейчас живем, грозит самыми страшными бедами не через несколько лет, когда Президент сможет укрепить свою власть до диктаторства, а в ближайшие просто недели. В экономической жизни страны, на экономическую жизнь страны российское руководство теперешнее, по существу (это мне очень неловко говорить в этом здании), сколько-нибудь радикально влиять не мо-

жет. И очень возможно, что мы просто в ближайшие месяцы, если не недели, останемся без хлеба. Не то, что руководство не может заставить кого-то что-то сделать, руководство просто не может снять препятствия с самых естественных... не может устранить препятствия перед самыми естественными побуждениями производителей. Грубо говоря, шкуры в одном месте гниют, а в другом за них доллары предлагают. Так вот, нельзя пересечь границы, потому что наши российские власти не обладают достаточными полномочиями для этого. Они не обладают достаточными полномочиями в разговорах с союзными властями.

Я вовсе не хочу сказать, что союзные власти состоят из наших врагов, совсем нет. Там тоже большого порядка не наблюдается. И было бы очень хорошо, если бы первое лицо нашей республики получило бы более высокий статус. Когда будет заключаться Союзный договор, тоже было бы очень неплохо, чтобы первое лицо нашей республики имело статус повыше. В других республиках об этом уже позаботились.

Вот когда мы обсуждаем этот закон о президентстве, который, конечно, имеет немало шероховатостей, я бы все-таки в первую очередь обратил внимание на беды, которые ждут нас совсем близко, а уже во вторую очередь смотрел на далекую перспективу.

Я призываю вас как членов Конституционной комиссии к рациональности, как депутатов, которые будут голосовать на Съезде, которые будут влиять на своих товарищей-депутатов, которые тоже будут голосовать на Съезде.

В. Цой. Уважаемые члены комиссии, уважаемый Борис Николаевич! Меня в какой-то степени смущает торопливость в подготовке материалов, о которых мы сегодня говорим. Предыдущий товарищ говорил о том, что органы власти на местах не работают. Мы предполагаем, что будущий президент России этот механизм задействует. А задействует ли? В этом у меня очень большие сомнения.

Получил и я закон об изменениях и дополнениях Конституции в связи с реформой местного самоуправления. Статья 137.

Председательствующий. Мы к ней вернемся. Будем отдельно обсуждать это изменение по местным Советам.

В. Цой. По форме... являются Советы народных депутатов. Я считаю, что это не соответствует тем положениям, которые существуют сегодня, в частности не согласуется с выборами мэров Ленинграда и Москвы.

Есть несогласованные действия. Если уж прорабатывать органы государственной власти, нужно проработать таким образом, чтобы в одном случае не были только местными Советами городов, в другом случае, то не были мэры. Если уж мэры, то во всех городах. Я так понимаю, если

нет так нет. Здесь надо эту проблему решать. Что касается пакета законодательных актов по президентству России, у меня лично они особых возражений не вызывают, у меня есть пожелания, чтобы президент России использовал свои полномочия для решения в первую очередь экономических вопросов. Такое у меня пожелание.

Председательствующий. Пожалуйста, Владимир Петрович!

В.П. Лукин. Уважаемые коллеги!

У меня лично такое впечатление, что не совсем правильно говорить о том, что даже в нынешней кризисной ситуации нас не должны беспокоить проблемы, которые являются коренными проблемами России. В России были кризисные экономические ситуации, она из них как-то выползала. Надеюсь и думаю, что и из этой выползем. Другое дело, где мы будем после этого все. Но вот из чего мы не выползаем столетиями, это из нашего балансирования между безвластием и полным отсутствием демократического правления, то есть самовластья. У нас уникальная возможность историческая (если посмотреть пошире) что-то сделать, чтобы начать выползание из этого дела. Я думаю, то, что мы обсуждаем, будем обсуждать на Съезде, то нам надо в этом ракурсе историческом понимать. С этой точки зрения, пожалуй, тот закон, который мы обсуждаем, открывает эти возможности. Я отнюдь не считаю его идеальным, более того, у нас были дискуссии на этот счет. В законе недостаточно отполированы некоторые аспекты, связанные с разделением властей: законодательной, исполнительной, судебной. То, о чем говорили, о смещении представителей органов исполнительной власти. Я согласен с тем, что президент смещать может, но трактовать нарушения Конституции не он должен, а Конституционный Суд. Это нам надо увязать. А скажем, проблема законодательной инициативы президента. В работающей демократии американской президент, за исключением внесения бюджета, внесения президентского послания, которое систему приоритетов работы Конгресса намечает, он не обладает законодательной инициативой, но зато он влияет очень на законодательный процесс с помощью отлагательного вето двумя третями голосов. Мы видим такие прецеденты, я не говорю, что нам все надо повторять, но такие проблемы существуют, еще долго будут существовать. У нас есть возможность все это корректировать. Проблема состоит даже не в президенте, президент должен быть сильным президентом везде, а в России тем более, проблема в Верховном Совете и в Съезде народных депутатов. Если у нас будет парламент сильный, эквивалентный по силе президентской структуре, то бояться нечего, мы откорректируем, ведь мы законодательный орган, мы всегда можем откорректировать законы, когда увидим, когда балансы

будут действовать в том или ином направлении, что-то послабее, что-то сильнее. С этой точки зрения меня даже волнует не это, а то, что мы имеем шанс потерять серьезных законодателей, хотя они переходят в Конституционный Суд и это система очень сильная, но как бы не ослабить Верховный Совет, я думаю, что нам надо этот закон принимать, но надо продумать функции Верховного Совета, принципы функционирования, как очень сильного органа, тогда балансы и власть будут работать, мы их отладим. Спасибо.

В.Б. Исаков. Уважаемые народные депутаты, в стенах нашего парламента распространена практика, когда принятые документы корректируются после их утверждения соответствующим органом. Раньше это касалось постановлений президиума, постановлений Верховного Совета, теперь, к сожалению, распространилось и на законы конституционного характера. У меня в руках материалы, которые были выданы на сессию народным депутатам с пометками о голосовании и прочих делах. Вот как выглядит поправка депутатов Шуйкова и Бабаева: «Верховный Совет РСФСР вправе отменить указы Президента РСФСР в случае нарушения Конституции и законов РСФСР, а также решений, принятых Съездами народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР». Не стану отнимать ваше внимание, именно так она выглядит и в стенограмме Съезда. Как она выглядит в законе, вы видите это сами, то есть это положение подверглось корректировке. Точно так же часть 3 статьи, она завершается фразой, которая есть в тексте законопроекта: «Соответствующие указы Президента РСФСР могут быть отменены Съездом народных депутатов РСФСР или Верховным Советом РСФСР». Это указы кадрового характера и я согласен с мнением, что заключение Конституционного Суда по кадровым вопросам — это противоречит конституционному назначению и природе этого органа. То есть, с моей точки зрения, имеет место случай самого правового нигилизма, о котором говорил Борис Николаевич на третьем Съезде, который мы должны искоренять. Это нам надо сделать на Съезде. Или уже официально внести эти поправки и проголосовать, либо привести текст закона в соответствие с волей Верховного Совета РСФСР.

А.М. Кузнецов, член Конституционной комиссии.

Уважаемые народные депутаты, 14-го числа я выступал, когда нас собирали, координаторов, по проведению земельной реформы в краях и областях. Я работаю в Новгороде и принимаю избирателей тысячами.

Могу вам ответственно заявить, что один из главных вопросов, который волнует избирателей — не перенесут ли выборы президента, а 12 июня, будут ли выбираться руководители местных органов всем на-

родом. Вот два вопроса, которые волнуют избирателей Новгородчины. Я могу повторить то, что сказал 14 мая этого года в этом же здании. Сегодня властные структуры в России никакие не работают. Законы, которые принимает Верховный Совет, игнорируются. Я повторю еще раз, буквально завалили Верховный Суд РСФСР в части нарушения статуса народных депутатов РСФСР руководителями ведомств и организаций области. Мое мнение однозначно, я буду голосовать за введение института президентского правления, буду голосовать за президента, мне бы хотелось четко и ясно сказать: «Товарищи, поправки в Конституцию внесены, вы будете формировать местную администрацию». Смущает меня один момент в Законе о местном самоуправлении, Борис Николаевич, «или народом, или Советом». Могу прямо сказать, что если Советом, то мало что изменится. Только народом, только подчинением мэров области, города только нашему президенту. Тогда власть заработает. Я не боюсь никаких отстранений, если заслужил мэр, чтобы отстранили от работы, значит, его надо отстранить от работы. Если он нарушает законы, которые принимаются в этом доме и Георгиевском зале, значит надо отстранять. Я говорю о том, что власти совсем не работают, я уже замучился ездить по сельским Советам. А мне отвечают: «Да пошел вон, депутат российский, какое право имеет нами командовать?» Так отвечают председатели сельских Советов, председатель областного Совета за голову схватился, я ему откровенно говорил, а он: «Да где же таких дураков наизбирали!» Вот что такое земельная реформа. Мое мнение однозначно. В нашей делегации на Съезде от новгородцев 4 из 6 позиций не менялись, мы будем голосовать за то, чтобы в России как можно скорее был президент, чтобы наши помощники на местах нашего президента избирались народом. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Заканчивать будем по времени? Какие есть предложения. Есть их два: первое — рекомендовать Съезду рассмотрение проекта закона, а второе — предложения, высказанные сегодня на Конституционной комиссии, надо поправить, некоторые просто технического характера. Их надо, Сергей Михайлович, поправить. Есть некоторые. Вторая часть поправок носит принципиальный характер, может быть, сделать так: эту часть поправок принципиального характера, которые были сегодня высказаны, выписать отдельно и представить как поправки на рассмотрение Съезда народных депутатов? Не от комиссии, а от авторов. Редакционной комиссии Съезда надо будет обобщить это дело и доложить. Как в таком смысле, к такому... Редакционному Совету, который создан?

Какие еще будут предложения?

(Голоса с мест.)

Значит, первые в целом рекомендовать, а принципиальные поправки внести на решение Съезда, так? От имени авторов, раз от имени авторов, то нет необходимости голосовать членам Конституционной комиссии. Мы эти поправки вносим от имени Конституционной комиссии.

Согласны?

(В зале шум.)

Раз мы высказали на Конституционной комиссии, то мы демонстрируем уважение к членам Конституционной комиссии, мы не можем их игнорировать, они высказали принципиальные предложения некоторые. Хорошо, по второй части в отношении местных Советов. Председатель Комитета товарищ Жуков, пожалуйста.

Г.С. Жуков. Уважаемые товарищи, я прошу прощения, мы получили только что те поправки, которые Верховный Совет за основу принял, по существу, мы не знали этого, будет сегодня разговор, хотелось бы коротко сказать следующее. Проблема, которая разрабатывалась комитетом, проблема решения вопросов, связанных с местным самоуправлением, очень большая, мы по существу за то время, когда не был принят законопроект в первом чтении, представляемый еще в прошлом году, проделали очень большую работу, и совершенно другая концепция законопроекта предложена, который в первом чтении принят, суть в том, что от всевластия Советов мы решили перейти к системе местного самоуправления, где органы самоуправления Советы и исполнительные органы, поскольку мы уходим от коллегиальности, предлагаем уйти от коллегиальности с так называемой местной администрацией, они функционально разделены, в этом один из существенных моментов законопроекта. Сильная исполнительная власть в лице их органов предлагается, единоначалие и система взаимодействия такая, которая предусматривает возможность главе администрации накладывать вето на решение Совета. Есть обратная схема, при этом я хотел бы подчеркнуть, что власть мы не разрушаем, а укрепляем, и считаем, что такая система будет работать. В отношении варианта, то здесь товарищ выступал и говорил, что выборы записаны или Совет. Сегодня принято было решение Верховным Советом и формулировка осталась в Конституции, которая закрепляет выборы, если это будет поддержано Съездом, то вопрос будет решен.

Председательствующий. Здесь написано «избираются на сессии председатели Советов», статья 45.

Г.С. Жуков. Это председатель Совета. Я скажу, а то глава администрации — руководитель исполнительного органа.

Председательствующий. А председателя Совета почему нельзя избирать народу?

(В зале шум.)

Не представился.

Уважаемые товарищи! Я бы вам сейчас сказал здесь следующее.

Сейчас мы должны учитывать и переходность нашего периода, когда мы имеем дело с председателями Советов, когда они избраны на своей территории как лица номер один по своей компетенции. В законе заложена концепция, в которой говорится, что Совет, представительный коллективный орган вместе с председателем и главой администрации — исполнительных органов, он является единоличным руководителем. Здесь нет двух лиц таких, каких мы имеем сегодня, здесь есть орган — коллективный Совет во главе со своим председателем, там совершенно другие функции заложены. Мы провели большую работу, я побывал на двух совещаниях региональных. Я сам побывал на Дальнем Востоке, где представители всех советов были, и исполкомов разных, и в Омске, где были представители территорий от Кургана до Дальнего Востока, включая товарищей из Якутии. Когда мы начинали разбирать эту ситуацию, то сами же практические работники говорили, что в этой ситуации совершенно разные люди и совмещения быть не должно, о котором мы говорим. Но если мы перешли к совмещению, то в законе предусматривается возможность совмещения в одном лице функций и того, и другого на уровне сельского Совета. Я думаю, что нам надо подумать по этому вопросу и обязательно в районных городах. Много предложений, это переходный момент, мы заложили право поселений определять приоритет. Им отдали. Схему городского управления определяет городской Совет, он должен определить: нужны ему городские и районные Советы, если нужны, то там будут органы власти какие, надо посмотреть, может быть, будут органы власти в будущем только исполнительные, поэтому совмещение в районном Совете городском может быть, сейчас можно и допустить. В переходный период мы можем посмотреть, как сейчас выйти из этого положения. Что касается прямых выборов, если это будет поддержано руководителями исполнительных органов, то мнение нашего комитета, то можно было бы провести выборы в октябре–ноябре. В это время подготовить соответствующий проект о выборах главы исполнительных органов и решить эту задачу. Нам задавался вопрос: почему мы оторвали области, края от остальной системы местного самоуправления. В принципе это дело везде поддержано, во-первых, ситуация, связанная с федеративным устройством, вопрос о том, что областные Советы, области и края будут субъектами Федерации и вообще это такая переходная структура, которая и является местным самоуправлением, основные функции областей и краев даны в законе. Там одна статья и несколько пунктов, остальное должно решаться другим за-

коном. Такой законопроект надо подготовить во время, Борис Николаевич, во время Съезда провести встречу с председателями областных Советов, они, видимо, будут. То есть надо вопрос этот концептуально решать, как региональное управление будет осуществляться: может быть, Совет в будущем будет избираться так, как он сейчас избирается, может быть, это будет представительство Советов нижестоящих уровней. По компетенции органов территориального самоуправления различных уровней: здесь такой вариант, который тоже все поддержали, подробно приписать компетенцию каждому органу, при этом допускаем и определенную гибкость, имея законом прописанную компетенцию, Советы разных уровней могут заключать между собой договора о перераспределении этих полномочий. О вертикали подчиненности хотелось, товарищи, сказать особо. Этот разговор был сегодня, повсеместно вопросы задаются. Мы не сторонники, чтобы однозначно было записано в законопроекте о местном самоуправлении, что решение вышестоящих обязательно для нижестоящих. Я оброчно так говорю. В законе это есть, что решение президента, любых вышестоящих органов, принятых в пределах их компетенции, обязательно для нижестоящих, предложили мы в связи с этим одну статью, и сегодня в Верховном Совете в Совете Национальностей не хватило буквально 6 голосов — не поддержал. Мы даем возможность в законе роспуска Совета в случае систематического невыполнения им решения вышестоящих органов. То есть и роспуск осуществляться должен Верховным Советом.

Я более подробно не буду останавливаться, с проектом закона вы знакомы все. Особый вопрос о бюджете, который мы должны еще проработать, вопрос этот решаем. Много вопросов задавалось: совместим ли наш закон с президентством, может быть, не надо принимать и решать наш вопрос, пока не будет решен вопрос с президентством. Я хотел бы здесь сказать, что наш проект подойдет под президентскую структуру и волноваться не надо. Мы закрепляем эту вертикаль в цивилизованном виде, делаем сильными исполнительные органы, подкрепив их финансами и нормальным бюджетом, мы можем эти проблемы решить. Что касается поправок законопроекта, который вы только что получили по Конституции, то речь вот о чем идет: конечно, можно было бы принимать этот закон после того, как будет закон о местном самоуправлении принят окончательно, дело вот в чем. Мы проведем этот Съезд, примем закон на сессии, будем ждать следующего Съезда, чтобы внести поправки, суть поправок не касается всей реформы местной власти. Суть поправок заключается в том, что мы должны по самым важным вопросам договориться. Вместо коллегиального исполнительного органа ввести единоначалие этого органа. Мы отказываемся от обязательности Президиу-

мов Советов, ограничиваем право быть депутатом главой администрации и руководителем ее подразделения. Уже провозглашено право, а в Конституции это не закреплено — право Советов самостоятельно формировать бюджеты. О роспуске Советов, что это пока не принято, но все равно комитет будет эту поправку вносить.

Вопрос (*не слышно*).

Г.С. Жуков. Я считаю, что это этот вопрос был. В самом начале у нас предполагалась такая схема, но наши суды настолько сегодня слабы, какой смысл, если в пределах компетенции вышестоящий Совет отменяет решение нижестоящего, в этом случае нижестоящий может обратиться в суд, мы посчитали, что так будет лучше. Возможность граждан защищаться мы не исключаем, в законопроекте это заложено в статье «Правовые гарантии». Я хотел сказать, что этот законопроект очень тщательно обсуждался не только на Верховном Совете, но и в комитете по законодательству, мы несколько раз собирались, многие вопросы поправили, многие исключили, посчитали, этот необходимый минимум надо рассмотреть на Съезде.

Председательствующий. Кто будет работать до избрания народом?

Г.С. Жуков. Этот вопрос должен решаться, таким образом, как я считаю, во-первых, надо определиться, когда будет избрание, если это дело месяца?

Председательствующий. Нет, это дело этого года, скажем.

Г.С. Жуков. Здесь надо два варианта, или по существу оставить так, как сегодня есть. Ситуации разные: во многих местах ликвидированы полностью исполкомы, или дать возможность Советам до этого времени принять решение: избрать или определить лицо, которое будет возглавлять администрацию, потом соответственно председателя Совета, который будет спикером, компетенцию распределить в соответствии с законом.

Председательствующий. А областного Совета?

Г.С. Жуков. А областного Совета, я считаю, в июне концепцию закона надо согласовать, надо посоветоваться и принять решение. Конец июня, я бы сейчас не стал говорить.

Голос с места. А какой смысл тогда вносить изменения?

Председательствующий. Торможение идет в основном через областные органы.

Не представился. Принцип построения власти на областном уровне, именно функционирование, взаимоотношение между органами, я думаю, должно быть точно такое же. Должна быть сильная исполнительная власть, осуществляющая свои функции, и представительный орган,

который ей в противовес стоит. Главное лицо области должен быть руководителем исполнительной власти, как лицо должностное.

Председательствующий. Учитывая, что выборы будут где-то глубокой осенью, а, может быть, к концу года, на областном уровне руководителей утвердить Президенту.

Не представился. Я не стал об этом говорить, Борис Николаевич, потому что это предмет будущего разговора. Вариант такой, кстати, многими председателями областных Советов предлагается.

Председательствующий. Надо дать им уверенность, нет уверенности у некоторых. А некоторые до сих пор совмещают партийные и советские функции. Сколько можно издеваться над Верховным Советом России? Принят закон, с ним не считаются. Поручили прокуратуре, прокуратура вынесла решение: да, незаконно. Но привлечь нельзя, потому что народный депутат Союза. Надо обращаться в Верховный Совет Союза, чтобы он дал разрешение на привлечение его к ответственности за невыполнение законов России. На 1,5 года процесса хватит. Мы уже все теряем.

Не представился. Борис Николаевич, я думаю, принятие закона в первом чтении немножко нам развязало руки, и мы в течение месяца предложения подготовим.

Голос с места. Вы совершенно правильно ставите вопрос. Так как выборы будут глубокой осенью, Президент может утвердить.

Председательствующий. Это временный шаг. До народных выборов. Этот вопрос очень серьезный. Давайте его проработайте сейчас. Областной уровень, краевой уровень приходит: дайте нам какую-то уверенность, чтобы мы работали, а то в любой момент вроде снять могут.

Не представился. Правильно товарищи говорили. Когда Совет не может утвердить в течение года свой исполком... Я даже на примере Верховного Совета вижу издержки наши, когда товарища Силаева Ивана Степановича начинают пытаться так, что...

Вопрос (не слышно). Они как-то в противоречие вступают с данным проектом. Следовало бы принять нам закон об общих принципах.

Председательствующий. Я думаю, следовало бы вам поправить свои законы.

Вопрос (не слышно). Когда проходило совещание в Омске, мы обсуждали этот вопрос. Существует такой порядок, что вы можете принимать свои законы, но в пределах своей Конституции. Но ваши товарищи, просмотрев наш первый проект, который раздавали, говорят, что многое у вас лучше, чем мы уже сделали. Я думаю, мы найдем компромисс.

Председательствующий. Воевали, воевали, а теперь начали с Верховным Советом Союза одноименные законы сравнивать, координировать. Так и сейчас. Надо с каждой республикой сесть и посмотреть, где есть накладки, где изменения, какой они носят характер, где можно согласиться и т.д. Давайте спокойно к этому подойдем. Еще вопросы?

Голос с места. Нет.

Председательствующий. Нет. Спасибо.

Какое мнение? Будем рекомендовать Съезду?

В.И. Хубиев. Я слушал товарищей по первому вопросу... Я, Борис Николаевич, и на первом Съезде выступал, и сегодня выступаю, и дальше буду выступать и буду говорить свои убеждения, которые исходят из практики жизни. Никакие президиумы, кроме автономных республик, которые не имеют права законодательства, не нужны. Это параллельные органы, которые порождают «яблоко раздора» между исполнительными комитетами и партийными и советскими органами. Если говорить сегодня о работе Советов, она полностью идет параллельно работе исполкомов. Они пытаются найти себе работу, заслушать какой-то отдел, управление, исполком. Но ведь законодательное право... президиума. Дай Бог исполнительным комитетам исполнить те хорошие законы, которые принимает Верховный Совет России. Сегодня в сельском Совете при 25 депутатах сидят два председателя, получают по 430 рублей. Один сидит красуется с утра до вечера, что, мол, я — председатель Совета, а второй: я — председатель исполкома. Разве можно, Борис Николаевич, так работать дальше? Этот орган образован в соответствии с временным положением бывшего Президиума Верховного Совета.

Председательствующий. У нас нет Президиума в законе. Мы не предусматриваем, а Вы говорите, не надо их. Так мы и не предусматриваем. Мы Вас поддерживаем.

В.И. Хубиев. Если мы председателей исполнительных комитетов будем напрямую выбирать сейчас, это те люди, которые только еще работают. Тем более, при президентском правлении, в моем понятии, нужен именно сильный исполнительный орган, через который Президент может решать свои указы. Если мы этого не сделаем, мы просто потеряем Президента. Поэтому я предлагаю по исполнительным органам прямые выборы не проводить, потому что я знаю очень много недовольных людей. А что касается Советов, это надо прямым всенародным избранием.

Председательствующий. Что, будем заканчивать? Тогда будем рекомендовать Съезду? Хорошо. У нас еще есть один вопрос, 7 минут буквально. Информация о проводимой сейчас работе над проектом новой Конституции. Румянцев Олег Германович, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Я хочу проинформировать, уважаемые члены Конституционной комиссии, о том, что работа над проектом продолжается. Фактически то, что мы сегодня имеем, начиная с декабрьского Съезда, когда мы не стали рассматривать вопрос о проекте новой Конституции на Съезде, а занялись поправками к действующей, фактически начинает по блокам, частично реализовываться конституционная реформа. Президент, Конституционный Суд, местная власть — это части как раз, которые во многом совпадают с проектом и с концепцией новой Конституции Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением Председателя Конституционной комиссии, Председателя Верховного Совета РСФСР за январь мы провели большую работу по согласованию различных вариантов проектов, проекта, взятого... Я прошу членов комиссии быть внимательными, потому что речь идет о нашей дальнейшей работе. Итак, была проведена большая работа по сведению различных положений различных проектов, проекта, принятого за основу нами в октябре и ноябре, проекта, победившего на конкурсе, саратовского проекта, и проекта альтернативно-го «Коммунистов России».

В течение февраля месяца была проведена сессия Рабочей группы, Экспертного совета, Редакционного совета в Архангельском, где была проведена доработка проекта. Он вам роздан, датирован 21 февраля. И фактически вот с этим вариантом проекта ведется дальнейшая работа... Могу сказать, что многое было использовано, потому что всем участникам сравнительные таблицы были розданы. Для всех членов Конституционной комиссии, которым интересна работа по сведению положений различных проектов: приходите в Конституционную комиссию, вам секретариат выдаст такие же проекты, такие же таблицы, которые вы сейчас получили по Президенту.

У нас подготовлены сравнительные таблицы по трем проектам Конституции, приняты за основу саратовский и «Коммунистов России», по президентству, он был роздан сегодня, из семи источников, по Конституционному Суду и по ряду еще других положений, в частности, по местной власти, что представляет интерес для всех членов Конституционной комиссии.

В то же время мы хотим обратить внимание, что сейчас в настоящее время проект февральской даты роздан членам Экспертного совета. Это около 50 ученых, видных общественных деятелей, не только в Москве, но и в провинции. И сейчас мы обратились к ним с просьбой передать нам как можно скорее свои замечания по данному проекту с тем, чтобы буквально в течение июня месяца мы, может быть, собрались бы еще раз и еще

раз обсудили проект и сделали возможным его дальнейшую публикацию. Почему это важно? Я обращаю ваше внимание, что на прежнем заседании Конституционной комиссии вам был роздан предварительный анализ обработки писем. Так вот за период: декабрь, январь, февраль и март месяц, за четыре месяца, Конституционная комиссия получила множество писем. Десять тысяч из них были обработаны на специализированном вычислительном комплексе, который был установлен в спортзале. И обработка десяти тысяч писем показывает, что 39 процентов положительно относится к опубликованному в «Аргументах и фактах» проекту, 25 процентов не считают положительным опубликованный проект, то есть, как видите, дальнейшая возможность для доработки имеется.

По всем разделам, по всем семи разделам проекта Конституции были сделаны таблицы, которые учитывали предложения граждан. Основные характерные предложения избирателей, местных Советов, областных Советов и так далее, а также специалистов и ученых были учтены при доработке февральского проекта, и они рассматривались в первую очередь. Так что, если состоится где-то после выборов Президента, может быть, в течение июля месяца очередная публикация дорабатываемого нами текста, я думаю, это будет важно для того, чтобы граждане Российской Федерации, которые продолжают сегодня слать письма, письма на ноябрьский проект, увидели, что их предложения учитываются, и был бы дан новый импульс для того, чтобы на новый уже, июльский, июльской свежести проект поступали новые предложения и письма. Мне кажется, что это достаточно важно, потому что у нас постоянное вот это всенародное, необъявленное всенародное обсуждение продолжается, и продолжают споры вокруг концепции Конституции.

Хочу сказать также о том, что, вы знаете, что выходил бюллетень «Конституционный вестник». Вышло всего у нас, вы знаете, с октября 1990 года четыре номера «Вестника» общим тиражом каждый от 2 до 5 тысяч экземпляров. В последнее время, начиная с января месяца, по ряду причин, организационных и кадровых, «Вестник» не выходил, и многие члены Конституционной комиссии обращаются с предложением возобновить этот «Вестник». Недавно распоряжением Руслана Имановича Хасбулатова был назначен редактор «Вестника». Вы помните, что было распоряжение Председателя Верховного Совета о редколлегии бюллетеня «Конституционный вестник». Так вот новая редколлегия предлагает нам возобновить «Вестник» и буквально в конце мая выйдет пятый номер, а 10–12 июня, накануне выборов Президента, шестой выпуск «Конституционного вестника». Были опубликованы темы: «Итоги первого российского референдума», «Политическая география и

перспективы административно-территориального устройства РСФСР», будет продолжена серия публикаций, посвященных обсуждению опубликованного проекта Конституции Российской Федерации. Будут выполнены решения нашей комиссии о публикации проекта победителя конкурса. В пятом «Вестнике» будет опубликован саратовский проект. Будут продолжены публикации исторических материалов по истории российского конституционализма.

В целом, мне кажется, что, поскольку «Конституционный вестник» получил большой авторитет, особенно в библиотеках, в научных центрах, в вузах страны, шлют заказы и заявки на новые номера «Конституционного вестника», в том числе из местных Советов, мне кажется, что целесообразно нашей Конституционной комиссии рекомендовать Президиуму Верховного Совета РСФСР принять специальное постановление об учреждении бюллетеня «Конституционный вестник». Просто распоряжения Бориса Николаевича Ельцина от 2 сентября недостаточно для того, чтобы «Вестник» занимался не поисками бумаги и т.д. и т.д.

Если мы рекомендуем, учитывая, что «Конституционный вестник» — это наша с вами трибуна, членов Конституционной комиссии, принять постановление Президиума об учреждении бюллетеня «Конституционный вестник», мне кажется, мы только продвинем это дело дальше. Я обращаюсь ко всем членам Конституционной комиссии давать свои материалы, давать свои предложения по проекту, который вы только что получили по состоянию на февраль, давать свои материалы бюллетеню «Конституционный вестник», потому что, не получая ваши предложения, мы по-прежнему остаемся, скажем так, не в очень широком круге лиц, тех, кто продолжает работу над текстом.

Я завершаю. Единственное, последнее, что я хотел бы от себя добавить, вот здесь прозвучало выступление Георгия Семеновича Жукова, мы как-то сейчас в последнее время говорим: администрация, мэры и так далее. В России было хорошее понятие: городской голова, и 12 июня в Москве будет избираться московский мэр. Мне кажется, что надо говорить, что будет избираться московский городской голова.

Спасибо.

Председательствующий. Есть предложение принять к сведению информацию. И вот в отношении публикации в июле месяце. Как? Публиковать? Мнение: публиковать. Тогда давайте в июле месяце публиковать, потому что, действительно, сейчас народ все еще ориентируется на тот старый вариант, а он сейчас, действительно, он сильно улучшен по сравнению с тем. Тогда договорились. Спасибо вам за работу. До свидания.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЧЕТВЕРТОГО СЪЕЗДА
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР

от 21 мая 1991 г.

Выступление Председателя Комитета
Верховного Совета РСФСР по законодательству С.М. Шахрая
о Законе «О Президенте РСФСР»
и о Законе РСФСР «Об изменениях и дополнениях
Конституции (Основного Закона) РСФСР»¹

Председательствует Б.Н. Ельцин.

Председательствующий. Хорошо, поручаем тогда комиссии по соблюдению регламента разобраться с этой статьей. А предложения народного депутата Бабурина я ставил на голосование, Вы ошибаетесь. Я напому Вам, что было предложение сначала обсуждать вопрос о поправках к Конституции, а потом закон о Президенте. Я поставил его на голосование, и оно не прошло. То есть проходит так, как поставлено в повестке дня. Извините, пожалуйста, спросите своих соседей, народных депутатов.

Итак, я перехожу к рассмотрению повестки дня. Слово для доклада о Законе РСФСР «О Президенте РСФСР» и о Законе РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» предоставляется председателю Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству Шахраю Сергею Михайловичу.

С.М. Шахрай. Уважаемые народные депутаты, уважаемый Председатель!

Путь к реформе системы государственных органов, к введению института Президента РСФСР был довольно долгим: референдум, третий (внеочередной) Съезд народных депутатов, Верховный Совет, выполнивший поручения Съезда и принявший законы о выборах, о Президенте, о Конституционном Суде и о правовом режиме чрезвычайного положения. Началась предвыборная кампания. И вот теперь — четвертый Съезд народных депутатов, который должен поставить все точки над «i» в этой проблеме.

Какие точки может поставить Съезд народных депутатов?

¹ Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР, май, 1991 г.: Стенографический отчет: В 4 т. Т. 1. М. С. 54–63.

Первое. Все решения и законы о Президенте, о выборах, другие решения он может отменить.

Второе. Утвердить все законы, принятые Верховным Советом, не обсуждая.

Третье. Одобрить основную концепцию, основные концептуальные положения принятых законов и, в случае необходимости, внести уже здесь необходимые коррективы.

Первый вариант даже теоретически не хочется обсуждать, так как он означает полный разрыв между Съездом и нашими избирателями, между парламентом и волей народа. Второй вариант возможен, но я думаю, в интересах дела, в интересах реализации прав депутатов, да и прав наших избирателей на объективную информацию, нам надо выбрать третий путь.

Значение рассматриваемых нами решений огромно. По сути, впервые в нашей истории мы можем использовать шанс и создать власть сильную и демократичную. Раньше мы все время переходили, причем, не задерживаясь, из одного состояния в другое, из состояния диктатуры в состояние безвластия и наоборот. Впервые мы можем покончить с этой тенденцией и создать власть, повторюсь, сильную и базирующуюся на основных демократических принципах.

Далее. Анализ законов, принятых Верховным Советом и предлагаемых вашему вниманию. Прежде всего, Закон «О Президенте РСФСР». Кстати, столь долгие дебаты по этому вопросу, на мой взгляд, не имели глубокого основания, потому что вашему вниманию предлагаются оба закона вместе. Предлагается обсуждать их оба, а как принимать — решит Съезд, то есть решите вы.

Итак, Закон «О Президенте РСФСР». В статье 1 есть положение, которое устанавливает, что Президент Российской Федерации является высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР. То есть, избрана концепция: Президент — глава исполнительной власти. В этой статье есть два ограничения на занятие этой должности. Первое — на время выполнения своих полномочий Президент РСФСР приостанавливает свое членство в политических партиях и общественных объединениях. И второе — Президент РСФСР не занимает никакие другие должности в государственных и общественных органах и организациях.

Остановлюсь коротко на первом тезисе, потому что он встретит, как я полагаю, и здесь бурную дискуссию. Я думаю, что в этой дискуссии будут ссылаться на то, что ни в каких развитых западных демократиях нет правила о том, что президент должен приостановить на срок своих полномочий членство в какой-либо политической партии.

Я на это хочу сказать, что до развитых демократий нам с вами еще надо очень много работать. Ни в одной из этих цивилизованных стран не было десятилетиями диктатуры одной партии. И еще такое ограничение не является нарушением прав человека даже в соответствии с самым тщательным анализом пактов о правах человека.

Речь идет о предварительном условии для кандидатов в Президенты. Перед ним есть свобода выбора: либо ты хочешь стать Президентом Российской Федерации — и тогда ты обязуешься на период своих полномочий не отстаивать интересы какой-либо одной партии, либо ты занимаешься партийной деятельностью, политической деятельностью, но не претендуешь на пост Президента. Еще хочу сказать, что это положение, я глубоко уверен в этом, будет действовать на период становления многопартийной системы.

Самое главное положение закона, естественно, — это положение о правах и обязанностях Президента. Хотелось бы эти полномочия раскрыть во взаимосвязи: Съезд и Верховный Совет — с одной стороны, Президент — с другой стороны, и судебная власть, и прежде всего Конституционный Суд, — с третьей стороны.

Хочу сказать, что не имеет никакого основания утверждение о диктаторских полномочиях Президента. Но надо добиваться того, чтобы не превратить главу исполнительной власти в фигуру чисто декоративную — для приема послов и вручения верительных грамот.

Итак, я полагаю, что в этом соотношении высших органов Российской Федерации главная роль остается за Съездом и Верховным Советом. Почему? Во-первых, все полномочия Президента определяются самим парламентом. Во-вторых, власть бюджета, власть денег. Все программы Президента, его администрации, вся исполнительная власть финансируются парламентом. В-третьих, парламент сохраняет за собой право отменить любой указ Президента. При этом Президент должен издавать указы только на основании Конституции и законов, то есть подзаконные нормативные акты. И парламент оставляет за собой право отрешить от должности Президента Российской Федерации. Подробнее на этих полномочиях я остановлюсь.

Что получает Президент в этом взаимоотношении? Во-первых, Президент наделяется правом законодательной инициативы и правом представить Верховному Совету и Съезду свою программу, доклад о положении дел в Российской Федерации и другие вопросы. Кстати говоря, одновременно введено правило, что Съезд в любой момент может заслушать сообщение Президента о его работе.

Президент наделен правом подписывать законы Съезда и Верховного Совета. Я хочу сказать, что это право не является ущемлением прав и интересов парламента, это обязанность Президента, его подписью скрепленное обязательство — взять к исполнению закон, принятый парламентом. Я хочу сказать, что сила парламента заключается в силе исполнительной власти. Нет слабее органа государственной власти, все решения которого, как это у нас до сих пор есть, остаются на книжной полке в виде того или иного определенного текста. Пока нет ответственного лица, ответственного механизма за выполнение наших законов, обладающего реальными полномочиями, мы — парламента бутафорский.

Мы на Верховном Совете не наделили Президента правом «похоронить» тот или иной закон. Вы знаете, что в ряде стран Президент, подписывая закон, может не сделать этого, и преодолеть отказ Президента подписать закон может только лишь парламента двумя третями голосов, то есть квалифицированным большинством. Если взять практику США, то преодолеть такое вето президента очень и очень трудно.

Исходя из конкретной ситуации в Российской Федерации, Президенту дано право в течение 14 дней не подписывать закон, принятый Верховным Советом. По сути дела, это время, в течение которого Президент просит парламента выслушать аргументы, почему он этого не сделал. Но если Верховный Совет простым большинством голосов каждой из палат Верховного Совета еще раз примет свой закон, то он вступает в действие в течение трех дней и должен быть обнародован и подписан Президентом. Это очень важный момент взаимоотношения власти законодательной и власти исполнительной.

Очень важный и ответственный момент — взаимоотношения Президента как главы исполнительной власти и парламента. Мы на Верховном Совете приняли решение о том, что согласие парламента нужно только на назначение Председателя Совета Министров. Процедура это должна выглядеть следующим образом: Президент предлагает Верховному Совету кандидатуру на пост Председателя Совета Министров, Председатель Совета Министров предлагает программу своего кабинета, основные направления деятельности. Верховный Совет может согласиться с кандидатурой Президента либо ее отклонить. Если Верховный Совет отклоняет данную кандидатуру, Президент должен найти другую.

Внутри правительства назначения, освобождения от должности любого министра, заместителя Председателя Совета Министров, членов правительства решаются самим Президентом по представлению Председателя Совета Министров.

Я хочу подчеркнуть особенно этот момент. Здесь мы еще, видимо, услышим, что таким подходом мы ослабляем контрольные полномочия

парламента. Я вам скажу, что контрольные полномочия парламента мы сводим к нулю тем, что по каждому министру даем согласие или не даем. В результате Председатель Совета Министров в любой момент может сказать: «Вы мне навязали этого министра, что вы с меня за его работу спрашиваете?» Если мы хотим иметь сильную исполнительную власть, с сильной ответственностью, то давайте внутри Совета Министров дадим право решать эти вопросы Президенту и Председателю Совета Министров. Но ответственность они будут нести перед нами коллективную (Совет Министров) и личную (Президент РСФСР).

Президент РСФСР наделяется правом вести переговоры и подписывать от имени РСФСР международные и межреспубликанские договоры, которые вступают в силу после ратификации их Верховным Советом.

Два важных момента: Президент РСФСР не имеет права роспуска либо приостановки деятельности Съезда народных депутатов или Верховного Совета. Вы помните, какая была дискуссия? Говорили: «Изберут Президента — и он нас тут же распустит».

Закон, который будет принят на уровень конституционной нормы, запрещает это делать Президенту, запрещает ему использовать свои полномочия таким образом.

Кроме того, в статье 6 закона закреплено правило, согласно которому полномочия Президента не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, а также для роспуска или приостановки деятельности любого, я подчеркиваю — любого, законно избранного органа государственной власти.

Одновременно с Президентом избирается вице-президент. Кандидатуру вице-президента предлагает кандидат в Президенты. По этой кандидатуре голосование отдельно не проводится. А если говорить о полномочиях вице-президента, то есть только два основания для осуществления им властных полномочий: первое — прямое поручение Президента, второе — отсутствие Президента. Причем мы избрали такой подход: если Президент не может исполнять свои обязанности в течение трех месяцев, тогда должны наступить новые выборы Президента и, естественно, вице-президента.

Очень важная статья 8. Речь идет о том, что Президент вправе издавать подзаконные указы. Правом отмены указов Президента наделяются Съезд или Верховный Совет на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации. По этой статье у нас возникли определенные разногласия и сложности. Думаю, о них еще скажет народный депутат Исаков. Я же просто хочу ввести Съезд в курс дела. В чем здесь

причина? Концепция, выносимая на Верховный Совет, состояла в том, что если мы создаем власти ответственные и независимые — законодательную, исполнительную и судебную, то Верховный Совет не должен обладать правом отмены указов Президента. Это может сделать, если они нарушают Конституцию, Конституционный Суд. Однако на Верховном Совете этот подход, эта концепция была отклонена, и было предложено наделить правом отмены указов Президента также Верховный Совет и Съезд. Это была поправка товарища Шуйкова и еще одного народного депутата. Когда мы накануне голосования обсуждали эту поправку в Комитете по законодательству, то исходили из того, что и в этом вопросе надо обеспечить баланс трех сил. Да, парламент наделяется правом отмены указов Президента. Но давайте, чтобы не было произвола, не было давления власти законодательной на власть исполнительную, установим ограничения. Какие? Отменить указ Президента можно только тогда, когда он нарушает Конституцию или закон. Кто будет решать, нарушены ли Конституция или закон? Именно тот орган, который мы с вами создаем, — Конституционный Суд. Этот баланс трех сил является гарантией от произвола любой из них.

В последней части статьи 8, где содержалась норма о том, что Президент вправе приостанавливать решения органов исполнительной власти на территории РСФСР, если они противоречат Конституции и законам России, а также отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц этих органов в случае нарушения Конституции и законов Российской Федерации, предусматривалось, что такие указы могут быть опротестованы должностными лицами в Верховный Совет.

Введя вторую часть этой статьи, то есть, наделив Верховный Совет и Съезд правом отмены любого указа Президента, Комитет по законодательству эту фразу в конце статьи 8 снял.

Более того, ведь речь идет о том, что Президент не вправе освободить, отстранить от исполнения обязанностей должностное лицо, если оно ему не нравится... цветом глаз, размером обуви и еще чем-то. Президент вправе это сделать только в том случае, если должностное лицо опять-таки нарушило закон или Конституцию Российской Федерации. Опять как гарантия от произвола — заключение Конституционного Суда на такие указы Президента и на порядок их обжалования. Это необходимо делать на основании решений Конституционного Суда.

Такая концепция была принята. Я прошу Съезд поддержать эту концепцию. Если же при формулировке этой статьи Комитет по законодательству допустил некорректность в определенном смысле, то теперь, отредактировав ее, мы выносим этот вопрос на ваш суд.

Личность Президента неприкосновенна и охраняется законом.

И, наконец, Президент РСФСР может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции и законов, а также данной им присяги. Такое решение принимается Съездом народных депутатов РСФСР на основании заключения Конституционного Суда большинством в две трети голосов от общего числа народных депутатов России либо по инициативе самого Съезда простым большинством голосов, либо — Верховного Совета на совместном заседании палат, либо — Совета Республики или Совета Национальностей. Вот три субъекта, три органа, которые могут возбудить вопрос об отрешении от должности Президента.

Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации вам представлен. И вы обратите внимание, что все 11 статей Закона о Президенте мы вам предлагаем включить в этот закон, а следовательно — в текст Конституции Российской Федерации. Этот закон нуждается в очень коротких комментариях.

Статья 104 Конституции Российской Федерации. Прежде всего, это статья (напомню) о полномочиях Съезда. Съезд наделяется правом решать вопрос об отрешении Президента от должности, правом отменять указы Президента в том порядке, о котором я говорил. В этой же статье мы предлагаем вам наделить правом законодательной инициативы в отношении высших органов государственной власти Союза ССР и Съезд народных депутатов, и Верховный Совет.

Президент РСФСР наделяется правом выходить с инициативой созыва внеочередного Съезда народных депутатов и внеочередной сессии Верховного Совета РСФСР. В Верховном Совете обсуждалась норма о наделении Президента РСФСР кадровыми полномочиями или кадровыми прерогативами. Речь шла о том, что Президент должен предлагать судей Конституционного Суда, судей Верховного Суда и некоторых других высших должностных лиц Российской Федерации. Верховный Совет с этой концепцией не согласился. Остается тот порядок, который сейчас закреплен в Конституции Российской Федерации: назначает или избирает Верховный Совет, а утверждает Съезд народных депутатов. То есть и здесь прерогативы Съезда остались незабываемыми.

Верховный Совет (это статья 109) соответственно наделяется правом отмены указов Президента РСФСР.

Статья 110. Президент РСФСР наделен правом законодательной инициативы в отношении Верховного Совета и Съезда.

В статье 114 — о полномочиях Президиума Верховного Совета Российской Федерации — исключаются несколько пунктов: «Награждение

государственными наградами», «Принятие в гражданство», «Осуществление помилования граждан» и некоторые другие вопросы. В данной вам таблице они выделены специальным шрифтом.

Народные депутаты Российской Федерации наделяются таким важным правом контроля в отношении Президента Российской Федерации, как право официального запроса, на который Президент обязан дать ответ на заседании Съезда или на сессии Верховного Совета.

Главой 13 отдельно вводятся (я об этом уже сказал) все статьи закона о Президенте Российской Федерации.

Ряд изменений коснулся норм о Совете Министров Российской Федерации. Совет Министров Российской Федерации, правительство РСФСР, определяется как орган исполнительной власти, подотчетный Президенту Российской Федерации. Установлен порядок формирования Совета Министров, о котором я уже сказал. И вот здесь я бы хотел обратить ваше внимание на право Верховного Совета выразить вотум недоверия всему составу правительства, то есть еще одно контрольное полномочие парламента в отношении исполнительного органа.

Я хочу также обратить ваше внимание на то, что Конституция предусматривает принятие специального закона о Совете Министров Российской Федерации, то есть у парламента остается еще право определять структуру и состав этого исполнительного органа.

В главе 21 «Судебная система РСФСР» вводятся уточнения, согласно которым в судебную систему Российской Федерации входят Конституционный Суд РСФСР и Высший экономический суд РСФСР. При этом я хочу напомнить, на предыдущем Съезде предварительно мы с вами даже внесли изменения в статьи 115 и 119 и ввели такой институт судебной власти, как Конституционный Суд.

Следующий раздел моего доклада. Я хотел бы сказать несколько слов по наиболее вероятным возражениям. Есть три таких момента: о полномочиях Президента, о порядке подсчета голосов в результате выборов, голосования и о сроке выборов. Мне кажется, что именно эти вопросы будут предметом довольно острой дискуссии.

О полномочиях я уже сказал. Полагаю, что концепция «сильный парламента и сильная исполнительная власть во главе с Президентом» является оптимальной. Не нужен президент-диктатор, но и не нужен президент — декоративная фигура.

О порядке подсчета голосов. У вас есть эти поправки, и вы их встречали в прессе. Речь идет о том, чтобы так откорректировать закон о выборах, чтобы избранным считался тот кандидат в Президенты, который получит более половины голосов в каждой республике, входящей в со-

став России. Не в каждой, а в большинстве, и в большинстве краев и областей Российской Федерации. Вы знаете, что у нас 88 таких субъектов. Я полагаю, что такая норма может быть направлена только на одно: на срыв любых выборов. Но тогда авторы этих поправок умышленно жертвуют всеми кандидатами. Спрашивается, для чего? Неужели только для того, чтобы не пропустить одного кандидата в Президенты, а именно — Ельцина?

Введенный в законе кворум для избрания — единственно верный. Он рассчитан на сознательность, на политическую активность наших граждан, не провоцирует на рабский подход — «голосовать ногами». Вот я, если не иду голосовать, голосую против любой предложенной мне реформы. Это понятно. Легче припугнуть: сиди, мол, дома, не высовывайся, и тебе ничего не будет.

Избиратели же, имеющие все возможности для свободного волеизъявления и, тем не менее, не участвующие в выборах, — что они собой по сути представляют? Это воздерживающиеся граждане, то есть те, которым на данный момент все равно, кого выберут Президентом. Я полагаю, что подлинное народовластие может строиться только на сознательной и добровольной активности наших граждан.

По срокам. Перенести с 12 июня. Я понимаю это как тактический ход — авось, потом все провалится, потому что ситуация в республике такова, что главным врагом, главным конкурентом всех наших Президентов, всех наших кандидатов в Президенты, а это все достойные люди, является резко ухудшающаяся ситуация. Надежда на то, что уже в июле–августе ни до каких выборов дело не дойдет. Но ведь речь идет о том, что в эти сжатые сроки у нас есть легальный конституционный законодательный шанс ввести вертикаль, ввести исполнительную власть и законными, а не диктаторскими методами попытаться выйти из кризиса. И еще о переносе срока. Кстати говоря, о том, что времени в целом было достаточно и население готово к выборам, говорит факт сбора, подчеркну — молниеносного сбора почти всеми кандидатами ста тысяч и более подписей. Это означает — избиратель готов, избиратель определился и в несколько дней отдал свои голоса тому или иному кандидату. Речь идет о миллионах, о сотнях тысячах голосов в поддержку. В этих условиях аргумент о том, что ситуация не созрела, более чем странный.

Ну и, наконец, момент формальный. Для переноса даты голосования с 12 июня мы с вами должны будем отменить решение третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов.

Теперь — процедурные моменты. Порядок обсуждения и принятия предлагаемых вам законов.

Мог ли Верховный Совет принять эти законы на сессии Верховного Совета? Думаю, нам еще неоднократно процитируют пункт 9 первого постановления, принятого на предыдущем Съезде, в котором идет речь о поручениях законы разработать, но не принимать. Кстати говоря, закон о Конституционном Суде Верховному Совету предложено было и рассмотреть, и принять.

В связи с этим хочу сказать следующее. Верховный Совет мог принять такое решение. Что касается закона о выборах, то народный депутат Степанов предлагал на предыдущем Съезде, как и на сессии Верховного Совета РСФСР, чтобы закон о выборах был и рассмотрен, и принят Верховным Советом. Вкравшаяся в этот пункт ошибка явилась предметом долгих дискуссий и спекуляции. Хочу сказать и о следующем. Если по одному и тому же вопросу принимаются два закона, один из них раньше, а другой позже, то на практике (это известно юристам) применяется тот, который принят позже. Вы помните, что после принятия первого постановления мы с вами приняли постановление о перераспределении полномочий. Мы наделили Верховный Совет правом принятия законов с одним-единственным требованием: вынести все эти законы на утверждение Съезда. Этим напоминанием я хотел бы положить конец дискуссиям о конституционности или неконституционности такого постановления. Если последнее слово в решении всех вопросов остается за Съездом, то ни о каком нарушении Конституции речи быть не может.

Итак, Верховный Совет данное ему право реализовал, но последнее слово за вами, за народными депутатами Российской Федерации. Законы вынесены на ваше утверждение.

Какова может быть форма утверждения? Есть практика в правовой системе Российской Федерации, когда указы, принимаемые Президиумом Верховного Совета в период между сессиями, вступали в действие с момента их опубликования или указанного в них срока. Но эти указы выносились обязательно на утверждение ближайшей сессии Верховного Совета. Точно так же предлагается принять решение об утверждении Закона «О Президенте РСФСР». Для этого необходимо принять постановление Съезда народных депутатов и приступить к постатейному принятию после обсуждения поправок в Конституцию, в которых, повторяю, каждая норма закона о Президенте воспроизведена. И в этом случае необходимы, как для любой конституционной нормы, две трети голосов. Спасибо за внимание.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 22 мая 1991 г.**

Об утверждении Закона РСФСР «О Президенте РСФСР»¹

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:
Утвердить Закон РСФСР «О Президенте РСФСР»

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

**ЗАКОН РСФСР
от 24 мая 1991 г. № 1326/1-1**

**Об утверждении закона РСФСР
«Об изменениях и дополнениях
Конституции (Основного Закона) РСФСР»²**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:
Утвердить Закон РСФСР от 15 мая 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» с изменениями и дополнениями, внесенными на четвертом Съезде народных депутатов РСФСР.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

**ЗАКОН РСФСР
от 24 мая 1991 г. № 1326-1**

**Об изменениях и дополнениях
Конституции (Основного Закона) РСФСР³**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:
Внести в Конституцию (Основной Закон) РСФСР следующие изменения и дополнения:

1. Из части второй статьи 103 исключить слова «не оправдавший доверия избирателей» и слова «в любое время».

2. В статье 104:

часть вторую изложить в следующей редакции:

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 708.

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 775.

³ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

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

«Съезд народных депутатов РСФСР правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР. Съезд народных депутатов РСФСР осуществляет законодательную инициативу на Съезде народных депутатов СССР и в Верховном Совете СССР»;

в пункте 11 части третьей слова «Главного государственного арбитра РСФСР» заменить словами «Председателя Высшего Арбитражного Суда РСФСР»;

пункты 13 и 14 части третьей изложить в следующей редакции:

«13) принятие решения об отрешении от должности Президента РСФСР;

14) отмена актов, принятых Верховным Советом РСФСР, а также указов и распоряжений Президента РСФСР»;

части четвертую и пятую изложить в следующей редакции:

«Съезд народных депутатов РСФСР принимает законы РСФСР и постановления большинством голосов от общего числа народных депутатов РСФСР, если иное не установлено Конституцией РСФСР.

Съезд народных депутатов РСФСР принимает решения о проведении республиканского народного голосования (референдума)».

3. В статье 106:

часть третью после слов «одной пятой народных депутатов РСФСР» дополнить словами «Президента РСФСР»;

в части третьей слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР».

4. В статье 108:

часть вторую после слов «Председателя Верховного Совета РСФСР» дополнить словами «Президента РСФСР»;

в части второй слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР».

5. В части первой статьи 109:

пункты 3 и 4 изложить в следующей редакции:

«3) дает согласие на назначение Председателя Совета Министров РСФСР;

4) избирает Верховный Суд РСФСР, Высший Арбитражный Суд РСФСР, судей краевых, областных, Московского и Ленинградского городских судов и арбитражных судов, назначает Генерального прокурора РСФСР»;

из пункта 5 исключить слова «и членам Правительства РСФСР»;

в пункте 12 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

в пункте 19 слова «постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР» заменить словами «а также указы Президента РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР»;

в пункте 20 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

дополнить часть первую после пункта 22 новым пунктом следующего содержания:

«23) в период между Съездами народных депутатов РСФСР осуществляет законодательную инициативу на Съезде народных депутатов СССР и в Верховном Совете СССР»;

пункты 23, 24 и 25 части первой считать соответственно пунктами 24, 25 и 26.

6. В статье 110:

часть первую после слов «Председателю Верховного Совета РСФСР» дополнить словами «Президенту РСФСР»;

в части первой исключить слова «Совету Министров РСФСР»;

в части первой слова «автономным республикам» заменить словами «республикам в составе РСФСР», а слова «Главному государственному арбитра РСФСР» заменить словами «Высшему Арбитражному Суду РСФСР».

7. В части первой статьи 114:

в пункте 5 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

пункты 7, 9–12 исключить, пункты 8, 13 и 14 считать соответственно пунктами 7, 8 и 9.

8. В статье 115:

часть первую исключить;

в пункте 1 части пятой исключить слова «законы РСФСР и другие»;

в пункте 2 части пятой слово «доклады» заменить словом «сообщения»;

пункт 4 части пятой изложить в следующей редакции:

«4) представляет Верховному Совету РСФСР кандидатуры для избрания на должности Председателя Верховного Суда РСФСР и Председателя Высшего Арбитражного Суда РСФСР, а затем представляет этих должностных лиц Съезду народных депутатов РСФСР на утверждение»;

из части пятой исключить пункт 5.

9. В статье 117:

дополнить статью после части первой новой частью второй следующего содержания:

«Законы РСФСР подписываются и обнародуются Президентом РСФСР в течение 14 дней. Президент РСФСР вправе вернуть до истечения указанного срока закон РСФСР, принятый Верховным Советом РСФСР, для повторного рассмотрения. В этом случае закон РСФСР подписывается Президентом РСФСР в трехдневный срок после повторного его принятия большинством голосов от общего числа народных депутатов РСФСР в каждой из палат Верховного Совета РСФСР»;

часть вторую, третью и четвертую считать соответственно частями третьей, четвертой и пятой;

часть третью изложить в следующей редакции:

«Избрание судей Конституционного Суда РСФСР, Верховного Суда РСФСР и Высшего Арбитражного Суда РСФСР, а также назначение Гене-

рального прокурора РСФСР производятся при наличии заключений соответствующих постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета РСФСР».

10. Часть первую статьи 118 после слов «к Председателю Верховного Совета РСФСР» дополнить словами «к Президенту РСФСР».

11. Дополнить Конституцию РСФСР главой 13.1 следующего содержания:

«Глава 13.1. Президент РСФСР

Статья 121.1. Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР.

Президент РСФСР не может быть народным депутатом.

Президент РСФСР не занимает никакие другие должности в государственных, коммерческих и общественных органах и организациях, не имеет права на предпринимательскую деятельность.

Статья 121.2. Президентом РСФСР может быть избран только гражданин РСФСР не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом.

Президент РСФСР избирается сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть Президентом РСФСР более двух сроков подряд.

Статья 121.3. Выборы Президента РСФСР осуществляются гражданами РСФСР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Никакие иные выборы или назначение на должность, а равно присвоение полномочий Президента РСФСР незаконны и недействительны.

Порядок выборов и вступления в должность Президента РСФСР устанавливается законами РСФСР.

Статья 121.4. При вступлении в должность Президент РСФСР приносит следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики соблюдать Конституцию и законы РСФСР, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов РСФСР и добросовестно исполнять возложенные на меня народом обязанности».

Статья 121.5. Президент РСФСР:

- 1) обладает правом законодательной инициативы;
- 2) подписывает и обнародует законы РСФСР в течение 14 дней с момента их принятия.

Законы, принятые Верховным Советом РСФСР, могут быть возвращены до истечения этого срока Президентом РСФСР для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон РСФСР принят большинством голосов от общего состава каждой из палат Верховного Совета РСФСР, то Президент РСФСР обязан его подписать в течение трех дней;

3) представляет не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов РСФСР о выполнении принятых Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР, обращается с посланиями к народу РСФСР, Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР. Съезд народных депутатов РСФСР большинством голосов от общего числа народных депутатов РСФСР вправе потребовать от Президента РСФСР внеочередного доклада;

4) назначает Председателя Совета Министров РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР;

5) назначает и освобождает от должности министров, руководителей комитетов и ведомств РСФСР по представлению Председателя Совета Министров РСФСР;

6) руководит деятельностью Совета Министров РСФСР;

7) принимает отставку Правительства РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР;

8) назначает и отзывает дипломатических представителей РСФСР, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей;

9) возглавляет Совет Безопасности РСФСР, структура, полномочия и порядок формирования которого определяются законом РСФСР;

10) ведет переговоры и подписывает от имени РСФСР международные и межреспубликанские договоры, которые вступают в силу после ратификации Верховным Советом РСФСР;

11) принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности РСФСР, от имени РСФСР участвует в обеспечении государственной и общественной безопасности Союза ССР.

По предложению Президента РСФСР созываются внеочередные заседания Съезда народных депутатов РСФСР и внеочередные сессии Верховного Совета РСФСР.

Президент РСФСР не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР;

12) объявляет в соответствии с законом РСФСР чрезвычайное положение. На территории республики в составе РСФСР чрезвычайное положение объявляется по согласованию с ее высшими органами государственной власти;

13) решает в соответствии с законом вопросы гражданства РСФСР, предоставления политического убежища;

14) награждает государственными наградами РСФСР, присваивает специальные звания, классные чины и почетные звания РСФСР;

15) осуществляет право помилования граждан, осужденных судами РСФСР;

16) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РСФСР и законами РСФСР.

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

Статья 121.6. Полномочия Президента РСФСР не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства РСФСР, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти.

Статья 121.7. Одновременно с Президентом РСФСР избирается вице-президент РСФСР. Кандидатуру вице-президента РСФСР предлагает кандидат в Президенты РСФСР.

Вице-президентом РСФСР может быть избран гражданин РСФСР не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом.

Вице-президент РСФСР не может быть народным депутатом.

Вице-президент РСФСР осуществляет по поручению Президента РСФСР отдельные его полномочия.

Вице-президент РСФСР замещает Президента РСФСР в случае его отсутствия.

Статья 121.8. Президент РСФСР на основе и во исполнение Конституции РСФСР и законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР издает указы и распоряжения, проверяет их исполнение. Указы Президента РСФСР не могут противоречить Конституции и законам РСФСР. Указы Президента РСФСР обязательны к исполнению на всей территории РСФСР.

Президент вправе приостанавливать решения органов исполнительной власти на территории РСФСР, если они противоречат Конституции и законам РСФСР.

Статья 121.9. Президент РСФСР и вице-президент РСФСР неприкосновенны и охраняются законом.

Статья 121.10. Президент РСФСР может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги.

Такое решение принимается Съездом народных депутатов РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР большинством в две трети голосов от общего числа народных депутатов РСФСР по инициативе Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР или одной из его палат.

Вице-президент РСФСР может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции РСФСР, законов РСФСР в порядке, предусмотренном настоящей статьей.

Статья 121.11. В случае отрешения Президента РСФСР от должности, отставки Президента РСФСР, невозможности дальнейшего осуществления им своих полномочий, а также в случае смерти Президента РСФСР полномочия Президента РСФСР исполняет вице-президент РСФСР.

Вопрос о назначении выборов Президента РСФСР решается в соответствии с Законом РСФСР о выборах Президента РСФСР».

12. Статью 122 изложить в следующей редакции:

«Статья 122. Совет Министров РСФСР — Правительство РСФСР — орган исполнительной власти, подотчетный Президенту РСФСР».

13. Статью 123 изложить в следующей редакции:

«Статья 123. Совет Министров РСФСР формируется Президентом РСФСР. Председатель Совета Министров РСФСР назначается Президентом РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР. Заместители Председателя Совета Министров РСФСР, министры РСФСР, председатели государственных комитетов РСФСР назначаются и освобождаются от должности Президентом РСФСР по представлению Председателя Совета Министров РСФСР.

В состав Совета Министров РСФСР входят по должности председатели Советов Министров республик в составе РСФСР.

По представлению Председателя Совета Министров РСФСР Президент РСФСР может включить в состав Правительства РСФСР руководителей других органов и организаций РСФСР.

Решение об отставке Правительства РСФСР принимается Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР путем выражения недоверия Правительству РСФСР, либо Президентом РСФСР по своей инициативе с согласия Верховного Совета РСФСР, или Президентом РСФСР по инициативе самого Правительства РСФСР. При отставке Правительства РСФСР Президент РСФСР обязан сформировать новое Правительство РСФСР.

Вопрос о доверии Совету Министров РСФСР решается Съездом народных депутатов РСФСР большинством голосов от общего состава народных депутатов РСФСР или Верховным Советом РСФСР большинством голосов от общего числа народных депутатов РСФСР в каждой из палат Верховного Совета РСФСР.

Совет Министров РСФСР слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РСФСР».

14. Статью 124 исключить.

15. В статье 125:

часть первую изложить в следующей редакции:

«Совет Министров РСФСР правомочен решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, постольку, поскольку они не входят согласно Конституции РСФСР и законам РСФСР в компетенцию Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и Президента РСФСР»;

в пункте 2 части второй слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

из пункта 2 части второй исключить слова «и вносит в Верховный Совет РСФСР», а также слова «представляет Верховному Совету РСФСР отчеты о выполнении планов и исполнении бюджета».

16. Статью 126 исключить.

17. Статью 127 изложить в следующей редакции:

«Совет Министров РСФСР на основе и во исполнение законов РСФСР и иных решений Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета

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

РСФСР, указов Президента РСФСР, а также законов СССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, принятых по вопросам, переданным РСФСР Союзу ССР, издает постановления и распоряжения и проверяет их исполнение. Постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР обязательны к исполнению на всей территории РСФСР».

18. Статью 130 изложить в следующей редакции:

«Статья 130. Структура Совета Министров РСФСР, компетенция, порядок деятельности и отношения Совета Министров РСФСР с другими государственными органами определяются на основе Конституции РСФСР Законом РСФСР о Совете Министров РСФСР».

19. Статью 155 изложить в следующей редакции:

«Статья 155. Президент РСФСР вносит государственный план экономического и социального развития РСФСР на рассмотрение Верховного Совета РСФСР.

Верховный Совет РСФСР по докладу Президента РСФСР и заключениям постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета РСФСР обсуждает и утверждает государственный план экономического и социального развития РСФСР».

20. Статью 161 после слов «Верховным Советом РСФСР» дополнить словами «по представлению Президента РСФСР».

21. Название раздела IX изложить в следующей редакции:

«IX. ПРАВОСУДИЕ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР».

22. Название главы 21 изложить в следующей редакции:

«Глава 21. Судебная система РСФСР».

23. Части вторую и третью статьи 163 изложить в следующей редакции:

«Судебную систему РСФСР составляют:

Конституционный Суд РСФСР, Верховный Суд РСФСР, Высший Арбитражный Суд РСФСР, Верховные Суды и Высшие арбитражные суды республик в составе РСФСР, краевые, областные, городские суды и арбитражные суды, суды и арбитражные суды автономных областей и автономных округов, районные (городские) народные суды.

Организация и порядок деятельности судов РСФСР и арбитражных судов РСФСР определяются законами РСФСР и действующими на территории РСФСР законами Союза ССР».

24. В статье 164:

в части второй слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

часть третью после слов «городских судов» дополнить словами «и арбитражных судов», а слова «или Президиумом Верховного Совета РСФСР» исключить;

часть четвертую изложить в следующей редакции:

«Судьи Верховного Суда РСФСР, Высшего Арбитражного Суда РСФСР, Верховных Судов и Высших Арбитражных Судов республик в составе

РСФСР, судов и арбитражных судов автономных областей и автономных округов избираются соответственно Верховным Советом РСФСР, Верховными Советами республик в составе РСФСР, Советами народных депутатов автономных областей и автономных округов».

25. Статью 165 изложить в следующей редакции:

«Конституционный Суд РСФСР является высшим судебным органом конституционного контроля в РСФСР, осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства. Конституционный Суд РСФСР состоит из 15 судей.

Верховный Суд РСФСР является высшим судебным органом РСФСР и осуществляет надзор за судебной деятельностью судов РСФСР, кроме Конституционного Суда РСФСР и арбитражных судов РСФСР. Верховный Суд РСФСР состоит из Председателя, его заместителей, членов Верховного Суда РСФСР и народных заседателей.

Высший Арбитражный Суд РСФСР является высшим экономическим судебным органом РСФСР и осуществляет надзор за судебной деятельностью арбитражных судов РСФСР. Высший Арбитражный Суд РСФСР состоит из Председателя, его заместителей и членов Высшего Арбитражного Суда РСФСР».

26. Статью 168 изложить в следующей редакции:

«Правосудие в РСФСР осуществляется на началах равенства сторон перед законом и судом».

27. Статью 175 исключить.

28. Статью 183 изложить в следующей редакции:

«Столицей Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является город Москва. Статус столицы, структура и компетенция органов власти и управления города Москвы устанавливаются законом РСФСР».

29. Произвести терминологические изменения в тексте Конституции РСФСР:

в части первой статьи 7 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

из части первой статьи 71 исключить слово «автономные»;

в пунктах 2, 3 и 8 статьи 72 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

название главы 8 изложить в следующей редакции:

«Глава 8. Республика в составе РСФСР»;

в статье 78 слова «Автономная республика» заменить словами «Республика в составе РСФСР», а в части третьей статьи слово «автономной» заменить словом «данной»;

в статье 79 слова «Автономная республика» и «автономная республика» заменить соответственно словами «Республика в составе РСФСР» и «республика в составе РСФСР»;

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

в статье 80 слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР»;

в статье 81 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР», а слова «автономной республики» — словами «республики в составе РСФСР»;

в статье 85, в части третьей статьи 86, в частях первой и третьей статьи 87, в части третьей статьи 92, в части четвертой статьи 97 и в части второй статьи 102 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

в статье 105, в части четвертой статьи 107, в части третьей статьи 111 и в части третьей статьи 112 слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР»;

в части первой статьи 128 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

название раздела VI изложить в следующей редакции:

«VI. ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ В СОСТАВЕ РСФСР»;

название главы 15 изложить в редакции:

«Глава 15. Съезд народных депутатов
и Верховный Совет республики в составе РСФСР»;

в статье 131 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР», а слова «автономных республиках» — словами «республиках в составе РСФСР»;

в статье 132 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

название главы 16 изложить в следующей редакции:

«Глава 16. Совет Министров республики в составе РСФСР»;

в статьях 133 и 134 слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР»;

в статье 135 слова «автономной республики» и «АССР» заменить словами «республики в составе РСФСР»;

в статье 136 слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР»;

в статье 137 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

в части первой статьи 140 слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР»;

в части второй статьи 147, в статье 153, в части первой статьи 154, в статьях 160 слова «автономных республик» заменить словами «республик в составе РСФСР»;

в статье 171 слова «автономной республики» заменить словами «республики в составе РСФСР».

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

Закон РСФСР
от 24 мая 1991 г. № 1329-1

**Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона) РСФСР в связи
с реформой местного самоуправления¹**

В связи с проведением реформы местного самоуправления Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

I. Внести в Конституцию (Основной Закон) РСФСР следующие изменения и дополнения:

1. Из п. 8 статьи 72 исключить слова «руководство осуществлением государственных бюджетов автономных республик, бюджетов краев, областей и городов республиканского подчинения».

2. Из статьи 73 исключить слово «районное».

3. В статье 87:

из части второй исключить слова «и, за исключением городских (городов районного подчинения), поселковых и сельских Советов, формируют президиумы»;

в части третьей слово «президиумы» заменить словом «органы»;

в части четвертую и пятую исключить.

4. В статье 92:

из части третьей исключить слова «исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов» и слова «руководители ведомств, отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов»;

дополнить часть третью следующим предложением: «Не могут быть депутатами лица, возглавляющие местную администрацию, ее отделы и иные структурные подразделения».

5. В п. 7 статьи 125 слова «деятельностью исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов» заменить словами «нижестоящими органами государственного управления».

6. Название раздела VII дополнить словами «Местное самоуправление в РСФСР».

7. Название главы 17 изложить в следующей редакции:

«Местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления».

8. Статью 137 изложить в следующей редакции:

«**Статья 137.** Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах являются соответствующие Советы народных депутатов».

9. Статью 138 изложить в следующей редакции:

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

«Статья 138. Местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов.

Экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, порядок образования, владения, пользования и распоряжения которой регулируется законом».

10. Статью 141 изложить в следующей редакции:

«Статья 141. Круг вопросов, разрешаемых исключительно на сессиях местных Советов народных депутатов, устанавливается законом».

11. Из статьи 143 исключить слова «осуществляя руководство деятельностью нижестоящих Советов».

12. Статью 144 изложить в следующей редакции:

«Статья 144. Система органов территориального общественного самоуправления, их компетенция, порядок организации и деятельности регулируются законом».

13. Статью 145 изложить в следующей редакции:

«Статья 145. Работу местных Советов народных депутатов организуют их председатели, которые избираются на сессиях Советов из числа депутатов тайным голосованием на срок полномочий этих Советов».

14. Главу 18 изложить в следующей редакции:

«Глава 18. Местная администрация

Статья 146. Органы государственного управления в краях, областях, автономных областях, автономных округах, местная администрация в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляют исполнительные-распорядительные функции на основании и во исполнение законов РСФСР и республик в составе РСФСР, актов Президента РСФСР и Правительства РСФСР, решений местных Советов народных депутатов, принятых в пределах их полномочий, обеспечивают законные права и интересы органов местного самоуправления и граждан.

Местная администрация подотчетна соответствующему местному Совету народных депутатов и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Глава местной администрации представляет соответствующему местному Совету народных депутатов ежегодный отчет о деятельности местной администрации.

Статья 147. Компетенция и порядок формирования местной администрации устанавливаются законом.

Соответствующий Совет народных депутатов вправе принять решение о недоверии главе и другим должностным лицам местной администрации. Порядок выражения недоверия должностным лицам местной администрации и отрешения их от должности устанавливается законом.

Статья 148. Структура местной администрации утверждается Советом народных депутатов по представлению главы местной администрации.

Руководители органов, структурных подразделений местной администрации назначаются и освобождаются непосредственно главой местной администрации. Перечень должностей местной администрации, утверждение на которые производится соответствующим Советом народных депутатов, устанавливается законом.

Статья 149. Глава местной администрации в пределах своей компетенции принимает постановления и издает распоряжения.

Акты главы местной администрации, противоречащие законодательству, могут быть отменены Советом народных депутатов, вышестоящим исполнительно-распорядительным органом или судом в соответствии с законодательством РСФСР и республик в составе РСФСР.

Статья 150. Органы и структурные подразделения местной администрации подчиняются главе местной администрации по всем вопросам своей деятельности.

Статья 151. — исключена».

II. Ввести в действие настоящий Закон с момента его принятия, за исключением статей 4 и 14, которые вступают в силу с момента избрания местной администрации.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 24 мая 1991 г.**

**О порядке введения в действие Закона РСФСР
«Об утверждении Закона РСФСР
„Об изменениях и дополнениях
Конституции (Основного Закона) РСФСР“»¹**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Ввести в действие Закон РСФСР «Об утверждении Закона РСФСР „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР“» с момента его принятия.

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 777.

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

2. Изменения и дополнения, внесенные в статьи Конституции (Основного Закона) РСФСР, касающиеся полномочий Верховного Совета РСФСР, Президиума Верховного Совета РСФСР, Председателя Верховного Совета РСФСР, Совета Министров РСФСР, вступают в силу с момента вступления в должность Президента РСФСР.

3. Органы государственного арбитража исполняют свои обязанности впредь до избрания соответствующих арбитражных судов РСФСР.

4. Верховному Совету РСФСР в соответствии с Законом РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и Законом РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» принять законодательные акты, регулирующие деятельность Совета Министров РСФСР, Совета Безопасности РСФСР и арбитражных судов РСФСР, а также необходимые изменения и дополнения в другие законодательные акты РСФСР.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 25 мая 1991 г.**

О Законе РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР»¹

Обсудив Закон РСФСР от 6 мая 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР», Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Верховному Совету РСФСР рассмотреть поправки народных депутатов РСФСР к Закону РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», подготовить в соответствии с поправками проект закона и внести его на рассмотрение следующего Съезда народных депутатов РСФСР.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 779.



61

РАСПОРЯЖЕНИЕ

Первого заместителя Председателя Верховного Совета
РСФСР

*Помещения на
даче. Камерой законсервировать
здесь группу? Р. Хасбулатов*

Управляющему делами
Совета Министров РСФСР
тов. ТРЕТЬЯКОВУ А.И.

В связи с необходимостью срочной доработки проекта Конституции Российской Федерации прошу обеспечить выезд Рабочей группы Конституционной комиссии на базу "Архангельское" с 5 по 16 июля с.г. и создать необходимые условия для работы там, в том числе:

- обеспечить всем членам группы жилье (дача №32),
- трехразовое питание на базе "Архангельское",
- транспорт,
- расконсервировать оргтехнику на даче №6,
- откомандировать на обслуживание этой техники сотрудницу Орготдела Совмина РСФСР т.Корнееву М.А.

Р.И.Хасбулатов

29.05.91.



СЕКРЕТАРЬ ПРЕЗИДИУМА
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР

7 .. июня 1991 г.
№ 21/169-19
Москва, Дом Советов РСФСР


Уважаемый

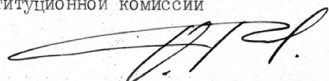
В связи с предполагаемым рассмотрением на предстоящей сессии Верховного Совета РСФСР вопроса о проекте новой Конституции Российской Федерации и решением пленарного заседания Конституционной комиссии о публикации в июле месяце проекта в средствах массовой информации направляем Вам повторно проект Конституции Российской Федерации.

Просим Вас до 20 июня 1991 г. дать свои замечания и предложения в секретариат Конституционной комиссии (к.4-44).
Телефон для справок 205-54-60.

Секретарь Президиума
Верховного Совета РСФСР

Ответственный секретарь
Конституционной комиссии

 С.А.Филатов

 О.Г.Румянцев

**Из служебной переписки Верховного Совета РСФСР
Сопроводительное письмо к проекту Конституции
Российской Федерации
от 7 июня 1991 г.¹**

Уважаемый!

В связи с предполагаемым рассмотрением на предстоящей сессии Верховного Совета РСФСР вопроса о проекте новой Конституции Российской Федерации и решением пленарного заседания Конституционной комиссии о публикации в июле месяце проекта в средствах массовой информации направляем Вам повторно проект Конституции Российской Федерации.

Просим Вас до 20 июня 1991 г. дать свои замечания и предложения в секретариат Конституционной комиссии (к. 4-44). Телефон для справок 205-54-60.

**Секретарь Президиума
Верховного Совета РСФСР**

С. А. ФИЛАТОВ

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. РУМЯНЦЕВ

**ЗАКОН РСФСР
от 27 июня 1991 г. № 1494-1**

О вступлении в должность Президента РСФСР²

Статья 1. Президент РСФСР, избранный в соответствии с Конституцией РСФСР, вступает в должность не позднее одного месяца со дня официального объявления результатов выборов Президента РСФСР.

Статья 2. При вступлении в должность Президент РСФСР приносит присягу народу на торжественном заседании высшего органа государственной власти РСФСР.

После принесения присяги исполняется Государственный гимн РСФСР.

Статья 3. С момента принесения присяги Президент РСФСР и вице-президент РСФСР считаются вступившими в должность, сложившими полномочия народных депутатов и освобожденными от других должностей.

Статья 4. Не позднее десяти дней с момента вступления в должность Президента РСФСР Совет Министров РСФСР слагает свои полномочия пе-

¹ Архив ФКР.

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 26. Ст. 880.

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

ред вновь избранным Президентом РСФСР. Совет Министров продолжает исполнять свои обязанности до формирования нового состава Совета Министров РСФСР в соответствии с Конституцией РСФСР.

Статья 5. Финансирование деятельности Президента РСФСР, вице-президента РСФСР, совещательных органов при Президенте РСФСР, а также аппарата Президента РСФСР осуществляется за счет средств республиканского бюджета РСФСР в пределах сумм, утвержденных Верховным Советом РСФСР.

Статья 6. Должностные оклады Президента РСФСР и вице-президента РСФСР устанавливаются Верховным Советом РСФСР.

Статья 7. Президент РСФСР имеет круглую печать с изображением герба РСФСР и надписью «Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

Статья 8. Безопасность Президента РСФСР, вице-президента РСФСР и их семей обеспечивается специальной службой.

Статья 9. Место нахождения Президента РСФСР — столица РСФСР, город Москва.

В месте официального пребывания Президента РСФСР и вице-президента РСФСР поднимается Государственный флаг Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

Статья 10. Настоящий Закон вступает в силу с момента принятия.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н. ЕЛЬЦИН

КОНЦЕПЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РСФСР¹

СОДЕРЖАНИЕ

- + 1. Концепция исполнительной власти в РСФСР.
- + 2. Язык реформы.
- + 3. Правовые основания организации президентской службы.
- + 4. Структура Службы Президента РСФСР.
 - А) Президентский (Государственный) Совет в т.ч:
 - Коллегия государственной реформы.
 - Совет безопасности.
 - Б) Совет по делам Федерации, земель и национальностей.
 - В) Государственная канцелярия.
- + 5. Правительство (Совет Министров).
- + 6. Система представителей федеральной власти на местах.
 - 7. Отношения с парламентом.
 - 8. Отношения с Союзом.

1. КОНЦЕПЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РСФСР

Исполнительная власть в РСФСР представляет собою самостоятельную ветвь власти, отделенную от законодательной и судебной властей, действующую на основании Конституции и законов Российской Федерации.

Исполнительная власть выстроена по четкой вертикали. Ее пятью несущими и соподчиненными уровнями являются:

- Президент РСФСР;
- Служба Президента РСФСР (стратегия и аппарат);
- Правительство РСФСР (хозяйственно-административные задачи);
- представители федеральной власти на местах;
- местная администрация (исполнительно-распорядительные органы местной власти и местного самоуправления).

Поскольку Президент РСФСР является высшим должностным лицом Республики (т.е. главой государства) и главой исполнительной власти, то выполнение этих двух основных функций требует создания под началом Президента двух главных функциональных структур:

1) правительственной, осуществляющей исполнительно-распорядительную деятельность под руководством Президента, и

¹ Проект концепции подготовлен Рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР в составе: н.д. РСФСР — Л.Б. Волков, Б.А. Золотухин, О.Г. Румянцев, Ю.А. Рыжов; н.д. Мособлсовета — К.В. Янков; эксперты — Э.М. Аметистов, В.Д. Зорькин, В.А. Кикоть, Л.С. Мамут, Б.М. Пугачев. Под общей редакцией О.Г. Румянцева // Архив ФКР.

2) собственно президентской, обеспечивающей выполнение Президентом его высших государственных функций.

В перечень высших государственных функций Президента, требующих наличия соответствующих органов, входят следующие:

а) правозащитная функция;

б) функция государственного строительства, включая законодательные и конституционно-правовые инициативы Президента и его взаимоотношения с конституционно-правовыми структурами Республики: Парламентом, Конституционным Судом, судами общей компетенции и Прокуратурой, подотчетной Парламенту;

в) функция защиты суверенитета Республики, включая взаимоотношения с Союзом, союзными и автономными республиками;

г) административная функция, включая взаимоотношения с местной администрацией.

2. ВАЖНОЕ СООБРАЖЕНИЕ: ЯЗЫК РЕФОРМЫ

Президент РСФСР — первый глава российского государства, избранный непосредственно народом. Российским народом. А потому и язык реформы должен быть российским, а не чужеземным. Уж если и заимствовать иностранную терминологию, так ту, которую можно почерпнуть из богатой истории российского конституционного реформаторства, где заимствования были, встречаются подходящие слова и люди по крайней мере знают их по книгам.

Администрация, по-русски — «служба».

Мэр — «городской голова».

Префект — правительственный чиновник.

3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ СЛУЖБЫ

Правительство, а также Совет Безопасности и Совет Федерации являются непосредственно конституционными органами, формируемыми при участии Парламента и частично ответственными перед ним. Аппарат Президента, обеспечивающий выполнение им перечисленного круга обязанностей, Конституцией не предусмотрен и структура его не определена, что может создать определенные правовые и политические осложнения при формировании аппарата. Вместе с тем, принятый Верховным Советом Закон о порядке вступления в должность Президента предусматривает выделение ему средств, необходимых для выполнения его функций.

На этой основе возможно формирование непосредственно президентских структур без внесения дополнений в Конституцию или принятия конституционных законов. Однако по своей правовой природе они должны рассматриваться как «президентские», а не как «государственные», ибо в последнем случае потребуются принятие закона. «Президентский» аппарат может быть образован указом Президента.

Принятого недавно Закона «О вступлении в должность Президента РСФСР» недостаточно. Нужен следующий краткий Закон «Об учреждении службы Президента РСФСР»:

Проект

ЗАКОН РСФСР

«Об учреждении службы Президента РСФСР»

В целях эффективного выполнения полномочий, предоставленных Президенту РСФСР Законом РСФСР «О Президенте РСФСР», Верховный Совет РСФСР постановляет:

1. Учредить Службу Президента РСФСР.
2. Структура, порядок и состав деятельности Службы Президента РСФСР устанавливаются Президентом РСФСР.
Председатель Верховного Совета РСФСР

4. СТРУКТУРА СЛУЖБЫ ПРЕЗИДЕНТА РСФСР

Служба Президента РСФСР (администрация) состоит из трех блоков:

- Государственный (Президентский) совет;
- Совет по делам федерации, земель и национальностей;
- Государственная канцелярия (аппарат).

А. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ

Основным стратегическим подразделением администрации Президента должен стать Государственный (Президентский) Совет. Он состоит из:

- 1) государственных советников во главе с Главным государственным советником и
- 2) государственных секретарей, возглавляющих коллегии Государственного совета по основным функциональным направлениям его деятельности.

Предполагается примерно следующая структура коллегий:

а) Коллегия по государственно-правовому строительству (вариант: и законодательным инициативам Президента) В задачи этой Коллегии входит разработка мероприятий по совершенствованию государственного аппарата Республики, конституционному строительству, организации взаимоотношений с парламентом, судебной и прокурорской системами.

б) Коллегия по вопросам суверенитета, национально-государственного строительства и местного самоуправления. В задачи этой Коллегии входит разработка мероприятий по укреплению и реализации суверенитета Республики в ее взаимоотношениях с Союзом ССР, союзными и автономными республиками, местными Советами.

в) Коллегия по вопросам прав граждан. В задачи этой Коллегии входит разработка мероприятий по обеспечению соблюдения прав и интересов личности, президентской защите прав собственности, подготовка решений по награждению и помилованию и т.п.

Группа советников Президента осуществляет общее стратегическое планирование и обобщает работу коллегий.

Советники Президента и секретари коллегий, а также члены коллегий назначаются из числа компетентных политических деятелей, депутатов различных уровней и соответствующих специалистов с соблюдением определенных пропорций. Советники, секретари и члены коллегий несут персональную ответственность за подготавливаемые ими решения и инициативы.

При советниках и коллегиях образуется немногочисленный компетентный аппарат.

Б. СОВЕТ ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ, ЗЕМЕЛЬ И НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ

В состав Совета по делам федерации, земель и национальностей входят:

- 1) институт представителей федеральной власти на местах;
- 2) постоянное совещание глав местной администрации;
- 3)

В. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ¹

¹ Предложения Э.М. Аметистова:

В составе исполнительного аппарата Президента РСФСР создается юридический отдел (юридическая служба, отдел правовых актов и т.п. — название подлежит уточнению). Отдел состоит из юристов высокой квалификации — специалистов по всем отраслям законодательства. Соответственно этому определяется и структура отдела — в его рамках создаются отраслевые подразделения: конституционного, гражданского, административного, уголовного, международного и других отраслей права.

Основные задачи отдела:

- разработка правовой политики Президента, то есть определение направлений и проблем, по которым необходимо принятие актов Президента;
- подготовка и экспертиза проектов таких актов;
- наблюдение за ходом реализации таких актов и оценка их эффективности, разработка мер по ее усилению;
- контроль за соблюдением установленной компетенции президентских актов, с тем чтобы не допускать столкновения и конкуренции актов Президента с компетенцией других властей;
- правовое консультирование других подразделений исполнительного аппарата Президента по вопросам, входящим в их компетенцию;
- правовая оценка обращений, петиций, жалоб, направляемых в адрес Президента; и другие вопросы.

В составе подразделения, занимающегося конституционным законодательством, создается группа конституционного развития, которая возглавляет, ведет и координирует всю работу по подготовке президентского проекта новой Конституции Российской Федерации, проектов изменений и поправок к действующей Конституции, вносимых по инициативе Президента. Группа вправе привлекать к своей работе все остальные подразделения юридического отдела, создавать временные рабочие коллективы по отдельным проблемам, группы экспертов и кон-

Эта служба существовала по Основным законам (Конституции) Российской Империи 1905–1907 гг.

Канцелярия Президента возглавляется Начальником Канцелярии, которому принадлежит высшее заведывание рядом отделов:

- отдел представительства и протокола,
- отдел охраны,
- правовой отдел,
- информационный отдел,
- пресс-служба,
- отдел переписки,
- отдел архива и библиотеки,
- финансово-хозяйственный отдел,
- государственная типография,
- личный секретариат Президента, включающий помощников и личных секретарей Президента.

(ПРИМЕЧАНИЕ: важно включить эту службу в состав Канцелярии, иначе она начнет не только обслуживать шефа, но формировать и проводить свою политику, будучи как бы над всеми!)

Каждый отдел возглавляется чиновником в должности Начальника отдела Канцелярии.

На Государственную Канцелярию возлагаются обязанности делопроизводства во всех подразделениях президентской администрации.

5. СИСТЕМА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ

1). Необходимость представительств центральной власти на местах.

В то время, когда Советы на местах назначались по разнарядке, а любой ответственный чиновник входил в номенклатуру более высокого органа власти, необходимости в представительстве центральной власти на местах не было. Управление было строго иерархизировано, и воля вышестоящего органа власти всегда имела приоритет перед волей нижестоящего. Иное дело — представительный орган (или местная администрация), который на деле избран населением: он значительно менее зависим от верхних уровней управления, иерархическая система управления нарушается. Вместе с тем единство государства требует осуществления ряда функций на местах центральной власти.

2). Форма представительства центральной власти на местах.

Предлагается представительство в форме префектур (генеральных инспектур), возглавляемых префектом (генеральным инспектором). Префект (генеральный инспектор) назначается и смещается указом Президента

султантов, осуществлять иные организационные мероприятия, необходимые для выполнения ее задач.

РСФСР. С одной стороны, нецелесообразно выводить префектов (генеральных инспекторов) из подчинения Совета Министров, поскольку значительная часть их функций входит в компетенцию Правительства, и, если префекты (генеральные инспекторы) будут подчиняться только Президенту, Совет Министров для эффективного решения возложенных на него задач будет вынужден ставить вопрос об организации собственных представительств на местах. С другой стороны, предлагаемая форма назначения и смещения префектов (генеральных инспекторов) гарантирует следование ими в первую очередь воле Президента РСФСР. Методическое и организационное руководство деятельностью префекта (генерального инспектора) осуществляет министерство (госкомитет) по региональным и национальным делам. Предлагаемая схема подчиненности префектов (генеральных инспекторов) аналогична схеме подчиненности послов. Префектура (генеральная инспекция) представляет собой коллегиальный орган, возглавляемый префектом (генеральным инспектором). Соотношение полномочий префекта (генерального инспектора) и префектуры (генеральной инспекции) предлагается установить аналогично соотношению между министром и коллегией министерства: при разногласиях префект (генеральный инспектор) проводит свое решение, докладывая о возникших разногласиях министру по региональным и национальным делам, а члены префектуры (генеральной инспекции), в свою очередь, докладывают министру свое мнение. Членами префектуры (генеральной инспекции) являются: префект (генеральный инспектор), назначаемый и смещаемый Президентом РСФСР; заместитель (заместители) префекта (генерального инспектора), назначаемый (назначаемые) приказом министра по региональным и национальным делам по представлению префекта (генерального инспектора); назначаемые по согласованию с префектом (генеральным инспектором) соответствующими министрами РСФСР представители министерств:

- министерства внутренних дел;
- министерства иностранных дел;
- госкомитета по государственной собственности;
- госкомитета по охране природы;
- министерства финансов;
- министерства экономики;

и, при необходимости, других министерств и ведомств РСФСР, а также президентских структур. Вводится понятие «территория префектуры (генеральной инспекции)», которая может соответствовать территории республики, области, края, но может включать одновременно и несколько областей (краев). На своей территории префектура (генеральная инспекция) может назначать уполномоченных в города и районы.

3). Функции префектуры (генеральной инспекции)

А. Функции по осуществлению полномочий, отнесенных к ведению РСФСР

Органы на местах, осуществляющие функции, отнесенные к ведению РСФСР, и имеющие «двойное подчинение» местным исполкомам, должны быть из подчинения последних выведены и переданы в «двойное подчинение», помимо соответствующего министерства (ведомства), префектуре (генеральной инспекции). Так, органы внутренних дел (за исключением руководства муниципальной милицией) становятся двойного подчинения: префекту (генеральному инспектору) и МВД. Префект (генеральный инспектор) становится руководителем гражданской обороны соответствующей территории. Префектура (генеральная инспекция) под методическим руководством МИД РСФСР выполняет (в основном в отдаленных регионах) отдельные функции МИД: выдает служебные и дипломатические загранпаспорта, непосредственно сносится с консульскими учреждениями иностранных государств в РСФСР, обеспечивает нормальные условия их функционирования на своей территории и др. К префектуре (генеральной инспекции) отходит часть функций нынешних исполкомов по уведомлению и согласованию вопросов государственного значения, таких, как: организация военных учений, крупные передвижения войск; деятельность предприятий, остающихся в союзной собственности. Префектура (генеральная инспекция) осуществляет управление государственной (федеральной) собственностью на своей территории (исключая отдельные предприятия прямого российского подчинения) под методическим руководством госкомитета по государственной собственности, вправе заключать с местной администрацией договоры о передаче ей части прав по управлению государственной (федеральной) собственностью.

Б. Функции по контролю за деятельностью представительных органов местной власти и местной администрации

Префект (генеральный инспектор), считающий, что представительный орган местной власти (местная администрация) превысил свои полномочия, вправе опротестовать эти действия в суде как через прокуратуру, так и непосредственно. Член префектуры (генеральной инспекции), представляющий министерство финансов, осуществляет финансовый контроль за деятельностью представительных органов местной власти и местных администраций. По его представлению префект (генеральный инспектор) вправе приостанавливать операции по счетам представительных органов местной власти и местных администраций в любых банках и отстранять от должности главных бухгалтеров представительных органов местной власти и местных администраций. В случае, когда представительный орган местной власти не утвердил бюджет соответствующей территории, префект (генеральный инспектор) вправе по представлению местной администрации утвердить временный бюджет. Префект (генеральный инспектор) вправе:

по представлению прокуратуры или суда, пришедших к выводу о нарушении закона представительным органом местной власти города (района) и ниже, распустить его и назначить новые выборы;

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

по представлению прокуратуры или суда, пришедших к выводу о нарушении закона местной администрацией города (района) и ниже, отстранить ее главу от должности и назначить новые выборы (если глава местной администрации избран всеобщим голосованием);

делать представление Президенту РСФСР о роспуске представительного органа власти либо об отстранении главы администрации области (края).

В. Функции по управлению в чрезвычайных ситуациях

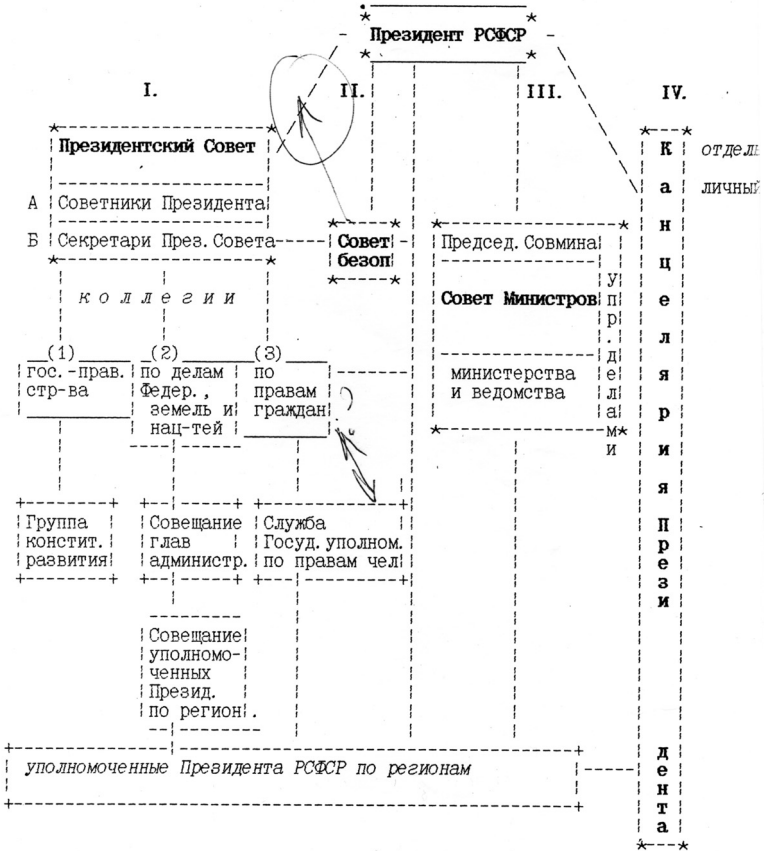
В чрезвычайных ситуациях в соответствии с законом о чрезвычайном положении префекту (генеральному инспектору) Президентом РСФСР могут быть переданы дополнительные полномочия:

подчинять себе внутренние войска МВД РСФСР, органы КГБ РСФСР, муниципальную милицию;

издавать обязательные для исполнения всеми должностными лицами и гражданами приказы;

приостанавливать полномочия представительных органов местной власти и местной администрации. В чрезвычайных ситуациях решением Президента префект (генеральный инспектор) может быть выведен из подчинения Министра по региональным и национальным делам и напрямую подчинен Президенту либо Президенту и Председателю Совета Министров.

СХЕМА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ВОЗГЛАВЛЯЕМОЙ ПРЕЗИДЕНТОМ РСФСР



ИЗ СТЕНОГРАММЫ
ПЯТОГО СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
10 июля 1991 г.

**Торжественное заседание, посвященное вступлению
в должность первого Президента РСФСР
Ельцина Бориса Николаевича¹**

*Ведет заседание первый заместитель
Председателя Верховного Совета РСФСР
Р.И. Хасбулатов*

Председательствующий. Уважаемые народные депутаты и гости Съезда! Соотечественники! Сегодня открывается новая страница в истории государства Российского. В этот торжественный для Российской Федерации час вступления в должность первого Президента Российской Федерации приветствую вас от имени Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. (*Аплодисменты.*) Здесь, в историческом центре Российского государства, в Кремле, определена резиденция Президента Российской Федерации. (*Аплодисменты.*) В момент принесения присяги над ней будет водружен флаг республики. (*Аплодисменты.*) Открывая торжественное заседание Съезда народных депутатов РСФСР, посвященное вступлению в должность первого Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина, позвольте от вашего имени приветствовать Президента страны Михаила Сергеевича Горбачева (*аплодисменты*), Председателя Верховного Совета СССР Анатолия Ивановича Лукьянова (*аплодисменты*), Премьер-министра Валентина Сергеевича Павлова (*аплодисменты*), делегации суверенных республик в лице президентов, председателей Верховных Советов, глав правительств, представителей республик (*аплодисменты*), представителей республик в составе РСФСР, краев, областей, городов, представителей общественных движений, трудовых коллективов. В зале присутствуют представители всех конфессий, Патриарх Московский и всея Руси Алексей II. (*Аплодисменты.*) Слово предоставляется народному депутату РСФСР Олегу Валериановичу Басилашвили. (*Аплодисменты.*)

¹ Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10–17 июля, 28 октября – 2 ноября, 1991 г.: Стенографический отчет: В 3 т. Т. 1. М. С. 3–14.

О.В. Басилашвили. Уважаемые народные депутаты и гости! Сегодня здесь, в древнем Московском Кремле, открывается новая страница более чем тысячелетней истории России, нашей Родины, объединившей судьбы людей от Балтики до Тихого океана, от Баренцева до Черного, Азовского и Каспийского морей. Через несколько минут первый Президент Российской Федерации даст присягу на верность народу, свободно избравшему его, и официально вступит в должность. Зарождение отечественной государственности восходит еще ко временам Киевской Руси, ставшей колыбелью трех братских славянских народов: русского, украинского и белорусского, ко временам князя Владимира Святого, когда Русь приняла христианство. Прошли столетия. Это было непростое время: невзгоды, иноземные захватчики, войны, усобицы, братоубийственные распри. Однако существовала и осознанная потребность к единству, выраженная в деятельности Сергия Радонежского и Дмитрия Донского. Идея государственности, сплочения нашла свое выражение уже в другом центре Москве. И именно здесь вновь оформилось то государственное образование, которое получило название Россия. В XVIII веке Россия вошла в число великих европейских держав. Во времена Петра Великого и Великой Екатерины были установлены основы государственности, по которым страна жила до 1917 года. Век XIX нашей истории — это период укрепления России и одновременно столетие великих реформ. Этот век принес народам России первые признаки гражданских свобод. В 1861 году было отменено крепостное право. Осваивались просторы огромной страны, строились гигантские железнодорожные магистрали, появились новые промышленные районы. Темпы экономического развития России в начале XX века были одними из самых высоких в мире. Креп и развивался общероссийский рынок. Рос золотой запас. Страна являлась держателем твердой валюты, крупнейшим экспортером сельскохозяйственной продукции. В начале XX века Россия становится конституционной монархией. История России — это история ее культуры, без которой немыслима мировая цивилизация, культуры Андрея Рублева и протопопа Аввакума, Пушкина и Тургенева, Достоевского и Толстого, Мусоргского и Чайковского, Булгакова и Тарковского. Однако нельзя забывать и другое. И во времена Ивана Грозного, и в годы реформ Петра Первого, и позже всевластие государства сочеталось с бесправием, беззащитностью его граждан. Оно стало источником нравственно-философских исканий о цене человеческого прогресса и рождало движение протеста, бунты, восстания, которых немало было в русской истории. Благие цели и вера в идеалы освобождения людей от ига социальной несправедливости, стремление сделать всех людей одинаково счастливы-

ми породили и события 1917 года. Но и тогда не ушла в прошлое вера во всеислие государства, в возможность насилем, вопреки свободной воле человека, построить новый мир. Единообразие насаждалось во всем: в хозяйстве и в формах собственности, в культуре и образовании, в политических воззрениях. Физическое истребление целых сословных групп и слоев населения России — крестьян, названных кулаками, предпринимателей, старой интеллигенции, духовенства, дворянства, казаков — вот цена социальных преобразований. Исторический тупик, невозможность дальнейшего следования ложным целям и ценностям были очевидны. С 1985 года в стране стали расширяться возможности демократического развития. Непросто, противоречиво, но вместе с тем и неотвратимо увеличивается доля реального народовластия, нарождается многоукладность экономической жизни городов и сел, возникают начала многопартийности. Именно в этих условиях стало возможным принятие первым Съездом народных депутатов России Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Огромный исторический опыт нашего Отечества свидетельствует, что только тогда наша страна добивалась успеха, выходила из глубокого кризиса, когда ее граждане получали возможность непосредственно участвовать в судьбе России.

Впервые в истории Отечества все россияне смогли на референдуме 17 марта 1991 года высказать свое мнение о том, какой должна быть форма государственной власти. Впервые в нашей истории 12 июня 1991 года был избран Президент РСФСР — Борис Николаевич Ельцин. *(Бурные, продолжительные аплодисменты.)* Сейчас граждане разделяют ответственность с властью. Сейчас государственная власть ответственна перед народом. В союзе государства и его граждан — залог возрождения России. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Позвольте пригласить для принесения присяги первого Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина. *(Аплодисменты.)*

(Звучат фанфары.)

Б.Н. Ельцин, Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. *(Кладет руку на сердце.)*

Граждане Российской Федерации! Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики соблюдать Конституцию РСФСР и законы РСФСР, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов РСФСР и добросовестно исполнять возложенные на меня народом обязанности. *(Звучит мелодия Государственного гимна России. На экранах телевизоров появляется изображение под-*

нятия Государственного флага РСФСР над резиденцией первого Президента РСФСР Б.Н. Ельцина в Кремле. Все встают. Аплодисменты.)

Председательствующий. Слово для приветствия предоставляется Патриарху Московскому и всея Руси Алексию II. *(Аплодисменты.)*

Алексий II. Многоуважаемый Борис Николаевич! В эти минуты, первые минуты первого Президента России, я хотел бы обратиться к Вам не со словами поздравления (я их скажу позднее), а со словом о России. Мой долг Патриарха в этот день сказать Вам слова о том, какую ношу Вы принимаете на себя. Вы приняли ответственность за страну, которая тяжело больна. Семь десятилетий разрушения ее духовного строя и внутреннего единства сопровождалось укреплением внешних тяжких обручей принудительной государственности. Три поколения людей выросли в условиях, отбивавших у них желание и способность трудиться.

Сначала людей отучали трудиться духом, отучали от молитвенного подвига, затем отучали от труда мысли, от стремления к самостоятельному поиску истины. Наконец, желая или не желая этого, тот образ жизни, от которого сейчас старается уйти наше общество, на деле отучивал людей от самого обычного труда, от прилежания, от инициативы. Сегодня Россию населяют не только такие люди, что были в начале века. Поэтому я хотел бы поделиться с Вами, Борис Николаевич, своим человеческим и христианским убеждением. Сегодня нет смысла искать неких воплощенных носителей зла в нашей стране, полагая, что с их устранением с политической арены все наладится само собой. Как пастырь я слишком хорошо знаю, что злые помыслы гнездятся в сердцах людей и что нет ничего более сложного и более важного, чем исцеление человеческого сердца. Я говорю Вам это, призывая Вас непрестанно исходить из, если хотите, антропологического реализма. Некогда коммунистические правители России полагали, что плох лишь строй императорской России и что, получив власть, они сфабрикуют новый, как они выражались, человеческий материал и создадут прекрасное общество. Мы видим, к каким трагедиям привело это их неумение понять, где подлинный источник греховных искажений жизни, где пределы возможных социальных манипуляций. Борис Николаевич, я напоминаю Вам это для того, чтобы терпимость и мудрость никогда не оставляли Вас. Прощайте людей. Я говорю не только о Ваших политических оппонентах или о сотрудниках, но и о всех россиянах — их нельзя переделать ни за ночь, ни за 500 дней! Большое общество и столь много пережившие люди нуждаются в понимании, любви и терпимости. Поэтому надлежит нам чаще вспоминать слова апостола: «Друг друга тяготы носите и тако исполните Закон Христов».

Вглядываясь в жизнь родной России, нельзя перестраивать ее жизнь, имея постоянно перед глазами лишь то, что есть дурного в нашей жизни. Ведь зло казалось столь всемогущим и всепроникающим. Но мы все же выжили и сохранили немало веры, человечности, добра и света. А это значит, что и было и есть добро в наших сердцах и в нашей России. Это добро, я убежден, нам важнее научиться замечать и понимать, чем зло. На Вас выбором народа возложен тяжкий крест. Ответственность же Вы несете не только перед народом, но и перед Богом. Вы приняли не честь, не привилегии, но ответственность. Что касается церкви и религиозных объединений и их будущего, то мы надеемся, что новый Президент России будет способствовать возвращению церкви ее исконных святынь, храмов, обителей и будет предусмотрено участие России в их реставрации и восстановлении. Мы также надеемся, что древним городам России будут возвращены их исторические наименования, в первую очередь я имею в виду возвращение городу Загорску исконного названия Сергиев Посад, тем более что в будущем году исполняется 600 лет со дня кончины Преподобного Сергия Радонежского, великого подвижника и патриота Земли Русской, а также возвращение граду Святого Петра его исторического имени. Да укрепит Вас Всемилостивый Господь. Наша церковь, не только ныне живущие, но и все русские святые и мученики прежних лет, если мы будем того достойны, будут молиться за Вас.

А теперь разрешите мне зачитать адрес, который подписали руководители или представители христиан православных, католиков, баптистов, ислама, буддизма, иудаизма, которые присутствуют в этом зале.

«Президенту РСФСР Ельцину Борису Николаевичу. Многоуважаемый Борис Николаевич! Избранием народа и Божиим изволением Вам вручается высшая политическая власть в России. Россия — это не просто страна, это целый континент, населенный людьми разных национальностей, разных убеждений и вер. Все мы желаем мирного и благоприятного будущего для нее, и все мы молимся о Вас и надеемся, что Вы будете служить благу нашей Родины, ее скорейшему исцелению от тех тяжких ран, что были нанесены ей в прежние годы борьбы с духовными основами человеческой жизни.

Мы поздравляем Вас с избранием на высокий пост Президента России и надеемся, что столь высокое служение, которому Вы призваны, не отделит Вас от народа и Вы будете чутко отзываться на его боли, тревоги и надежды. Идеалы равноправия, свободы и духовного возрождения, верность которым Вы обещали в предвыборные дни, надеемся, будут неизменными указателями для Вас во все лета Вашей деятельности на посту Российского Президента.

В этот же первый день Вашего высшего служения примите наши искренние поздравления и добрые напутствия». *(Продолжительные аплодисменты. Б.Н. Ельцин принимает Приветственный адрес от Патриарха. Патриарх осеняет Б.Н. Ельцина крестным знаменем.)*

Председательствующий. Слово предоставляется Президенту Российской Федерации Борису Николаевичу Ельцину.

Б.Н. Ельцин. Уважаемые граждане России! Народные депутаты! Соотечественники! Уважаемые гости! Невозможно передать словами душевное состояние, которое я переживаю в эти минуты. Впервые в тысячелетней истории России Президент торжественно присягает своим согражданам. Нет выше чести, чем та, которая оказывается человеку народом. Нет выше должности, на которую избирают граждане государства. Веками в нашей стране власть и народ были на разных полюсах. Не находя правды в жизни, люди пытались найти ее на небе или в мечтах о светлом будущем.

Веками государственный интерес, как правило, ставился выше человека, его нужд и устремлений. Мы, к сожалению, позже, чем другие цивилизованные народы, осознали, что государство сильно благополучием своих граждан. Отрицание этого священного принципа погубило величайшие империи прошлого, его забвение предопределило трагический финал грандиозных социальных экспериментов. Судьба распорядилась так, что народам России, как и других республик, пришлось пройти через великие испытания. Мы заплатили колоссальную, невиданную цену за сегодняшний опыт.

Поэтому переход к президентской системе в Российской Федерации наполнен для всех нас особым смыслом. Безвозвратно уходят в прошлое времена, когда народ безмолвствовал. Ровно через год после принятия Декларации о государственном суверенитете впервые в отечественной истории граждане России сделали свой выбор. Они выбрали не только личность, не только Президента, но прежде всего тот путь, по которому предстоит идти нашей Родине. Это путь демократии, путь реформ, путь возрождения достоинства человека. Впервые между властью и народом зарождается новая добровольная зависимость. Государственная власть ответственна перед народом, который ее избрал, народ ответствен перед государством, которое сам поставил над собой.

Президент не Бог, не новый монарх, не всемогущий чудотворец. Он гражданин, облеченный огромной ответственностью за судьбу России, своих сограждан. Он прежде всего человек, которому оказано высшее народное доверие. Реформы в обществе всегда происходят в трудные вре-

мена, перемены не даются легко. В это время особенно важна поддержка и понимание народа, уверенность нашего общества в своих силах.

Отечественный и мировой опыт свидетельствует: неудача неизбежна, когда не хватает решимости действовать, идти на оправданный риск, когда ограничиваются полумерами и останавливаются на полпути. Сама жизнь доказала, что такой подход сегодня неприемлем. Суть президентского курса — радикальные реформы. Мы все сделали выбор в пользу мирного, правового, демократического способа преобразований. Смыслом нашей политики является не массовое самопожертвование, а благо каждого человека, его интерес.

Достойная жизнь не даруется свыше и не наступает сама собой. К ней невозможно прийти, построившись в колонны и слепо выполняя приказы сверху, в ее основе будет свобода предприятий и территорий, инициатива и предприимчивость граждан обеспечат благополучие российских семьям и станут источником возрождения страны. И в России человек должен стать и, убежден, обязательно станет мерой всех вещей и всех действий. В основе возрождения нашего государства — духовное раскрепощение человека, подлинная свобода совести и полный отказ от любого идеологического диктата. Особое место в этом процессе принадлежит религии. Россияне не станут более в угоду какой-то догме отказываться от своего прошлого, настоящего и будущего. Убежден, уйдет в прошлое порочная традиция делить себя на правых и виноватых, на своих и чужих, на наших и не наших. В радикальном обновлении нуждается и Российская Федерация. В ее основе укрепление суверенитета, реальных прав народов, республик и граждан любой национальности.

Россия будет и далее вместе с другими республиками активно участвовать в сложнейшей работе по коренному преобразованию Союза. Уверен, что она будет достойно завершена.

Политическому курсу, который выбрал народ, глубоко чужды имперские амбиции. Мы возвращаемся в мировое сообщество с чистыми помыслами для того, чтобы обрести друзей, а не врагов, наладить честные и цивилизованные отношения с государствами мира. Исторический опыт, накопленный мировым сообществом, вновь и вновь подтверждает: в основе прогресса — творческое, человеческое начало, свобода, собственность, законность, открытость миру. Народная поддержка кандидатов демократического движения на выборах — лучшее подтверждение этих общечеловеческих ценностей в нашей жизни. Уважаемые сограждане! Россия обязательно выйдет из кризиса. Велик созидательный потенциал народов республики, русского народа. Они с болью и честью перенесли все испытания, посланные им судьбой. Они и в самых нечелове-

ческих условиях сумели сохранить нравственные чувства и веру в свою Россию. Жива богатейшая самобытная русская культура — неустанная проповедница добра, гуманизма и справедливости. Она, как и прежде, стремится постичь таинства человеческой души, связь времен и судеб. Главное же состоит в том, что все народы многонациональной России не утратили умения и желания трудиться и жить в мире. Они сохранили стремление к свободе, к справедливости и достойны лучшей жизни.

Я с оптимизмом смотрю в будущее и готов к энергичным действиям, рассчитываю на поддержку народных депутатов, Верховного Совета, Совета Министров РСФСР, своих сторонников и, конечно, первого вице-президента России Александра Владимировича Руцкого.

Великая Россия поднимается с колен. Мы обязательно превратим ее в процветающее, демократическое, миролюбивое, правовое и суверенное государство. Уже началась многотрудная для всех нас работа. Пройдя через столько испытаний, ясно представляя свои цели, мы можем быть твердо уверены — Россия возродится! *(Все встают. Звучит «Славься» М. Глинки в исполнении хора и оркестра. Бурные аплодисменты.)*

Председательствующий. Слово предоставляется Президенту Союза ССР Михаилу Сергеевичу Горбачеву. *(Бурные аплодисменты. Все встают.)*

М.С. Горбачев. Уважаемый Съезд народных депутатов Российской Федерации! Только что состоялся акт, торжественный акт приведения к присяге и вступление в должность первого Президента Российской Федерации.

Может быть, кто-нибудь по этому поводу скажет: «Ну, что особенно? Одним президентом стало больше в стране». Я придерживаюсь другого мнения: произошло событие, важное не только для России, но, с учетом ее роли и ответственности в Советском Союзе, для всей нашей многонациональной Родины. Поздравляю Бориса Николаевича Ельцина с избранием на пост Президента республики, с началом нового этапа его политической и государственной деятельности. *(Бурные аплодисменты.)*

Введение института президентства является логическим результатом тех демократических преобразований, которые происходят в русле перестройки политической, и правовой реформы. Сама жизнь подвела к выводу, что рядом с сильной и компетентной законодательной властью должна эффективно действовать столь же сильная и компетентная исполнительная власть.

Надо признать, что осознали мы это с известным опозданием, когда обнаружилось, что не только старые проблемы, но и новые задачи решаются медленно, а то и вовсе откладываются в долгий ящик, когда повсе-

местно на всех уровнях с освобождением от несвойственных функций партийного аппарата мы почувствовали слабость управления, разлаженность механизмов исполнения. Свое негативное воздействие на ситуацию оказала война законов. Словом, нам всем стало ясно, что если мы не избавимся от паралича власти, не наладим эффективного взаимодействия между Союзом и республиками, не обеспечим последовательного проведения в жизнь принятых законов, то кризис, в котором оказалась страна, грозит затянуться, принять хронический характер.

Первый Президент Российской Федерации начинает свою деятельность в сложнейший период отечественной истории. Ему предстоит действовать, проводить в жизнь глубокие реформы в самой большой республике. Я хочу пожелать Борису Николаевичу в первую очередь успеха в практических делах, которые будут определять продвижение Российской Федерации, всех входящих в нее республик и регионов по пути удовлетворения насущных потребностей людей. Именно этого, как я понимаю, ждут люди от Президента и всех органов исполнительной власти. И в этом случае, я уверен, Президент и исполнительные органы могут рассчитывать на их, трудящихся, поддержку. Из опыта последнего времени следует важный урок: в нынешней кризисной ситуации, когда решается комплекс сложнейших проблем, как никогда нужно согласие всех ответственных, патриотически мыслящих людей. Именно такое согласие нашло выражение в соглашении, получившем название «9 + 1». Оно не сводится к частному акту, к какому-то определенному документу. Речь идет, по существу, о политическом процессе, который встречает энергичную поддержку в обществе, хотя, не будем скрывать, и сопротивление, охватывает все новые и новые сферы жизни страны. Стремление к решению практических задач, к согласию нарастает во всех регионах России. Как мне думается, одна из главных забот Президента России, Съезда народных депутатов и Верховного Совета республики — это быстрое решение вопросов, связанных с обновлением Российской Федерации. Ведь это десятки народов, объединившихся в многонациональное государство, столетиями строивших его и защищавших от врагов, народов, видящих в нем свое общее Отечество. Сегодня все его территории буквально сплетены многообразными связями — политическими, экономическими, культурными и просто человеческими. Залог возрождения России в том, чтобы уверенно чувствовали себя, могли свободно трудиться и творить, развивать свои культуру и национальные традиции на собственное и общее благо русские, башкиры, якуты, калмыки, коми, осетины, все другие населяющие ее народы. Как Президент страны, я за демократическую, сильную, сплоченную, современную Российскую Фе-

дерацию. Такая Россия нужна самим народам, проживающим на ее территории. Без такой России просто не состоится обновление нашего союзного, многонационального государства.

Глубоко убежден, что интересам народов Российской Федерации, как и всех республик, объединенных в наш Союз, отвечают не расхождение по своим углам, не самоизоляция, а, напротив, сотрудничество и согласие в обновленном многонациональном государстве. Этому и должно служить заключение нового Союзного договора.

Главный урок из далекой и близкой истории состоит в том, что именно вместе, сохраняя и обогащая непреходящие ценности, которые веками объединяли наши народы, можно справиться с кризисом, довести до успешного завершения начатые демократические преобразования. Я приветствую ответственную позицию Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, твердо выступивших за сохранение и обновление нашего Союза, за преобразование его в Союз Суверенных Государств, демократическое федеративное государство. Думаю, такую же позицию высшие органы законодательной и исполнительной власти России займут и сейчас, на завершающем этапе работы над новым Союзным договором, когда мы вплотную подошли к подписанию этого исторического документа.

В последнее время проявились хорошие признаки того, что мы уходим от такого опаснейшего явления, как война законов. Союзный и республиканские парламенты, Кабинет Министров СССР и правительства республик все более успешно наращивают умение работать сообща, правда, главное еще впереди, в общем ключе принимая решения, которые прокладывают дорогу реформам в отношении собственности, становлению рынка, обеспечению прав и интересов граждан, надежной социальной защищенности, реализации Декларации о суверенитете республики.

Дорогие товарищи, на всех нас лежит огромная ответственность за судьбу Союза. Люди на всех континентах с огромным интересом следят за тем, что мы с вами делаем, желают успеха курсу на реформы, и, главное, все заинтересованы и подтверждают и в беседах, и публично свою позицию, которая состоит в том, что они приветствуют сохранение и обновление нашего великого многонационального государства, сопереживают нашим неудачам и промахам.

Мы высоко ценим ту солидарность и рассчитываем на расширение сотрудничества, которое пойдет на пользу всем его участникам, будет отвечать и содействовать решению общих проблем. При этом мы, конечно, понимаем, что обновление советского общества нужно прежде всего

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

нам и на нас лежит вся ответственность за выход из нынешнего кризисного состояния. Теперь для этого есть все необходимое: и политическая концепция, и программа экономических действий, и законы, и огромные материальный и духовный потенциалы, и, что особенно важно, крепнущее общественное согласие.

Уважаемые народные депутаты Российской Федерации!

Уважаемый Президент Российской Федерации!

Позвольте мне пожелать Вам успехов в Вашей деятельности на благо народов России, всего нашего Союза.

Вы можете быть уверены, что найдете в этом поддержку Президента страны и союзных органов.

Мои наилучшие пожелания народам и гражданам России! *(Продолжительные аплодисменты. Все встают. Президенты обмениваются рукопожатием.)*

Председательствующий. Дорогие друзья! Мы прощаемся с вами. В 12 часов начинается рабочее заседание Съезда.

В 19 часов в этом зале для вас состоится праздничный концерт. Спасибо. До свидания.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 12 июля 1991 г.**

**Об утверждении Закона РСФСР
«О Конституционном Суде РСФСР»¹**

Рассмотрев Закон РСФСР от 6 мая 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» с поправками народных депутатов РСФСР, принятыми Верховным Советом РСФСР, Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Утвердить Закон РСФСР от 6 мая 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» в новой редакции, включая главу 3 «Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики» раздела III Закона.

2. Ввести в действие Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» с момента его утверждения.

Первый заместитель

Председателя

Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 22 августа 1991 г. № 1627/1-1**

**Об официальном признании и использовании
национального флага РСФСР²**

Верховный Совет РСФСР постановляет:

До установления специальным законом новой государственной символики Российской Федерации считать исторический флаг России — полотнище из равновеликих горизонтальных белой, лазоревой, алой полос — официальным Национальным флагом Российской Федерации.

Первый заместитель

Председателя

Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1016.

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1127.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 6 сентября 1991 г.**

**О повестке дня четвертой сессии
Верховного Совета РСФСР¹**

Президиум Верховного Совета РСФСР постановляет:

Внести на рассмотрение Верховного Совета РСФСР предложение о включении в повестку дня четвертой сессии Верховного Совета РСФСР следующих вопросов (приложение).

**Первый заместитель
Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

Приложение

**Примерный перечень вопросов, рекомендуемых
для включения в повестку дня четвертой сессии
Верховного Совета РСФСР**

1. Вопросы национально-государственного устройства, реорганизации органов государственной власти и местного самоуправления РСФСР
О концепции Союзного договора в связи с изменением ситуации в стране.
О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР.
О Федеративном договоре.
О Совете Федерации.
О Совете Министров РСФСР. О структуре исполнительной власти.
О безопасности РСФСР.
О проекте Конституции Российской Федерации.
О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР.
О гражданстве РСФСР.
О языках народов РСФСР.
О национальной автономии.
Об управлении краем, областью в РСФСР.
О правовом статусе краевой, областной администрации.
О выборах главы местной администрации.

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 37. Ст. 1184.

Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 сентября 1991 г.

- О положении об органах территориального самоуправления.
- О порядке досрочного прекращения полномочий Совета народных депутатов на территории РСФСР.
- О статусе города Москвы — столицы РСФСР.
- О реабилитации жертв политических репрессий (второе чтение).
- О приведении законодательных актов РСФСР в соответствие с Законом РСФСР «О реабилитации репрессированных народов РСФСР».
- О политической реабилитации казачества.
- О политической реабилитации насильственно депортированных (переселенных) народов.
- Об улучшении деятельности Верховного Совета РСФСР.
- О проекте Регламента Съезда народных депутатов РСФСР.
- Об избрании представителей в Совет Республик и согласовании кандидатур в Совет Союза Верховного Совета СССР от Российской Федерации.

- 2. Вопросы экономической реформы
- Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР (второе чтение).
- Об исполнении бюджета РСФСР за 9 месяцев и прогнозах по исполнению республиканского бюджета в четвертом квартале 1991 года.
- О Государственной бюджетной системе РСФСР в 1992 году.
- Об основных направлениях социально-экономического развития РСФСР в 1992 году.
- О бюджетных правах местных Советов народных депутатов.
- О своде законов РСФСР о внутренних доходах и налогах (о налоговой системе в РСФСР).
- О Государственной программе приватизации.
- Об акционерных обществах.
- О товарной бирже.
- О фондовой бирже.
- О банкротстве.
- О залоговом праве на недвижимость и имущество.
- О субвенциях в РСФСР.
- О поставках продукции, товаров и выполнении работ (услуг) для важнейших государственных нужд.
- О хозяйственных связях по поставкам продукции и товаров.
- О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности».
- Об основных принципах внешнеэкономических связей РСФСР.
- О порядке рассмотрения хозяйственных споров.
- О государственной программе конверсии.
- Об основах градостроительства в РСФСР.
- О дорожных фондах в РСФСР.

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

3. Вопросы социального развития и социальной защиты граждан при переходе к рынку

Об индексации денежных доходов и сбережений граждан (второе чтение).

О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР».

О пенсионном фонде РСФСР.

О коллективных договорах и соглашениях.

О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР.

О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера.

О государственном фонде занятости РСФСР.

О государственной службе занятости в РСФСР.

О государственной службе в РСФСР.

О культуре.

О народном образовании.

Об общественных объединениях.

4. Реализация программы возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса

О плате за землю (второе чтение).

О потребительской кооперации в РСФСР.

О развитии сельскохозяйственной науки в РСФСР.

5. Вопросы правовой реформы

О концепции судебной реформы.

О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (в связи с принятием законов РСФСР).

О Прокуратуре РСФСР (второе чтение).

Резервный перечень вопросов

О местном референдуме.

О постоянных комиссиях палат и комитетах Верховного Совета РСФСР.

О порядке отзыва народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР.

О положении о помощнике народного депутата РСФСР.

О положении о Комиссии по вопросам депутатской этики.

О защите прав потребителя.

О средствах массовой информации.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 6 сентября 1991 г.**

**О пятом (внеочередном)
Съезде народных депутатов РСФСР¹**

Президиум Верховного Совета РСФСР постановляет:

I. Внести на рассмотрение Верховного Совета РСФСР предложение о продолжении работы пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР 28 октября 1991 года в городе Москве.

II. Предложить Верховному Совету РСФСР дополнительно включить в повестку дня Съезда народных депутатов РСФСР следующие вопросы:

1. Выступление Президента РСФСР Б.Н. Ельцина.
2. О проекте Конституции Российской Федерации.
3. О Регламенте Съезда народных депутатов РСФСР.

4. Об обновлении части состава Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР.

**Первый заместитель
Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 38. Ст. 1203.

[Handwritten signature]

16-09-91
13:00

разреш. с поводом оформления

*Заметка: переписать
→ текст в СМ
1-2.10.91.*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОЕКТ

*В проекте 20 тысяч —
— словосочетаний, с раздвоением.
Наряду с другими*

непродумано

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

(с замечаниями и предложениями Б.Н. Ельцина от 1–2 октября 1991 г.)

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕАМБУЛА

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ
И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА II. ГРАЖДАНСТВО

ГЛАВА III. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

ГЛАВА IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

ГЛАВА V. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ
И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

ГЛАВА VI. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД

ГЛАВА VII. ОБЯЗАННОСТИ

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ГЛАВА VIII. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ГЛАВА IX. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

ГЛАВА X. РЕЛИГИЯ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

ГЛАВА XI. ВОСПИТАНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА, КУЛЬТУРА

ГЛАВА XII. СЕМЬЯ

ГЛАВА XIII. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

¹ Проект Конституции РФ, подготовленный Конституционной комиссией, по состоянию на 16.09.1991 г. с замечаниями и предложениями Президента РФ, Председателя Конституционной Комиссии Б.Н. Ельцина, сделанными 1–2.10.1991 г., внесенными в ходе телефонного разговора с Отв. секр. Комиссии, н.д. РСФСР О.Г. Румянцевым. В ходе постатейного обсуждения проекта замечания и предложения Б.Н. Ельцина записывались на полях и в самом тексте. Они в соответствии с археографическими требованиями, помещены в сносках к обсуждавшемуся публикуемому проекту. Фрагменты текста, к которым поступили замечания и предложения, выделены курсивом, курсив сохранен и в сносках. Дополнения, которых нет в тексте, в сносках выделены жирным шрифтом. — *Примеч. ред.* Архив ФКР.

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

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XIV. СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА XV. ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
РЕСПУБЛИК И ЗЕМЕЛЬ

ГЛАВА XVI. ОФИЦИАЛЬНЫЕ ЯЗЫКИ

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА XVII. ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА XVIII. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА XIX. СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА XX. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИК
И ЗЕМЕЛЬ

ГЛАВА XXI. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

ГЛАВА XXII. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

ГЛАВА XXIII. ПРОКУРАТУРА И СЛЕДСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ

ГЛАВА XXIV. ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ

ГЛАВА XXV. ОБОРОНА И БЕЗОПАСНОСТЬ

ГЛАВА XXVI. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

ГЛАВА XXVII. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА XXVIII. СТОЛИЦА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ РОССИЙ-
СКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА XXIX. ВСТУПЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИЛУ

ГЛАВА XXX. ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

I. О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

II. О ПРАВАХ, СВОБОДАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА

III. О РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

IV. О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ

V. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ПРЕАМБУЛА

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенный исторической судьбой и жизнью на этой земле, чтя память своих предков, сохранивших и передавших нам светлую веру в добро и справедливость, исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями наших соотечественников, сознавая себя частью мирового общества, исполненный решимости утвердить свободу, права человека и достойную жизнь *в нашей стране*¹, обеспечить гражданский мир и межнациональное согласие, возродить общество и сделать незыблемой демократическую государственность Российской Федерации — принимаем настоящую Конституцию и провозглашаем ее

ОСНОВНЫМ ЗАКОНОМ НАШЕГО ОБЩЕСТВА И НАШЕГО ГОСУДАРСТВА.

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 1. Государственный суверенитет

(1) Российская Федерация (РФ) — суверенное, демократическое, правовое и социальное государство исторически объединившихся в нем народов. РФ обладает верховным правом в отношении своей территории и национального богатства; самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику; принимает Конституцию РФ и федеральные законы, обладающие верховенством на ее территории.

(2) Российская Федерация — республика².

(3) Государство является официальным представителем общества и выражает его волю в рамках Конституции. Государство, его органы и должностные лица ответственны перед человеком и гражданином, служат всему обществу, а не какой-либо его части.

Статья 2. Народовластие

(1) Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти РФ является ее многонациональный народ. Народ обладает исключительным правом принимать Конституцию³.

(2) Народ осуществляет свою власть непосредственно и через систему государственных органов в формах и пределах, установленных настоящей Конституцией.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Исключить слова „в нашей стране“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Записать: „Государственный строй Российской Федерации — республиканский“».

³ Замечание Б.Н. Ельцина: «Нужна ли эта фраза?».

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

(3) Никакая часть народа, никакая организация и никакое отдельное лицо не могут присвоить себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тяжчайшим преступлением.

(4) Выборы органов народного представительства и других органов, в отношении которых это установлено настоящей Конституцией, производятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при свободном движении кандидатов и тайном голосовании.

(5) Граждане Российской Федерации имеют право, если иные средства не могут быть использованы, оказывать сопротивление всякому, кто попытается силой или принуждением устранить демократический конституционный строй.

Статья 3. Человек, его права и свободы как высшая ценность¹

(1) Высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь и достоинство, личная неприкосновенность, другие неотъемлемые права. Естественное и неотъемлемое право собственности является одной из основных гарантий осуществления прав и свобод личности.

(2) Права человека обеспечиваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями настоящей Конституции.

(3) Каждый человек в рамках закона осуществляет свои права в соответствии с принципом: разрешено все, что не запрещено законом.

(4) Государство исходит из приоритета прав² человека. Признание, соблюдение и защита прав и свобод, чести и достоинства человека — главная обязанность государственной власти.

Статья 4. Политический плюрализм

(1) Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического и идеологического многообразия, многопартийности.

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии.

Статья 5. Верховенство права

(1) Государство, его органы и должностные лица, граждане и их объединения связаны правом и конституционным строем, действуют в строгом соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

(2) Конституция РФ является высшим законом Республики. Нормы Конституции имеют прямое действие. Законы и иные правовые акты, не соответствующие Конституции РФ, не имеют юридической силы.

(3) Законы и другие правовые акты, не опубликованные официально для всеобщего сведения, не обязывают граждан и не подлежат применению.

¹ Предложение Б.Н. Ельцина: «Поменять местами статьи 2 и 3».

² ПРАВКА Б.Н. Ельцина: «Дополнить „и свобод“».

(4) Международные договоры¹ составляют часть ее права. Если международным договором установлены иные правила, нежели ее законодательством, то применяются² правила международного договора.

Статья 6. Разделение властей

(1) Система государственной власти основана на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную и разделения полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, землями, самоуправляющимися территориальными общностями.

(2) Органы государства осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравновешивая друг друга. Ни один государственный орган не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для него Конституцией и другими³ федеральными законами.

Статья 7. Рыночное хозяйство

(1) Основа экономики РФ — социальное рыночное хозяйство, где обеспечиваются свобода экономической⁴ деятельности, разнообразие и равноправие⁵ форм собственности, равные условия их правовой защиты, общественная польза и добросовестная конкуренция.

(2) Государство в интересах общества участвует⁶ в регулировании хозяйственной жизни.

(3) Экономические отношения строятся на социальном партнерстве между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем.

Статья 8. Социальное государство

(1) Целью социальной политики РФ является достижение благосостояния⁷ каждого человека и всего общества, социальной справедливости посредством обеспечения равных возможностей, развития системы государственных социальных служб.

(2) Государство охраняет труд и здоровье людей, устанавливает низший предел заработной платы, обеспечивает государственную поддержку семье, материнству и детству, инвалидам и престарелым, устанавливает пенсии и пособия.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „**ратифицированные РФ**“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Слишком жестко. Заменить на „**могут не применяться**“».

³ Правка Б.Н. Ельцина: «Убрать слово „**другими**“».

⁴ Правка Б.Н. Ельцина: «Нужно слово „**экономической**“ дополнить словами „**в т.ч. предпринимательской**“».

⁵ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словом „**всех**“».

⁶ Правка Б.Н. Ельцина: «Вставить „**частично участвует**“».

⁷ Замечание Б.Н. Ельцина: «Нет слова „**гарантии**“ (позднее было решено дополнить словами „**государственных социальных гарантий для каждого**“».

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

(3) Государство проводит гуманную демографическую политику, создает необходимые условия для развития социальной и культурной сферы, обеспечивает экологическую безопасность и рациональное природопользование.

Статья 9. Федеративное государство

(1) В РФ объединены республики и земли, имеющие одинаковый конституционно-правовой статус¹.

(2) Республики и земли самостоятельны в решении вопросов своей жизни за исключением тех, которые отнесены настоящей Конституцией к ведению РФ.

(3) В РФ уважаются и гарантируются права и свободы всех народов и этнических групп.

Статья 10. РФ² в союзе (содружестве) суверенных государств

РФ³ может на договорной основе вступить в содружество с государствами, составляющими Союз Советских Социалистических республик, а также иными государствами⁴. Для ведения общих дел союза (содружества) она вправе делегировать его органам часть своих полномочий. РФ сохраняет за собой право участия в осуществлении общих дел союза (содружества) и выхода из него.

Статья 11. Российская Федерация в мировом сообществе

(1) РФ является⁵ полноправным членом мирового сообщества, соблюдает общепризнанные принципы и нормы международного права, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному сотрудничеству, разрешению глобальных проблем.

(2) РФ осуществляет свое международное представительство, устанавливает дипломатические, консульские, торговые и иные отношения с иностранными государствами, заключает международные договоры, участвует в международных организациях и объединениях, системах коллективной безопасности.

Статья 12. Стабильность основ конституционного строя

(1) Основы конституционного строя РФ не могут быть отменены.

(2) Изменение отдельных положений, установленных настоящим разделом Конституции, осуществляется только референдумом РФ — всероссийским народным голосованием.

¹ Замечание Б.Н. Ельцина: «Думать над этой частью статьи 9; в Переходных положениях указать, что это положение вступает в силу после переходного периода».

² Правка Б.Н. Ельцина: «**Российская Федерация**».

³ Правка Б.Н. Ельцина: «**Российская Федерация**».

⁴ Правка Б.Н. Ельцина: «Убрать слова „Российская Федерация“».

⁵ Предложение Б.Н. Ельцина: «Посмотреть иную формулировку: „**стремится стать**“, „**проводит политику вхождения в...**“, „**самостоятельно решает вопросы связей с мировым сообществом**“».

(3) Законы и договоры РФ не могут противоречить основам ее конституционного строя¹.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 13

Права и свободы человека принадлежат ему от рождения.

Статья 14

(1) Основные права, свободы и обязанности граждан закрепляются Конституцией РФ. Никто не вправе лишить человека и гражданина прав и свобод², ограничить его в них иначе как в соответствии с настоящей Конституцией.

(2) Перечень прав и свобод, закрепленных настоящей Конституцией, не является исчерпывающим и не может быть использован для умаления других прав и свобод человека и гражданина.

Статья 15

Равенство прав и свобод человека и гражданина гарантируется независимо от расы, национальности, языка, цвета кожи, пола, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, членства в общественных объединениях, других обстоятельств.

Статья 16

Осуществление прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц, наносить ущерб общественному благу и окружающей среде.

Оно не может быть направлено на насильственное изменение демократического и конституционного строя, разжигание расовой, национальной, социальной, классовой и религиозной ненависти, пропаганду насилия и войны.

Статья 17

(1) Лица, не являющиеся гражданами РФ, пользуются на ее территории всеми правами и свободами, присущими гражданам РФ и несут все обязанности, установленные настоящей Конституцией, федеральными законами, международными договорами РФ, за изъятиями, определенными в этих актах.

(2) Иностранцам и лицам без гражданства РФ предоставляет убежище в соответствии с нормами международного права.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Снять часть (3) как повтор».

² Предложение Б.Н. Ельцина: «Смягчить формулировки по некоторым статьям проекта Конституции».

ГЛАВА II. ГРАЖДАНСТВО

Статья 18

(1) В Российской Федерации каждый имеет право на гражданство и его изменение.

(2) Гражданин РФ не может быть лишен гражданства¹ или выслан за ее пределы.

(3) Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства РФ² устанавливается федеральным законом.

Статья 19

Гражданину РФ гарантируются защита и покровительство за ее пределами.

Статья 20

(1) Гражданин РФ может иметь также гражданство другого государства в соответствии с законом или международным договором РФ.

(2) Наличие у гражданина РФ иного гражданства не умаляет его прав и не освобождает от обязанностей, вытекающих из состояния в гражданстве Российской Федерации.

Статья 21

(1) Республики и земли РФ вправе устанавливать свое гражданство. Все граждане республик и земель РФ являются гражданами РФ.

(2) Республики и земли РФ не вправе ограничивать права и свободы, а также отменять обязанности, вытекающие из состояния в гражданстве Российской Федерации.

ГЛАВА III. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 22

Каждый³ имеет право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

Статья 23

(1) Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, содержание под стражей и лишение свободы допустимы исключительно на основании судебного решения в соответствии с законом.

(2) Каждый имеет право на защиту от посягательства на здоровье.

(3) Никто не должен подвергаться пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может без

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „в принудительном порядке“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „по их просьбе“».

³ Предложение Б.Н. Ельцина: «Дополнить словом „человек“, вставить один раз, а, может быть, и везде по тексту главы».

его свободного согласия подвергаться медицинским, научным, военным или иным опытам.

Статья 24

(1) Каждый имеет право на защиту от вмешательства в частную жизнь, от посягательства на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, на его честь и доброе имя.

(2) Не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации личного характера без согласия лица и иначе как по предварительному решению суда в случаях и в порядке, прямо установленных федеральным законом.

Статья 25

(1) Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права входить в жилище против воли проживающих в нем лиц.

(2) Обыск допускается на основании судебного решения, в соответствии с федеральным законом. В случаях, не терпящих отлагательства, возможен иной, установленный федеральным законом, порядок, предусматривающий обязательную последующую проверку судом законности обыска.

Статья 26

(1) Каждому принадлежит свобода передвижения, право выбора места пребывания и жительства в пределах РФ, за исключениями, установленными федеральным законом.

(2) Гражданин РФ имеет право свободно покидать ее территорию и беспрепятственно возвращаться на нее.

Статья 27

(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова и на беспрепятственное выражение мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений.

(2) Каждый имеет право искать, получать и распространять информацию любым способом по своему выбору.

(3) Ограничения могут устанавливаться только федеральным законом по мотивам личной, семейной, профессиональной, предпринимательской и государственной тайны, а также свободы совести и охраны общественной нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается федеральным законом исчерпывающим образом и не подлежит расширительному толкованию.

(4) Арест и изъятие информационных материалов и технических средств их изготовления и передачи информации допускаются только по решению суда.

Статья 28

Свобода совести, вероисповедания и религиозной деятельности является неотъемлемым правом человека. Каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять ре-

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

лигиозные либо атеистические убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона.

Статья 29

(1) Каждый имеет право свободно определять свою национальную принадлежность, исходя из своего этнического самосознания или иных мотивов.

(2) Никто не может быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности.

(3) Каждый имеет право на свободный выбор языка общения, на пользование родным языком и обучение на родном языке.

ГЛАВА IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 30

Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих свободно избираемых представителей. Такое участие осуществляется посредством самоуправления, проведения местных и общероссийских референдумов, демократического формирования органов государственной власти и иных правомерных способов.

Статья 31

(1) Граждане РФ имеют право избирать и избираться в выборные государственные органы и на выборные государственные должности.

(2) В выборах принимают участие граждане РФ, достигшие 18 лет. Не могут быть избранными и не участвуют в голосовании граждане, признанные судом недееспособными, а также лишённые избирательного права в соответствии с законом.

(3) Законы РФ, республик и земель могут предоставлять право избирать и избираться в органы местного самоуправления постоянно проживающим на соответствующих территориях иностранным гражданам, а также лицам без гражданства.

(4) В выборах Президента РФ, вице-президента РФ и депутатов Верховного Совета РФ вправе участвовать граждане РФ, находящиеся за ее пределами.

Статья 32

Граждане Российской Федерации свободны собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации, пикеты, при условии предварительного уведомления властей. Ограничение этого права допускается в случаях, прямо установленных законом.

Статья 33

(1) Граждане РФ имеют право на объединение. Ограничения этого права устанавливаются только настоящей Конституцией.

(2) Создание политических партий, общественных объединений, массовых движений осуществляется с последующим уведомлением властей¹.

Статья 34

(1) Граждане РФ имеют право направлять личные и коллективные обращения (петиции) государственным и общественным органам и должностным лицам.

(2) Государственные и общественные органы и должностные лица обязаны рассматривать эти обращения, принимать решения и давать мотивированный ответ в установленный законом срок.

Статья 35

Граждане РФ имеют равный доступ к занятию должностей на государственной службе. Требования к кандидату на такую должность определяются только характером должностных функций.

ГЛАВА V. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 36

(1) Каждый имеет право на экономическую свободу, которое реализуется в праве быть собственником, праве на свободное предпринимательство и на свободный труд.

(2) Каждый имеет право собственности², включая возможность по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом и другими объектами собственности как индивидуально, так и совместно с другими лицами.

(3) Осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе.

Статья 37

(1) Каждый имеет право зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается, распоряжаться своими способностями к труду. Гарантируется свобода трудового договора.

(2) Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, и на вознаграждение за труд не ниже установленного законом минимального размера.

(3) Государство принимает меры по обеспечению занятости населения, осуществляет программы профессионального обучения и подготовки, переквалификации работников с учетом социальных потребностей, гарантирует выплату пособий по безработице.

¹ Замечание Б.Н. Ельцина: «Регистрация? Обсудить порядок».

² Замечание Б.Н. Ельцина: «Указать — какой собственности».

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

(4) Труд свободен. Принудительный труд запрещается, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации.

Статья 38

(1) Каждый работник имеет право на отдых.

(2) Работающим по найму гарантируется установление¹ ограничений продолжительности рабочего времени, еженедельные выходные дни, праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск, сокращенный рабочий день для ряда профессий и производств.

Статья 39

(1) Каждый имеет право на доступную квалифицированную медицинскую помощь без прямой оплаты в государственной или муниципальной системах здравоохранения².

(2) Допускается платное медицинское обслуживание.

(3) Государство принимает меры, направленные на развитие всей системы здравоохранения и повышение качества медицинских услуг, поощряет деятельность, способствующую экологическому благополучию и укреплению здоровья.

Статья 40

(1) Каждый имеет право на социальное обеспечение в старости, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных, установленных законом, случаях.

(2) Пенсии, пособия и другие виды материальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже прожиточного минимума.

Статья 41

(1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

(2) РФ содействует лицам с низкими доходами в получении и приобретении жилья из государственного и муниципального жилищного фонда.

(3) Государство поощряет жилищное строительство, создает материальные и правовые условия, которые делают указанное право реальным.

Статья 42

(1) Основное образование обязательно и бесплатно.

(2) Каждый имеет право на получение бесплатного среднего и высшего образования в государственных учебных заведениях.

(3) Допускается платное обучение.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „федеральным законом“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „в т.ч. страхового здравоохранения“».

Статья 43

(1) Каждый имеет право на свободу художественного, научного и технического творчества. Свобода творчества, исследований и преподавания, интеллектуальная собственность охраняются законом.

(2) Признается право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры.

ГЛАВА VI. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД

Статья 44

(1) Каждый, независимо от его местонахождения, имеет право на признание его правосубъектности.

(2) РФ гарантирует судебную защиту прав и свобод. Решения и иные действия или бездействия государственных и общественных органов, учреждений и должностных лиц, нарушающие права и свободы, могут быть обжалованы в суд.

(3) Каждый имеет право на полное возмещение государством вреда, нанесенного здоровью, а также имущественного и морального вреда, причиненного незаконными решениями и действиями или бездействием государственных и общественных органов, учреждений и должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

(4) В случае исчерпания внутригосударственных средств судебной защиты каждый может обратиться в международные правозащитные органы в порядке, установленном международными договорами РФ.

Статья 45

(1) Каждый имеет право на рассмотрение его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Все равны перед законом и судом.

(2) Подозреваемый, обвиняемый или подсудимый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Подозреваемый, обвиняемый или подсудимый не обязан доказывать свою невиновность.

(3) Осужденный имеет право на пересмотр приговора в порядке, установленном федеральным законом.

(4) Никто не должен дважды привлекаться к ответственности за одно и то же правонарушение.

(5) Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы.

Статья 46¹

(1) Каждому гарантируется право на пользование по своему выбору профессиональной юридической помощью. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь предоставляется бесплатно.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Объединить статьи 46–50».

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

(2) Каждый задержанный или арестованный имеет право пользоваться помощью адвоката с момента задержания или ареста.

Статья 47

Каждый вправе самостоятельно законными средствами реагировать на правонарушения, защищать правоохраняемые интересы от грозящей опасности.

Статья 48

Никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом.

Иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания устанавливаются законом.

Статья 49

Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Категории дел, рассматриваемых с участием присяжных заседателей, определяются федеральным законом.

Статья 50

(1) Закон, устанавливающий или усиливающий юридическую ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за действия, которые в момент их совершения не признавались правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него отменена или смягчена, применяется новый закон.

(2) Никто не может быть осужден или подвергнут наказанию на основании закона, который не опубликован официально для всеобщего сведения.

Статья 51

(1) Государственные и общественные органы, учреждения и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

(2) Порядок ознакомления обвиняемого с материалами уголовного дела устанавливается федеральным законом.

Статья 52

(1) Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, условиями их осуществления возлагается на Уполномоченного РФ¹ по правам человека и его представителей на местах.

(2) Уполномоченный РФ² по правам человека назначается Верховным Советом РФ³ на срок полномочий Верховного Совета РФ, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и депутаты Верховного Совета РФ.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Убрать „РФ“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Убрать „РФ“».

³ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „по представлению Президента“».

(3) Уполномоченный вправе расследовать по собственной инициативе либо по жалобе действия административного органа или должностного лица, повлекшие за собой нарушения прав человека, и возобновить производство в представительных, административных и судебных органах.

(4) Статус Уполномоченного РФ по правам человека и его службы регулируется федеральным законом.

(5) Республики и земли РФ могут назначать своих Уполномоченных по правам человека или органы с такими же задачами.

Статья 53

Временное ограничение прав и свобод допускается только в случае введения чрезвычайного положения в порядке и пределах, установленных настоящей Конституцией и федеральным законом.

ГЛАВА VII. ОБЯЗАННОСТИ

Статья 54

Каждый человек несет конституционные обязанности, выполнение которых необходимо для нормального развития общества.

Статья 55

(1) Каждый в РФ обязан соблюдать Конституцию и законы РФ, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц.

(2) Незнание официально опубликованного закона не освобождает от ответственности за его несоблюдение.

(3) Исполнение явно преступного приказа не освобождает от ответственности за его выполнение.

Статья 56

Каждый обязан беречь природу, охранять ее богатства, улучшать окружающую среду. Нарушение установленных природоохранных норм преследуется по закону.

Статья 57

(1) Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

(2) Перечень особо охраняемых памятников культуры устанавливается законами, а также решениями органов местного самоуправления.

Статья 58

Каждый обязан платить налоги и сборы в порядке и размерах, установленных законом или основанными на законе решениями органов местного самоуправления.

Статья 59

(1) Защита Отечества является долгом граждан РФ. Граждане Российской Федерации несут военную службу в пределах и формах, установленных федеральным законом¹.

(2) Если несение воинской службы противоречит религиозным или идейным убеждениям гражданина, оно может быть заменено выполнением установленных федеральным законом альтернативных гражданских обязанностей.

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ГЛАВА VIII. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Статья 60

(1) Собственность может быть частной или публичной. Право частной собственности принадлежит отдельным лицам, их объединениям. Право публичной собственности принадлежит государству, территориальным общностям, общественным объединениям, религиозным общинам.

(2) Законом может быть установлено исключительное право РФ, республик и земель на определенные объекты собственности и виды хозяйственной деятельности.

(3) Все собственники юридически равноправны и пользуются одинаковой правовой защитой.

Статья 61

(1) Собственность неприкосновенна.

(2) Принудительное отчуждение объектов собственности допускается лишь по мотивам общественной необходимости, надлежащим образом обоснованной и доказанной и при соблюдении условий, порядка и размеров, установленных законом, со справедливым и своевременным возмещением².

Статья 62

(1) Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир не могут использоваться в ущерб интересам народов, проживающих на соответствующих территориях³.

(2) Все природные ресурсы подлежат охране и рациональному использованию.

Статья 63

Земля находится в частной или публичной собственности. Земельная собственность и землепользование регулируются законом.

¹ Замечание Б.Н. Ельцина: «Срок: 1 год; дать это в Переходных положениях».

² Предложение Б.Н. Ельцина: «Дать „гарантии иностранной собственности и инвесторов“».

³ ПРАВКА Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „и сопредельных территориях“».

Статья 64

Землепользователи обязаны бережно относиться к земле, повышать ее плодородие. Осуществление прав на землю должно исключать:

- а) ненадлежащее использование либо неиспользование сельскохозяйственных угодий;
- б) хищническое и некомпетентное использование земли, наносящее ущерб ее плодородию и состоянию окружающей среды;
- в) сосредоточение земли в руках отдельных лиц сверх установленного законом предела.

Статья 65

Признается право на забастовку. Забастовка не допускается, если она создает угрозу жизни или здоровью людей. Другие ограничения права на забастовку определяет закон.

Статья 66

Государство защищает интересы потребителя и поддерживает деятельность обществ в защиту прав потребителей. Потребители имеют право на полное возмещение в установленном законом порядке ущерба, причиненного им производителями товаров и услуг, торговыми, рекламными и иными организациями.

Статья 67

Запрещается монополистическая деятельность, которая имеет целью или может иметь в качестве последствия недопущение, ограничение либо устранение конкуренции.

Статья 68

На территории РФ допускается предпринимательская деятельность иностранных организаций и граждан на условиях и в порядке, устанавливаемых законом.

ГЛАВА IX. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 69

(1) Профессиональные союзы для защиты социально-экономических прав и законных интересов работников, охраны и улучшения условий труда создаются и действуют свободно. Гарантируется право работника вступать или не вступать в профсоюз, а также право профсоюзных организаций на объединение и вступление в международные союзы.

(2) Профсоюзы представляют своих членов при заключении коллективных договоров, занимаются иной не запрещенной законом деятельностью.

(3) Никакой профсоюз не обладает исключительным правом на объединение и представительство всех работников предприятия, отрасли, всех трудящихся одного рода деятельности.

Статья 71

Предприниматели могут создавать союзы для защиты своих социально-экономических прав и законных интересов, взаимодействия с профессиональными союзами и государственными органами¹.

Статья 72

В необходимых случаях и пределах, установленных законом, могут учреждаться палаты, союзы, коллегии и иные корпорации лиц, ведущих определенную профессиональную деятельность. Этим корпорациям могут быть делегированы отдельные государством полномочия.

Статья 73

(1) Политические партии содействуют формированию и выражению политической воли общества, участвуют в выборах представительных органов, выбранных представителей — в формировании и деятельности органов исполнительной власти. Политические партии оказывают влияние на политику государства исключительно правовыми способами. Они осуществляют свою деятельность беспрепятственно в рамках Конституции и других законов РФ. Ограничения их деятельности налагаются только судом на основании закона.

(2) Политические партии, иные общественные объединения действуют на основе добровольности членства и самоуправления.

(3) Запрещаются политические партии, массовые движения и иные общественные объединения, пропагандирующие расовую, национальную, социальную, религиозную вражду и ненависть, призывающие к насилию и насильственному ниспровержению конституционного строя. Запрещение их деятельности и их роспуск или запрещение допускаются только на основании судебного решения.

(4) Решения партийных организаций не могут иметь обязательной силы для государственных органов и учреждений, предприятий, их работников при выполнении ими служебных или производственных обязанностей. Не допускается создание организационных структур политических партий в Вооруженных Силах и военизированных формированиях, в государственных органах, на государственных предприятиях, учреждениях и организациях.

Статья 74

(1) Общественные объединения вправе иметь только такое имущество, которое соответствует их уставным целям и задачам.

(2) Общественные объединения пользуются правами юридического лица.

ГЛАВА X. РЕЛИГИЯ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 75

(1) Религия и религиозные объединения отделены от государства.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „в пределах Российской Федерации“, против союзных концернов».

(2) Все религии и религиозные объединения равны перед законом.

Государство является светским и не отдает предпочтения какой-либо религии или атеизму.

(3) Государство гарантирует невмешательство в законную деятельность религиозных объединений.

Статья 76

Религиозные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке, самостоятельно управляют своими внутренними делами. Они обладают правами юридического лица, свободно владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащими им зданиями, сооружениями, благотворительными и иными фондами, другим имуществом.

ГЛАВА XI. ВОСПИТАНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА, КУЛЬТУРА

Статья 77

(1) Воспитание, образование, наука и культура свободны. Воспитательные заведения, учреждения науки и культуры имеют право на самостоятельную организацию и деятельность. Высшие и средние учебные заведения осуществляют свою деятельность на основе принципа автономии.

(2) Государственная система воспитания и образования носит светский характер.

Статья 78

Учреждения и лица, осуществляющие воспитание, обязаны способствовать формированию человека как свободной, нравственной и культурной личности, уважающей достоинство, права и свободы других людей, прививать сознание ответственности за сохранение природной и культурной среды.

Статья 79

(1) Общественные организации и отдельные лица имеют право учреждать воспитательные, образовательные, научные и культурные заведения, учреждения здравоохранения, спорта и отдыха и руководить ими в рамках закона.

(2) Государство поддерживает различные формы образования, развитие бесплатного образования, стремится обеспечить равную его доступность на основе способностей каждого, поощряет самообразование.

Статья 80

(1) Государство способствует общественному признанию науки, обеспечивает условия для свободного развития фундаментальных научных исследований.

(2) Объединения выдающихся ученых (Академии, Общества и др.) составляют часть гражданского общества и не могут осуществлять административное управление наукой.

Статья 81

Государство обеспечивает сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, приумножение культурных ценностей, поощряет деятельность организаций и лиц, содействующих развитию культуры.

ГЛАВА XII. СЕМЬЯ

Статья 82

(1) Семья является естественной основной ячейкой общества. Семья, брак, материнство, детство, престарелые находятся под защитой общества и государства.

(2) Брак основывается на свободном согласии и равноправии сторон.

Статья 83

(1) Родители обязаны содержать детей до их совершеннолетия. На родителей лежит ответственность за воспитание своих детей.

(2) Государство и общество обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, поощряют благотворительную деятельность по отношению к этим детям.

Статья 84

(1) Дети равны перед законом вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

(2) Ребенок имеет право выражать свое мнение, право на свободу мысли, совести и религии.

(3) Государство признает свободу ребенка и его родителей или законных опекунов избирать в соответствии со своими убеждениями и обеспечивать не противоречащие закону формы и характер воспитания и образования детей.

Статья 85

Совершеннолетние дети обязаны заботиться о своих родителях.

ГЛАВА XIII. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 86

Средства массовой информации свободны. Цензура не допускается.

Статья 87

(1) Средства массовой информации могут учреждаться гражданами, общественными объединениями, государственными органами и организациями.

(2) Не допускается монополизация средств массовой информации.

Статья 88

Политические партии и иные общественные объединения имеют право на равных основаниях пользоваться государственным радио и телевидением.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XIV. СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Статья 89

(1) Российскую Федерацию составляют республики и земли², территории которых образуют единую территорию РФ.

(2) Конституционный строй республик и земель не должен противоречить Конституции РФ.

(3) Территориальное устройство республики, земли включает в себя самоуправляющиеся территориальные общности³, система которых устанавливается Конституцией республики, земли.

(4) Любое государство⁴, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав РФ в качестве республики, земли⁵.

Статья 90

(1) Изменение состава, территории и границ РФ требует согласия Верховного Совета РФ.

(2) Международные договоры РФ о приобретении или уступке территории ратифицируются в порядке, предусмотренном для изменения настоящей Конституции, а договоры об уточнении линии прохождения ее границы ратифицируются в общем порядке. Если изменением границы затрагивается территория республики или земли, для ратификации договора требуется ее согласие.

(3) Границы между республиками (землями) могут быть изменены по договорам между ними.

Статья 91

Порядок образования новых республик, земель на территориях существующих республик и земель определяется законом РФ.

¹ Замечание Б.Н. Ельцина: «Дать в Переходных положениях перечень субъектов РФ».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Суверенитеты, национально-государственные образования».

³ Правка Б.Н. Ельцина: «Изложить: „Республики (земли) состоят из самоуправляющихся...“. Сделать справку по другим конституциям».

⁴ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „или территориальная общность“».

⁵ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „на основе волеизъявления его населения“».

ГЛАВА XV. ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК И ЗЕМЕЛЬ

Статья 92

(1) К ведению¹ Российской Федерации относятся:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации, контроль за ее соблюдением;
- б) принятие в состав РФ новых республик и земель;
- в) гражданство РФ;
- г) законодательство о федеральных государственных органах;
- д) федеральное имущество и управление им;
- е) оборона и государственная безопасность; порядок производства оружия, боеприпасов, ядовитых веществ, наркотиков и их использования;
- ж) установление общих правовых основ единого всероссийского рынка, таможенное, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия; управление федеральными экономическими службами, включая федеральные банки и федеральную резервную систему;
- з) федеральные налоги и сборы; установление принципов налогообложения в республиках и землях; федеральный бюджет;
- и) федеральное коллизионное право;
- к) внешняя политика и межгосударственные отношения РФ;
- л) режим границ, режим территориальных вод, экономическая зона и континентальный шельф;
- м) уголовное и уголовно-процессуальное законодательство; амнистия и помилование;
- н) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения и связь; деятельность в космосе;
- о) стандарты, эталоны и исчисление времени; официальный статистический учет;
- п) другие предметы, отнесенные Конституцией РФ к ведению федеральных государственных органов.

(2) Республики и земли участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных настоящей Конституцией и законами РФ.

Статья 93

(1) К ведению РФ, республик и земель относятся:

- а) обеспечение прав человека и гражданина, законности и правопорядка, общественной безопасности;
- б) гражданское и коммерческое, трудовое, административное, гражданско-процессуальное и административно-процессуальное законодательство; авторское, патентное и издательское право, охрана интеллектуальной собственности;

¹ Предложение Б.Н. Ельцина: «Подумать о синониме».

- в) судоустройство, адвокатура, нотариат;
- г) природные ресурсы, имеющие общедولة значение; природопользование; охрана окружающей среды, памятников истории и культуры; национальные парки, заповедники и заказники;
- д) воспитание, образование, наука и культура;
- е) здравоохранение и социальное обеспечение;
- ж) гражданство республик и земель;
- з) карантин и борьба со стихийными бедствиями;
- и) государственная служба.

(2) По вопросам, указанным в части (1) настоящей статьи, РФ может издавать основы законодательства, на основе которых республики, земли осуществляют правовое регулирование. Республики и земли могут издавать по этим вопросам законы также в случае, если РФ не использовала своих прав законодательства. При расхождении законов республики, земли с федеральными законами подлежат применению федеральные законы.

Статья 94

(1) К ведению республик, земель относятся¹:

- а) принятие и изменение конституции республики, земли, контроль за ее соблюдением;
- б) формирование и организация деятельности органов власти в республике, земле;
- в) законодательная инициатива в федеральных органах;
- г) участие в соответствии с настоящей Конституцией в формировании и деятельности Верховного Совета РФ;
- д) программы экономического, социального и культурного развития республик, земель;
- е) бюджет республики, земли; местные налоги и сборы, внебюджетные фонды;
- ж) территориальное деление республик, земель;
- з) международные связи, кроме отнесенных к исключительному ведению РФ;
- и) защита исконной среды обитания малочисленных народов и этнических общностей, создание условий для национального, экономического, культурного и языкового развития всех народов;
- к) акты гражданского состояния;
- л) награды и почетные звания республик, земель;
- м) иные полномочия, если они не противоречат положениям настоящей Конституции.

(2) В пределах своих полномочий республики и земли могут заключать между собой соглашения, не противоречащие настоящей Конституции.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Указать также „**собственность республики, земли**“».

Статья 95

(1) РФ по соглашению с республикой, землей может передавать в ведение республики, земли часть своих полномочий.

(2) Республика, земля по соглашению с РФ может передавать в ведение РФ часть своих полномочий.

Статья 96

(1) На территории республик, земель федеральные законы и иные акты РФ исполняются органами власти РФ, республик, земель в порядке, установленном федеральным законом.

(2) Юридические документы, выданные органами и учреждениями республики, земли в пределах их компетенции, признаются на всей территории РФ.

ГЛАВА XVI. ОФИЦИАЛЬНЫЕ ЯЗЫКИ

Статья 97

(1) Официальным языком РФ является русский язык. Он употребляется во всех государственных органах и учреждениях.

(2) Каждая республика, земля может самостоятельно устанавливать свои официальные языки, которые употребляются в ее органах и учреждениях наряду с официальным языком РФ.

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА XVII. ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 98

Верховный Совет РФ — Федеральный Парламент — является высшим представительным и единственным законодательным органом РФ.

Статья 99

(1) Верховный Совет состоит из двух палат: Государственной Думы и Федерального Совета. Обе палаты избираются одновременно сроком на 4 года.

(2) Государственная Дума состоит из 300 депутатов, избираемых гражданами РФ по территориальным избирательным округам пропорционально числу избирателей в них.

(3) В Федеральный Совет входят по три депутата от каждой республики и земли, избираемых их гражданами¹.

(4) Депутатом Верховного Совета РФ может быть избран любой гражданин РФ, достигший 18 лет и обладающий избирательным правом. Никто не может быть одновременно депутатом обеих палат.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Нужно: „избираемых их законодательными собраниями“».

Статья 100

Верховный Совет РФ:

- а) издает законы по вопросам, отнесенным к ведению РФ;
- б) принимает решение о проведении референдума РФ — всероссийского народного голосования;
- в) принимает в состав РФ новые республики и земли;
- г) принимает федеральный бюджет РФ и контролирует его исполнение, вносит в него изменения, устанавливает федеральные налоги и сборы, принимает решения о федеральных займах, экономической и иной помощи, осуществляет контроль за денежной эмиссией;
- д)¹ по представлению Президента РФ дает согласие на назначение Председателя и членов Совета Министров РФ², Государственного Секретаря РФ, членов Государственного Совета и Совета Безопасности РФ, осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти, решает вопрос о доверии Правительству РФ³;
- е) по представлению Президента РФ назначает судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, других федеральных судов, Председателя Центрального Банка РФ, Генерального прокурора РФ;
- ж) избирает и отзывает⁴ Уполномоченного РФ по правам человека, Председателя и членов Государственной счетной палаты РФ;
- з) отрешает от должности Президента РФ, вице-президента РФ, а также должностных лиц, указанных в пунктах «д» и «е» данной статьи в случаях и порядке, предусмотренных настоящей Конституцией;
- и) ратифицирует и денонсирует международные договоры РФ, включая межгосударственные договоры в рамках союза (содружества) суверенных государств;
- к) учреждает государственные награды, устанавливает почетные звания и специальные звания⁵;
- л) издает акты об амнистии;
- м) принимает решения об объявлении, продлении и прекращении чрезвычайного положения;
- н) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией⁶.

¹ Примечание Б.Н. Ельцина: «Не согласен с пунктом „д“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Исключить „и членов Совета Министров РФ“».

³ Правка Б.Н. Ельцина: «Изъять „решает вопрос о доверии Правительству РФ“».

⁴ Правка Б.Н. Ельцина: «Вставить „по представлению Президента РФ“».

⁵ Правка Б.Н. Ельцина: «Дать Президенту РФ».

⁶ Замечание Б.Н. Ельцина: «Какие? Лучше убрать».

Статья 101

Верховный Совет РФ вправе требовать, получать и рассматривать любую информацию и документацию от любого государственного органа РФ и должностного лица.

Статья 102

(1) Верховный Совет является постоянно действующим органом.

(2) Верховный Совет собирается по праву во вторник по истечении четырех недель после дня выборов. С этого момента полномочия Верховного Совета РФ прежнего состава прекращаются.

(3) Деятельность Верховного Совета РФ осуществляется в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией и регламентами палат.

(4) Если срок полномочий Верховного Совета РФ истекает в период чрезвычайного положения, то одновременно с объявлением чрезвычайного положения Верховный Совет РФ принимает решение о продлении своих полномочий.

(5) Выборы проводятся во второе воскресенье марта в год истечения срока полномочий Верховного Совета РФ. Избирательная кампания начинается за 3 месяца до дня выборов.

Статья 103

(1) Каждая палата избирает своего Председателя и его заместителей и принимает свой регламент.

(2) Палаты образуют из числа депутатов постоянные и временные комиссии.

(3) По решению палат могут создаваться их совместные комитеты.

(4) Палаты, комиссии палат, совместные комитеты палат рассматривают проекты законодательных и иных актов Верховного Совета РФ, осуществляют контроль за исполнением законов, проводят парламентские расследования и слушания.

(5) Должностные лица и граждане обязаны являться в Верховный Совет РФ, палаты, их комиссии и совместные комитеты по их вызову, предоставлять необходимые материалы и документы в установленный срок. Невыполнение этого требования влечет за собой ответственность по закону. Рекомендации палат, комитетов и комиссий подлежат незамедлительному рассмотрению с уведомлением о результатах.

(5) Каждая из палат независимо от числа присутствующих депутатов может работать как комиссия всей палата с целью обсуждения законопроектов и иных вопросов без права принятия законов и иных решений, кроме процедурных.

Статья 104

(1) Право законодательной инициативы в Верховном Совете РФ принадлежит его депутатам, комиссиям и совместным комитетам палат, Президенту РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, другим федеральным судам, Генеральному прокурору РФ, Уполномоченному РФ по правам человека, законодательным органам республик и земель РФ, а также группам избирателей численностью не менее 300 тысяч человек.

(2) Законопроекты вносятся одновременно в обе палаты. Палаты рассматривают их и принимают решения отдельно.

(3) Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство избранных депутатов в каждой из палат.

(4) При разногласиях между палатами создается согласительная комиссия палат на паритетных началах. Согласованный законопроект вновь рассматривается каждой из палат. Если согласие не достигнуто, законопроект считается отклоненным и в течение одного года не может быть внесен вновь.

(5) Законы, принятые Верховным Советом РФ, подписываются и официально публикуются Президентом РФ в течение 14 дней со дня их принятия. До истечения этого срока Президент РФ может вернуть закон со своими возражениями в Верховный Совет РФ для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон принят двумя третями голосов депутатов в каждой палате, то Президент РФ обязан его подписать и опубликовать в течение 7 дней.

(6) Закон вступает в силу не ранее, чем через 3 дня после его опубликования.

Статья 105

(1) Совместные заседания палат созываются для заслушивания посланий Президента и отчетов Совета Министров, принятия федерального бюджета в случае разногласий между палатами, объявления чрезвычайного положения, а также по решению обеих палат, в иных случаях, не связанных с рассмотрением и принятием законов.

(2) Совместные заседания ведут поочередно председатели палат¹.

Статья 106

При обсуждении законопроектов об изменениях и дополнениях Конституции РФ, о федеральном бюджете, вопросов о формировании Совета Министров, от решении от должности Президента, вице-президента и других должностных лиц, указанных в пунктах «д» и «е» статьи 100 настоящей Конституции не допускается прекращение прений до полного исчерпания списка ораторов².

Статья 107

(1) Депутат Верховного Совета РФ имеет право:

а) внесения законопроектов и предложений об их разработке;

б) устного и письменного запроса к любому органу или должностному лицу РФ; орган или должностное лицо, к которым обращен запрос, обязаны дать устный или письменный ответ на заседании Верховного Совета РФ, палаты, комитета, комиссии в установленный законом срок;

в) выступления в Верховном Совете РФ и палатах по вопросам, внесенным в повестку в рамках Регламента;

¹ Предложение Б.Н. Ельцина: «Дать пояснение — почему не Председатель Верховного Совета».

² Замечание Б.Н. Ельцина: «Это, скорее, норма Регламента».

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

г) выдвижения кандидатуры, включая собственную, на выборные должности в палатах Верховного Совета РФ, комиссиях и совместных комитетах, а также на должность Уполномоченного РФ по правам человека, Председателя и членов Государственной счетной палаты РФ¹;

д) постановки вопроса о вызове любого должностного лица, гражданина в Верховный Совет РФ, его палаты, комитеты и комиссии, а также иные права, предусмотренные настоящей Конституцией и федеральными законами.

(2) Депутат в течение срока своих полномочий не вправе занимать какой-либо должности на государственной и иной службе, заниматься предпринимательской деятельностью.

(3) Депутат получает вознаграждение и возмещение своих расходов в соответствии с законом и не вправе получать никакого иного регулярного вознаграждения.

(4) Депутат пользуется правом неприкосновенности. Он не может быть задержан без согласия палаты, кроме случаев задержания при совершении тяжкого преступления, арестован, подвергнут обыску, личному досмотру, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности.

Соответствующее представление в палату вносит Председатель Верховного Суда РФ².

(5) Государственные органы и должностные лица обязаны оказывать депутату содействие в выполнении им своих полномочий.

ГЛАВА XVIII. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 108

(1) Президент РФ является высшим должностным лицом РФ. Он возглавляет исполнительную власть и представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях.

(2) Президентом РФ может быть избран только гражданин РФ не моложе тридцати пяти лет, обладающий избирательным правом.

(3) Президент РФ не может быть депутатом, занимать какие-либо иные должности, осуществлять предпринимательскую деятельность.

(4) Президент РФ избирается сроком на четыре года. Никто не может быть избран на должность Президента РФ более двух раз. Порядок выборов Президента РФ определяется законом.

(5) Президент Российской Федерации вступает в должность с момента принесения следующей присяги:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации соблюдать Конституцию и законы РФ, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов РФ и добросовестно исполнять возложенные на меня обязанности».

¹ Предложение Б.Н. Ельцина: «Дать статью о ней».

² Замечание Б.Н. Ельцина: «Может быть, прокурор?».

Присяга принимается на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ. Заседание проводится не позднее тридцати дней после избрания Верховного Совета РФ¹.

Председательствует на заседании Председатель Конституционного Суда РФ.

Статья 109

Президент РФ:

а) руководит деятельностью Совета Министров РФ, может председательствовать на его заседаниях; является Председателем Совета Безопасности РФ и Государственного Совета РФ²; осуществляет общее руководство органами федеральной исполнительной власти; является Председателем Государственного Совета и Совета Безопасности РФ;

б) в установленном законом порядке представляет Верховному Совету РФ для назначения кандидатуры судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Председателя Правления Центрального Банка РФ, Генерального прокурора РФ;

в) с согласия Верховного Совета РФ назначает Председателя и членов Совета Министров РФ³; Государственного Секретаря РФ и государственных советников РФ; членов Совета Безопасности⁴;

г) назначает федеральных уполномоченных в республики и земли, а также других должностных лиц в системе исполнительной власти РФ;

д) освобождает от должности Председателя и членов Совета Министров РФ, других назначенных им должностных лиц;

е) назначает и отзывает дипломатических представителей РФ, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей;

ж) ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, включая межгосударственные договоры в рамках союза (содружества) суверенных государств;

з) представляет ежегодные доклады Верховному Совету РФ о выполнении федеральных программ, осуществлении внутренней и внешней политики РФ; обращается с посланиями к народу и к Верховному Совету;

и) по согласованию с Верховным Советом РФ назначает референдум РФ — всероссийское народное голосование;

к) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ; назначает с согласия Верховного Совета РФ и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил; присваивает высшие воинские звания, принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности РФ, осуществлению ее оборонной политики;

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Заменить на „Президента РФ“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Добавить „Совета по делам Федерации“; связь по линии исполнительной власти».

³ Правка Б.Н. Ельцина: «Снять слова „и членов Совета Министров РФ“».

⁴ Правка Б.Н. Ельцина: Снять „членов Совета Безопасности“».

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

- л) объявляет чрезвычайное положение;
- м) решает в соответствии с законом вопросы гражданства РФ;
- н) осуществляет право помилования граждан, осужденных судами РФ;
- о) награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ и специальные звания;
- п) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами РФ.

Статья 110

Президент РФ пользуется правом неприкосновенности и охраняется законом.

Статья 111

(1) Президент РФ, осуществляя свои полномочия, издает указы и распоряжения, которые не могут противоречить Конституции и законам РФ и обязательны¹ на всей территории РФ.

(2) Президент РФ может создавать совещательные органы, статус которых определяется федеральным законом.

Статья 112

(1) Президент может быть отрешен от должности в случае умышленного нарушения² им Конституции или других законов РФ. Производство по делу об отрешении Президента РФ от должности возбуждается любой из палат Верховного Совета РФ большинством не менее двух третей голосов ее депутатов. В этом случае дело передается в Конституционный Суд РФ, который выносит свое заключение о наличии либо отсутствии оснований для отрешения. При наличии таких оснований другая палата Верховного Совета РФ большинством не менее двух третей голосов ее депутатов может отрешить Президента РФ от должности.

(2) Лицо, отрешенное от должности Президента РФ, подлежит ответственности за совершенное правонарушение в общем порядке, исходя из того, что факт правонарушения считается доказанным.

Статья 113³

(1) Одновременно с Президентом РФ избирается вице-президент РФ. Его кандидатуру выдвигает кандидат на должность Президента РФ. Голосование за кандидатуру Президента РФ означает одновременно голосование за выдвинутую им кандидатуру Вице-президента РФ. Кандидат в Вице-президенты РФ должен отвечать требованиям, содержащимся в статье 108 настоящей Конституции.

(2) По поручению Президента РФ Вице-президент РФ может осуществлять часть его полномочий. Вице-президент РФ исполняет обязанности Президента

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить словами „для исполнения“».

² Правка Б.Н. Ельцина: «Усилить, дополнив словами „за серьезные“».

³ Предложение Б.Н. Ельцина: «Дополнить статью положением о Службе (Администрации) Президента».

РФ, если последний временно не в состоянии осуществлять свои полномочия. В этом случае полномочия Вице-президента РФ должны быть подтверждены Верховным Советом РФ в трехдневный срок.

(3) В случае смерти Президента РФ, его отставки, установления Конституционным Судом РФ неспособности Президента РФ осуществлять свои полномочия, а также в случае его отрешения от должности, Вице-президент РФ становится Президентом РФ до новых президентских выборов.

(4) Вице-президент РФ отрешается от должности по тем же основаниям и в том же порядке, как и Президент РФ.

(5) В случае смерти Вице-президента РФ, его отставки, установления Конституционным Судом РФ неспособности осуществлять свои полномочия, отрешения от должности, а также в случае вступления Вице-президента РФ в должность Президента РФ, Президент назначает Вице-президента РФ. Он вступает в должность после утверждения его большинством голосов избранных депутатов в обеих палатах Верховного Совета РФ.

6. В случае невозможности осуществления полномочий одновременно Президентом РФ и Вице-президентом РФ обязанности Президента РФ переходят до новых президентских выборов в порядке очередности к Председателю Федерального Совета, Председателю Государственной Думы, Председателю Совета Министров РФ.

ГЛАВА XIX. СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Статья 114

В состав возглавляемой Президентом РФ системы федеральной исполнительной власти входят:

- а) Совет Безопасности РФ;
- б) Государственный Совет РФ;
- в) Совет Министров РФ;
- г) Служба¹ Президента РФ;

Статья 115

(1) Государственный Совет РФ вырабатывает рекомендации для Президента РФ по основным направлениям внутренней и внешней политики РФ, вносит предложения по осуществлению в случае необходимости законодательной инициативы Президента РФ в Верховном Совете РФ, а также обеспечивает взаимодействие Президента РФ с государственными органами и учреждениями, республиками и землями, общественными объединениями.

(2) В Государственный Совет РФ входят должности: Президент РФ, вице-президент РФ, Председатель Совета Министров РФ, Государственный Секретарь РФ, государственные советники РФ, отдельные министры.

(3) Организация и порядок деятельности Государственного Совета РФ устанавливается федеральным законом.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить далее по тексту словом „(Администрация)“».

Статья 116

(1) Совет Безопасности РФ рассматривает вопросы обороны, государственной экономической и экологической безопасности, предотвращения и преодоления последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечения стабильности и правопорядка в обществе. Совет Безопасности РФ вносит рекомендации Президенту РФ по проведению политики в указанных областях и по осуществлению в случае необходимости законодательной инициативы в Верховном Совете РФ.

(2) Президент РФ является Председателем, а вице-президент РФ заместителем Председателя Совета Безопасности РФ.

(3) В состав Совета Безопасности входят: по должности — Председатель Совета Министров РФ, руководители федеральных ведомств, обеспечивающих оборону и безопасность РФ; а также иные лица, назначенные Президентом РФ с согласия Верховного Совета РФ.

(4) Организация и порядок деятельности Совета Безопасности РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 117

(1) Совет Министров РФ является исполнительным органом, осуществляет свою деятельность под руководством Президента РФ и ему подотчетен.

(2) Совет Министров РФ состоит из Председателя Совета Министров РФ, его заместителей, министров и других, предусмотренных законом, должностных лиц. Председатель Совета Министров РФ координирует деятельность членов Совета Министров РФ и осуществляет общее руководство его работой.

(3) Члены Совета Министров РФ не могут быть депутатами, членами выборных органов местного самоуправления, занимать иную государственную должность или должность в системе местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав руководящих органов коммерческих фирм, осуществлять иную профессиональную деятельность.

(4) Совет Министров РФ проводит выработанную высшими органами государственной власти РФ и Президентом РФ политику. В осуществление своих полномочий, Совет Министров РФ самостоятельно определяет порядок подготовки и принятия постановлений и распоряжений. Эти акты принимаются на основании и в дополнение к Конституции и других законов РФ, а также указов Президента РФ и обязательны на всей территории РФ. Президент может изменить или отменить акт Совета Министров РФ

(5) Совет Министров РФ ежегодно отчитывается о своей деятельности перед Верховным Советом РФ. По запросу любой палаты Совет Министров РФ или его член обязан представить отчет по указанному в запросе предмету, находящемуся в его ведении.

(6) Статус Совета Министров РФ и его членов регулируется федеральным законом.

Статья 118

(1) В случае решения Верховным Советом РФ вопроса о недоверии Совету Министров РФ Президент РФ увольняет Совет Министров РФ в отставку.

(2) Предложения о недоверии Совету Министров РФ может внести любая палата Верховного Совета Российской Федерации или не менее 100 депутатов Верховного Совета РФ.

Вопрос о доверии Совету Министров РФ может поставить перед Верховным Советом РФ также Президент РФ.

(3) Решение о недоверии Совету Министров РФ считается принятым, если за него проголосовало более половины избранных депутатов РФ в каждой палате.

Статья 119

(1) Служба Президента РФ обеспечивает выполнение Президентом РФ его государственных полномочий.

(2) В состав Службы Президента РФ входят совещательные, консультативные, контрольные, технические и вспомогательные подразделения.

(3) Полномочия, организация и порядок деятельности Службы Президента РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 120

(1) Деятельность территориальных служб федеральных ведомств в республиках и землях координируется Федеральным Уполномоченным, назначаемым Президентом РФ. Состав, местонахождение и территориальная подведомственность федеральных служб определяется Президентом РФ.

(2) Порядок взаимоотношений федеральной судебной власти, федеральной прокуратуры и службы Уполномоченного РФ по правам человека с органами власти республик, земель и местного самоуправления определяется федеральным законом.

(3) Территориальные службы федеральных ведомств в республиках, землях и на местах осуществляют прямое исполнение федеральных законов и других актов федеральных органов по вопросам, отнесенным к ведению РФ. Они также обеспечивают согласованное исполнение законов и других актов по вопросам, отнесенным к ведению РФ, республик, земель и самоуправляющихся территориальных общностей.

ГЛАВА XX. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИК И ЗЕМЕЛЬ

Статья 121¹

(1) Система органов власти республик, земель строится в соответствии с принципом разделения властей, установленным статьей 6 настоящей Конституции.

(2) Органами власти республик и земель являются:

а) законодательное собрание;

б) высшее должностное лицо, избираемое гражданами или законодательным собранием;

¹ Замечание Б.Н. Ельцина: «Нет системы исполнительной власти по вертикали».

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

в) правительство во главе с главой правительства, ответственное перед законодательным собранием¹;

г) высший суд республики, земли, а также местные суды.

(3) Республика, земля самостоятельно определяет в своей конституции форму устройства органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

(4) Республики, земли в рамках своих полномочий могут учреждать местные службы исполнительной власти республик, земель в территориальных единицах.

ГЛАВА XXI. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 122

(1) Местное самоуправление осуществляется территориальными общностями в территориальных единицах, на которые разделяются республики и земли.

(2) Организация и деятельность местного самоуправления регулируется конституцией и законами республики, земли.

Статья 123

(1) Ведению самоуправляющихся территориальных общностей подлежат:

а) местный бюджет;

б) установление местных налогов и сборов, предусмотренных законом республики, земли;

в) решение хозяйственных, коммунальных, социальных, культурных, экологических и других вопросов местного значения, определяемых законом республики, земли.

(2) Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют независимо от государственной власти в рамках Конституции и законов РФ, конституций и законов республики, земли.

Статья 124²

(1) Орган местного самоуправления (ВАРИАНТ: «как представительный и распорядительный орган») избирается жителями территориальных единиц республики, земли.

(2) Орган местного самоуправления является юридическим лицом.

Статья 125

(1) Акты органов местного самоуправления не должны противоречить законам РФ, республики, земли.

(2) Действие актов органов местного самоуправления, нарушающих Конституцию или закон РФ, республики, земли может быть приостановлено правительством республики, земли или Федеральным Уполномоченным РФ. Окончательное решение по этому вопросу выносится высшим судом республики, земли.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дополнить „и Президентом РФ“».

² Предложение Б.Н. Ельцина: «Дать — кто исполняет».

Статья 126

В населенных пунктах могут образовываться первичные территориальные коллективы общественного самоуправления, которые могут создавать свои объединения. Такие коллективы и объединения обладают правами юридического лица.

ГЛАВА XXII. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 127

(1) Судебная власть как хранительница гражданского мира, прав и свобод человека и гражданина обеспечивает законность и справедливость в РФ.

(2) Судебная власть принадлежит только судам и осуществляется в формах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

Статья 128

(1) Судьи независимы и подчиняются только закону и совести. Неприкосновенность судей гарантируется законом.

(2) Судьи, за исключением мировых судей, несменяемы. Они увольняются в отставку по достижении возраста, установленного законом. Судьи федеральных судов отрешаются от должности по основаниям и в порядке, предусмотренном статьей 116 настоящей Конституции.

(3) Судьи судов республик, земель отрешаются от должности законодательными собраниями республик, земель.

(4) Судья не может быть депутатом, членом политической партии, занимать какие-либо иные оплачиваемые должности, заниматься предпринимательской деятельностью. Судье разрешается научная и преподавательская деятельность.

Статья 129

Граждане РФ участвуют в осуществлении правосудия, выполняя обязанности присяжных заседателей.

Статья 130

(1) Судебную систему РФ составляют: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные суды РФ, суды республик и земель, мировые суды.

(2) Федеральными законами и законами республик, земель могут учреждаться специализированные суды. Такие суды действуют по общим правилам судопроизводства и подлежат надзору Верховного Суда РФ.

(3) Создание чрезвычайных судов не допускается.

(4) Компетенция, организация и порядок деятельности федеральных судов определяется федеральными законами.

Статья 131

Никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде, который определен федеральным законом.

Статья 132

(1) Конституционный Суд РФ в целях защиты конституционного строя РФ, основных прав и свобод человека, поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции РФ на всей ее территории рассматривает дела о конституционности:

а) международных договоров РФ, включая межгосударственные договоры в рамках союза (содружества) суверенных государств, до ратификации или вступления их в силу;

ГЛАВА XXIII. ПРОКУРАТУРА И СЛЕДСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ

Статья 137

(1) Прокуратура обязана вести уголовное преследование в случаях посягательства на права и свободы граждан, общества и государства.

Она осуществляет надзор за ведением предварительного расследования преступлений и исполнением наказаний.

(2) Государственное обвинение от имени РФ в уголовном судопроизводстве поддерживает прокурор.

(3) Организация, компетенция и деятельность прокуратуры регулируются федеральным законом.

Статья 138

(1) Следственный комитет РФ¹ и его органы ведут предварительное расследование по уголовным делам.

(2) Организация, компетенция и деятельность Следственного комитета регулируются федеральным законом.

ГЛАВА XXIV. ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ

Статья 139

(1) Государственную бюджетную систему РФ как самостоятельные части составляют: федеральный бюджет РФ, бюджеты республик, земель, а также местные бюджеты.

(2) Республики, земли имеют собственные бюджетные системы и пользуются финансовой автономией. Бюджетная политика республик, земель осуществляется в соответствии с настоящей Конституцией, конституциями республик, земель и общими принципами бюджетной системы, установленными законом.

Статья 140

(1) Федеральный бюджет Российской Федерации ежегодно принимается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ.

¹ Замечание Б.Н. Ельцина: «Специалисты против такого органа; дать эту статью в Переходных положениях, что через N лет...».

(2) Верховный Совет РФ приступает к постатейному обсуждению и принятию федерального бюджета после получения заключений бюджетных комиссий палат Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ.

(3) Проект федерального бюджета рассматривается палатами Верховного Совета РФ в порядке, предусмотренном статьей 104 настоящей Конституции. При недостижении согласия федеральный бюджет принимается на совместном заседании палат Верховного Совета РФ большинством голосов присутствующих депутатов.

(4) Финансовый год в РФ начинается 1 января очередного календарного года. Если закон о федеральном бюджете не вступил в силу до начала очередного финансового года, то впредь до вступления этого закона в силу расходы производятся в соответствии с бюджетом на предыдущий финансовый год. В этом случае Верховный Совет РФ может установить иной временный порядок финансирования бюджетных расходов.

(5) В случае принятия Верховным Советом РФ федерального бюджета с превышением расходов над доходами, в законе о федеральном бюджете предусматриваются источники и способы покрытия дефицита.

Статья 141

(1) Доходы федерального бюджета формируются за счет устанавливаемых законом федеральных налогов, иных обязательных платежей, дохода от государственного имущества и прочих поступлений.

(2) Расходы федерального бюджета производятся за счет федерального бюджета в соответствии со статьями его расходной части.

(3) Верховный Совет РФ вправе учреждать законом внебюджетные целевые финансовые фонды и осуществлять контроль за их использованием.

Источниками поступления во внебюджетные фонды могут быть как привлеченные средства, так и бюджетные ассигнования.

Статья 142

(1) Постатейный отчет об исполнении федерального бюджета Президент представляет Верховному Совету не позднее двух месяцев после истечения отчетного бюджетного года.

(2) Верховный Совет обязан рассмотреть отчет в течение трех месяцев по его представлении на основании заключений бюджетных комиссий Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты.

(3) Постатейный отчет об исполнении федерального бюджета подлежит опубликованию.

Статья 143

(1) Центральный банк РФ подотчетен Верховному Совету РФ¹, независим от органов исполнительной власти.

¹ Замечание Б.Н. Ельцина: «Вызывает вопросы, надо продумать формулировку».

ГЛАВА XXV. ОБОРОНА И БЕЗОПАСНОСТЬ

Статья 144

(1) Вооруженные Силы РФ могут создаваться для защиты ее государственного суверенитета и территориальной целостности.

(2) В состав Вооруженных Сил входят регулярные части, создаваемые на профессиональной основе и по призыву, а также федеральная гвардия.

(3) Военная доктрина, структура и организация Вооруженных Сил РФ и иные составные элементы оборонной политики определяются законом.

(4) В соответствии со статьей 10 настоящей Конституции РФ может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними на договорной основе объединенные вооруженные силы, включая войска стратегического назначения и объединенное командование.

Статья 145

(1) Защиту общественной безопасности и правопорядка обеспечивают федеральные органы внутренних дел, федеральная и местная милиция.

(2) Безопасность государства обеспечивается специальными федеральными службами. Их статус и деятельность определяются федеральным законом.

Статья 146

(1) Использование сил обороны, безопасности, полиции в целях свержения демократического конституционного строя, воспрепятствования или ограничения деятельности высших органов государственной власти, незаконных ограничений конституционных прав и свобод граждан является тягчайшим преступлением.

(2) Заявление в Верховном Совете РФ о незаконном использовании вооруженных сил, служб безопасности, милиции влечет незамедлительное парламентское расследование.

Статья 147

Должности министров, ведающих в Совете Министров РФ вопросами обороны и безопасности, должны замещаться гражданскими лицами.

ГЛАВА XXVI. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Статья 148

(1) Лица, занимающие штатные должности в государственных органах и учреждениях, находятся на государственной службе. Государственные служащие несут ответственность за неисполнение законов и иных актов РФ или их ненадлежащее исполнение. В системе государственной службы не допускается создание организаций политических партий.

(2) Порядок поступления на государственную службу, ее прохождения, классификация должностей и специальных званий, увольнение от должности, а также другие вопросы государственной службы регулируются федеральными законами.

ГЛАВА XXVII. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Статья 149

(1) Чрезвычайное положение означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, допускающий установленные настоящей Конституцией и федеральным законом ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

(2) Целью объявления чрезвычайного положения является скорейшее возвращение к условиям нормального существования общества.

(3) Чрезвычайное положение является временной мерой и может вводиться исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты демократического конституционного строя.

(4) Чрезвычайное положение вводится на всей территории РФ либо в отдельных ее местностях.

(5) Режим чрезвычайного положения регулируется настоящей Конституцией и федеральным законом.

Статья 150

(1) Чрезвычайное положение может вводиться только лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

(2) Основаниями введения чрезвычайного положения могут быть:

а) попытка насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

б) стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения, и требующие введения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Статья 151

В обстоятельствах, требующих неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение может быть введено немедленно и без предупреждения.

Статья 152

(1) Чрезвычайное положение на всей территории РФ или в отдельных ее местностях объявляется указом Президента РФ с немедленным уведомлением Верховного Совета РФ.

(2) Если указ об объявлении чрезвычайного положения издан в период работы сессии Верховного Совета РФ, то Верховный Совет РФ рассматривает его в течение 24 часов. В иных случаях Верховный Совет РФ рассматривает указ в течение 72 часов с момента его издания.

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

(3) Если Верховный Совет РФ не подтверждает решения Президента РФ, указ об объявлении чрезвычайного положения утрачивает силу.

Статья 153

(1) В случае, если чрезвычайное положение вводится только на территории одной республики (земли) РФ, необходимо предварительное согласие республики (земли).

(2) Введение чрезвычайного положения без согласия республики (земли) допускается лишь с целью пресечения массовых беспорядков, сопровождающихся насилием.

(3) Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики (земли) РФ, чрезвычайное положение в этой республике (земле) может быть введено данной республикой, землей с уведомлением Президента и Верховного Совета РФ и осуществляется в соответствии с положениями настоящей Конституции и федерального закона.

(4) Введение чрезвычайного положения по основаниям, указанным в пункте «б» части 2 статьи 150 настоящей Конституции, допускается только с согласия пострадавшей республики, земли, если ее органы власти продолжают нормально действовать.

Статья 154

Чрезвычайное положение не может быть введено более чем на 30 суток на всей территории РФ и более чем на 60 суток на части территории РФ. По истечении этого срока чрезвычайное положение прекращается, если Верховный Совет не продлит его на новый срок.

Верховный Совет может продлевать чрезвычайное положение каждый раз не более чем на 30 суток.

Статья 155

(1) Об объявлении, продлении или отмене чрезвычайного положения население должно быть предварительно оповещено всеми доступными средствами.

(2) Акты об объявлении, продлении или отмене чрезвычайного положения подлежат обязательному опубликованию.

Статья 156

(1) В период чрезвычайного положения не допускается изменение Конституции, избирательных законов РФ, законов о судопроизводстве, не проводятся референдумы и выборы государственных органов и должностных лиц.

(2) В период чрезвычайного положения не могут быть прекращены или ограничены полномочия и деятельность Верховного Совета РФ и судов РФ.

Статья 157

(1) В период чрезвычайного положения Президент РФ может вводить временные ограничения прав и свобод. Такие ограничения должны быть прямо обозначены в тексте указа о чрезвычайном положении. Права и свободы, преду-

смотренные статьями 22, 23(2), 28, 29, 34, 36, 41–54, 47, 49, 50 настоящей Конституции ограничению не подлежат.

(2) Президент РФ незамедлительно информирует все государства-участники международных договоров, устанавливающих права и свободы, на которые введены ограничения, о введенных ограничениях, их причинах, а также об их отмене.

(3) Дела о преступлениях, за которые в качестве меры наказания может быть назначена смертная казнь, не могут рассматриваться на территории, где объявлено чрезвычайное положение.

(4) Смертные приговоры, вынесенные за преступления, совершенные во время чрезвычайного положения, не приводятся в исполнение в течение всего времени чрезвычайного положения и 30 суток после его прекращения.

Статья 158

Меры, принимаемые в период чрезвычайного положения:

а) должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения;

б) не могут влечь каких-либо ограничений или изменений прав и полномочий органов государственной власти и управления, правового положения общественных организаций, а также прав и свобод человека в других местностях, не объявленных на чрезвычайном положении;

в) не должны влечь за собой дискриминации отдельных лиц или групп населения исключительно на основе расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, религии, имущественного положения или социального происхождения.

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА XXVIII. СТОЛИЦА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 159

(1) Столицей РФ является Москва.

(2) Город Москва вместе с прилегающей областью образуют столичную землю, статус которой определяется федеральным законом.

Статья 160

(1) Государственным флагом РФ является полотнище из трех равновеликих продольных белой, лазоревой и алой полос.

(2) Описание Государственного герба РФ определяется федеральным законом.

(3) Государственным гимном РФ является «Патриотическая песнь» М. Глинки в обработке А. Петрова. Текст Государственного гимна РФ определяется федеральным законом.

ГЛАВА XXIX. ВСТУПЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИЛУ

Статья 161

(1) Настоящая Конституция вступает в силу на следующий день после официального опубликования итогов референдума РСФСР (всероссийского народного голосования) по Конституции Российской Федерации.

(2) День официального вступления в силу настоящей Конституции РФ объявляется всероссийским государственным праздником.

(3) Отдельные части настоящей Конституции, указанные в разделе «Переходные положения», вступают в силу в установленные этими положениями сроки.

Статья 162

В день вступления в силу Конституции РФ прекращается действие Конституции (Основного Закона) РСФСР 1978 г. с ее последующими изменениями и дополнениями.

ГЛАВА XXX. ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 163

Предложения об изменении Конституции РФ могут вносить:

а) не менее одной пятой избранных депутатов любой из палат Верховного Совета РФ;

б) законодательное собрание республики, земли.

Статья 164

(1) Верховный Совет РФ вправе принять закон об изменении Конституции РФ¹ не ранее, чем через полгода после внесения соответствующего предложения. Соответствующий проект закона, после заключения совместного Комитета конституционной практики палат Верховного Совета РФ, принимается двумя третями избранных депутатов каждой из палат Верховного Совета РФ.

(2) Если в течение одного 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 следующего года.

¹ Предложение Б.Н. Ельцина: «После истечения переходного периода; указать в Переходных положениях».

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

I. О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Параграф 1¹

1. Законы, отсылки к которым содержатся в Конституции РФ, должны быть приняты в течение года после вступления ее в силу. Если такие законы действовали на момент вступления Конституции РФ в силу, то они, до их пересмотра в указанный срок, применяются в части, не противоречащей настоящей Конституции.

2. В течение трех лет после вступления в силу Конституции РФ федеральные, республиканские и местные нормативные акты, отсылки к которым отсутствуют в Конституции РФ, должны быть приведены в соответствии с ней. До этого они продолжают действовать постольку, поскольку не противоречат Конституции РФ и федеральным законам.

3. Законы и другие нормативные акты СССР применяются на территории РФ постольку, поскольку они не противоречат Конституции и международным договорам РФ.

4². Положения пункта 3 настоящего параграфа относятся и к международным договорам СССР. Однако, действие положений международных договоров СССР, которые противоречат Конституции РФ, прекращается в порядке, предусмотренном для изменений и денонсации международных договоров РФ. До этого международные договоры СССР сохраняют для РФ свою силу, если РФ является по отношению к этим договорам правопреемником СССР.

II. О ПРАВАХ, СВОБОДАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Параграф 2

1³. Гражданство РФ является единым. За каждым гражданином РФ сохраняется гражданство СССР.

2. Гражданами РФ являются по праву все граждане СССР, постоянно проживающие на день вступления в силу Конституции РФ на ее территории, если в течение одного года они не заявят письменно в местный орган внутренних дел о своем нежелании состоять в гражданстве РФ.

3. В течение года после вступления Конституции РФ в силу в установленном федеральным законом порядке могут приобрести по праву гражданство РФ лица, которые родились или у которых хотя бы один из родителей родился на территории РФ. Они обращаются с соответствующим заявлением в Министерство внутренних дел РФ или его органы по месту жительства таких лиц, а прожи-

¹ Предложение Б.Н. Ельцина: «Дать более четко по Союзному договору, СССР — какому Союзу».

² Замечание Б.Н. Ельцина: «Продумать этот пункт».

³ Предложение Б.Н. Ельцина: «Продумать часть (1), согласно Союзному договору».

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

вающие за границей — к дипломатическим представительствам РФ в иностранных государствах, в Министерство иностранных дел РФ.

4. В дальнейшем гражданство РФ приобретается в порядке, установленном законом, который должен быть принят в течение одного года после вступления в силу Конституции РФ.

Параграф 3

В течение одного года после вступления в силу Конституции РФ должен быть принят федеральный закон, регулирующий переход к последовательной реализации права на свободный выбор места жительства. Этот переход должен быть завершен в течение не более 10 лет после вступления закона в силу.

Параграф 4

1. В удостоверения личности (паспорта, метрические свидетельства и т.п.) не включается графа «национальность» как не имеющая отношения к правовому статусу лица.

2. В документы, заполняемые при приеме на работу и в иных случаях, не связанных с переписью населения, не включаются вопросы относительно национальности, партийности, нахождения на оккупированной территории во время Великой Отечественной войны и прочих данных, не имеющих отношения к будущей деятельности лица. Исключения устанавливаются федеральным законом.

3. Требования должностных лиц отвечать на такие вопросы, кроме случаев, установленных законом, считаются дисциплинарным правонарушением и влекут ответственность по закону. Соответствующий федеральный закон должен быть принят в течение 6 месяцев после вступления Конституции РФ в силу.

III. О РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Параграф 5

Для обеспечения социальной и экономической стабильности в период перехода к рыночной экономике допускается государственная регламентация хозяйственной деятельности в пределах и порядке, предусмотренных федеральными законами.

Параграф 6

Кредитно-денежная система, действующая в РФ на день вступления в силу настоящей Конституции, продолжает действовать впредь до урегулирования кредитно-денежных отношений между государствами, составившими Союз Советских Социалистических Республик, и принятия специального федерального закона.

Параграф 7¹

Впредь до принятия налогового законодательства РФ продолжают действовать законы СССР о налогах, поскольку они не противоречат федеральным законам.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Вызывает серьезный вопрос; исключить».

Параграф 8

Финансирование межгосударственных органов и учреждений осуществляется в соответствии с международными договорами РФ, включая межгосударственные договоры в рамках Союза (Содружества) Суверенных Государств.

IV. О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ

Параграф 9

1. Республики в составе РСФСР на день вступления в силу настоящей Конституции приобретают по праву статус республик РФ, предусмотренный разделом IV Конституции РФ¹.

2. Края, области, автономные области, автономные округа в установленном федеральным законом порядке объединяются и образуют земли, непосредственно состоящие в РФ. В исключительных случаях земля может быть образована на территории одного края или одной области.

3. Федеральный закон о порядке образования земель РФ должен быть принят в течение одного года после вступления в силу настоящей Конституции. Земли должны быть образованы не позднее 31.12.94 г.² Впредь до образования земель статус краев и областей регулируется законом об управлении краем, областью. Законы РСФСР об автономных областях и округах применяются, поскольку они не противоречат настоящей Конституции.

V. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Параграф 10 (ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ — ВАРИАНТ А)

Со вступлением в силу Конституции РФ народные депутаты РСФСР становятся депутатами Верховного Совета РФ. Народные депутаты РСФСР, избранные по территориальным избирательным округам, образуют Государственную Думу. Народные депутаты РСФСР, избранные по национально-территориальным избирательным округам, образуют Федеральный Совет. На время первого созыва Верховного Совета РФ палаты правомочны принимать решения большинством голосов присутствующих депутатов. Заседания палат правомочны в присутствии не менее половины депутатов Федерального Совета и не менее одной трети депутатов Государственной Думы.

Параграф 11 (ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ — ВАРИАНТ Б)

1. Со вступлением в силу Конституции РФ народные депутаты РСФСР становятся депутатами Российской Федерации. Верховный Совет РСФСР преобразуется в Верховный Совет РФ. Депутаты РФ, не состоящие депутатами Верховного Совета РФ, имеют те же права, обязанности и гарантии, что и депутаты Верховного Совета РФ, включая право на участие в работе органов Верховного Совета РФ на постоянной основе. На заседаниях палат депутаты РФ пользуются

¹ Предложение Б.Н. Ельцина: «Указать о суверенитете республик».

² Правка Б.Н. Ельцина: «31.12.93 г.».

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

ся правом совещательного голоса. Все депутаты РФ сохраняют свои мандаты до истечения срока их полномочий.

2. Совет Национальностей преобразуется в Федеральный Совет, состоящий из 150 депутатов. Членами Федерального Совета могут стать депутаты, избранные по национально-территориальным избирательным округам и делегируемые в Федеральный Совет региональными депутатскими группами соответствующих национально-территориальных образований, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Действующие нормы представительства сохраняются. В тех случаях, когда региональные группы депутатов, избранных по национально-территориальным округам, не могут избрать достаточное число членов Федерального Совета из собственного состава, они вправе делегировать в Федеральный Совет депутатов, избранных по национально-территориальным округам другого района и взявших на себя обязанность представлять в Федеральном Совете интересы также и делегировавшего их региона.

3. Совет Республики преобразуется в Государственную Думу, состоящую из 300 депутатов. Членами Государственной Думы могут стать депутаты, избранные по территориальным округам. 150 членов Государственной Думы делегируются депутатскими группами соответствующих национально-территориальных образований, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Действующие нормы представительства сохраняются. Еще 150 членов Государственной Думы делегируются политическими фракциями и другими специально для этого созданными объединенными группами депутатов по квотам, соответствующим численности зарегистрированных фракций и групп.

4. Последующие ротации обеих палат Верховного Совета РФ осуществляются в соответствии с нормами, указанными в пунктах 2 и 3 данного параграфа.

5. Съезд народных депутатов РСФСР преобразуется в Съезд депутатов РФ. Он утверждает членов Верховного Совета РФ, делегированных депутатскими группами, и сохраняет свои полномочия до марта 1995 года. Очередные Съезды депутатов РФ созываются раз в год, внеочередные — по решению Верховного Совета РФ либо по требованию 350 депутатов. Съезд депутатов РФ может передавать часть своих полномочий Верховному Совету РФ.

Параграф 12

1. В случае досрочного выбытия депутата Государственной Думы в течение первого созыва Верховного Совета РФ выборы нового депутата на оставшийся срок не производятся, а представительство его избирательного округа осуществляется депутатом от одного из сопредельных избирательных округов. Постановление об этом принимается Государственной Думой.

2. Очередные выборы Верховного Совета РФ, Президента РФ и вице-президента РФ будут проведены в марте 1995 года¹.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Изложить „очередные выборы Верховного Совета РФ будут проведены в течение 1992 года“».

Параграф 13

1. Впредь до принятия федеральных законов, регулирующих в соответствии с настоящей Конституцией организацию и деятельность суда, прокуратуры и следственных органов, сохраняют свою силу законы об этих органах, действовавшие на день вступления Конституции РФ в силу.

2. Судьи всех судов РФ, находившиеся в должности на день вступления Конституции РФ в силу, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они избраны.

3. Полномочия Генерального прокурора РСФСР, предусмотренные Законом СССР о прокуратуре, осуществляются до принятия нового федерального закона Генеральным прокурором РФ.

Параграф 14¹

Система органов исполнительной власти должна быть приведена федеральным законом в соответствие с настоящей Конституцией в течение шести месяцев после ее вступления в силу.

¹ Правка Б.Н. Ельцина: «Дать „Президент назначает глав администраций“».

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 16 сентября 1991 г.¹**

СОДЕРЖАНИЕ:

1. НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСХОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ
2. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО
3. ПРАВА И СВОБОДЫ
4. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО
6. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
7. РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ
8. НОВЫЙ ПАРЛАМЕНТ
9. КОРЕННАЯ СУДЕБНАЯ РЕФОРМА
10. ПРОГРАММА ДЛЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА
11. НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИЕЙ
12. ХОД РАБОТЫ НАД ПРОЕКТОМ
13. ЗАКЛЮЧЕНИЕ
14. РАБОЧАЯ ГРУППА КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР

* * *

**1. НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ИСХОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ**

В критический момент нынешней российской истории мы начинаем масштабную конституционную реформу. Год назад в недрах российского парламента родился проект новаторской Конституции Российской Федерации. В нынешнем виде проект стал компактнее, четче и определеннее. Основные положения проекта Вам знакомы, ибо его концепция в основном сохранилась.

Принято считать, что Конституция лишь оформляет сложившиеся отношения и институты. Но история мировой цивилизации знает и иные примеры, когда Основной закон, отправляющийся от логики разума, дает начало новому строю жизни и обеспечивает его стабильность. Новая Конституция должна предоставить возможность конституционным путем уйти от распада государства и общества, заложить солидную основу для великих реформ.

¹ Архив ФКР.

Конституция впервые реально закрепляет наиболее значимые части российской государственности — суверенитет страны, глубоко демократический характер власти, господство права и незыблемость закона, социальную направленность деятельности всех институтов государства. Наше государство, по проекту Конституции, светское государство. Здесь не будет господствовать стоящая над человеком какая-либо официальная государственная идеология. Это коренным образом отличает проект от декларативных и демагогических основ прежней «коммунистической государственности».

Показательно, что о новой Конституции говорили многие россияне в тяжелые дни августовского путча и после него. Крепнет всеобщая потребность в конституционном закреплении новых институтов и норм, избавляющих нашу жизнь от диктатуры, гарантирующих россиянам право на свободу и выбор, на собственность и предприимчивость, иные естественные и неотчуждаемые права и свободы человека и гражданина.

Можно было бы создавать новый строй «на глазок», так сказать интуитивно, по частям. Но мы хотим сделать иначе, закладывая в новую Конституцию системное видение грядущих преобразований. Без него обречено будет как текущее законотворчество, так и политическая практика.

И депутаты, и избиратели ощущают потребность в наличии конституционного равновесия во взаимоотношениях между отдельными ветвями власти, государством, обществом, отдельной личностью. Конституция создает такое равновесие, становясь текстом общественного договора.

Усиление эффективности исполнительной власти не может означать возврата к господству административной системы. Конституция предусматривает не только новую систему правительства, но и реформу органов представительной демократии, переход к подлинному профессиональному федеральному парламенту, дееспособным законодательным собраниям республик и земель Федерации, местному самоуправлению. С принятием Конституции новый импульс получит и коренная судебная реформа.

Общественное сознание сегодня дезориентировано. Идет смена символов, идеалов, понятий, устоявшихся представлений. Дальнейшее развитие общества становится невозможным, если не предложить обществу систему нравственных и правовых координат — четких, понятных и твердых ориентиров. Ими могут стать понятные мировой цивилизации **ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ СУВЕРЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**.

Перед нами стоит непростая задача: не только принять высший закон Российской Федерации, но укоренить сам дух конституционализма, уважения к закону и праву в повседневной жизни россиян. Начинаться это должно с высшего должностного лица государства. Сам Президент Российской Федерации должен являться образцом полного и неукоснительного соблюдения Конституции и законов Республики, в том числе и в переходный период. Новая Конституция создаст для этого необходимые условия.

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

Принятие новой Конституции выводит Россию в мировое сообщество в качестве его полноправного члена. В своих основных положениях проект учитывает и отражает опыт мировой цивилизации, используя и наследие прогрессивной российской общественной мысли. Конституция РФ впервые открывает возможность России, освобожденной от пут имперского господства, свободно выйти на мировую арену. В этом мы видим глубокую преемственность демократических тенденций в развитии русской государственной мысли и глобальных подходов нынешних законодателей.

Вместе с тем, положения проекта оставляют открытой возможность создания Союза (Содружества) суверенных государств на основе договора с теми республиками, которые составляли СССР.

За год, а тем более за последний месяц многое изменилось. Проект уже не поражает новизной, что лишь свидетельствует: сама жизнь подтвердила правильность многих главных идей проекта. Часть из них уже претворяется на практике. Текст проекта лег в основу Декларации прав и свобод человека, принятой последним (чрезвычайным) Съездом народных депутатов СССР.

Конечно, новая Конституция не безгрешна, работа еще не завершена. Но главное, что в проекте заложена гибкая возможность дальнейшего совершенствования демократического жизнеустройства на основе незыблемых конституционных принципов.

Проект Конституции РФ закладывает основы свободного развития Республики. Впервые в истории России в основу государства положены гуманистические идеи, исходящие из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина. Именно это позволяет рассматривать проект Конституции как документ не только нашего национального достоинства, но и как известный вклад в мировую общественную мысль, культуру.

2. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Разработчики проекта опирались на достижения как современной конституционной мысли, так и на опыт российского конституционализма начала века.

В начале века события, происходящие в России дали толчок к исследованию проблемы правового государства применительно к Российской действительности. Как известно ряд государственных актов 1905-1906 годов содержали в себе нормы, близкие по своему значению к конституционным.

Поворотным пунктом в законотворчестве того времени стал Манифест от 17 октября 1905 года. Государственная Дума в соответствии с Манифестом наделялась не только совещательными, но и законодательными функциями. Россия впервые получила парламент. Не случайно, рабочая группа предлагает назвать одну из Палат нового Верховного Совета Государственной Думой.

Одновременно Манифест нес в себе нормы демократических преобразований в России, содержал ряд положений, прямо подчеркивающих стремление государства Российского к правовому строю. Манифест провозглашал неотъемлемые гражданские права и свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

Положения Манифеста послужили основой для принятия 23 апреля 1906 года Основ Российского законодательства, которые многими признавались и признаются первой Российской конституцией.

Для теоретиков правового государства в России не вызывало сомнения то, что правовым государством может быть только государство конституционное. Вообще, правовое государство осуществимо постольку, поскольку осуществимо разделение властей. Достижение полного разделения властей возможно лишь в государстве конституционном. Конституционное государство, государство в котором разделение властей абсолютно, есть абсолютное воплощение идеи правового государства.

Работая над разделом о государственных органах Российской Федерации, рабочая группа пыталась достичь такого соотношения между законодательной, исполнительной и судебной властями, при котором бы идея разделения властей нашла свое реальное воплощение. На наш взгляд, нам это в принципе удалось. Однако нельзя отождествлять конституционный строй с правовым. Вообще не означает, что с принятием новой Конституции мы получим правовое государство. Осуществление подлинно конституционного строя для России есть необходимая предпосылка правового государства. Правовое государство это принцип конституционного, правовое государство — идея, которая, воплощаясь в жизнь, преобразует нашу действительность.

Одно из первых условий реализации истинно конституционного государства выступает господство и верховенство права. В конституционном государстве власть перестает быть фактическим господством идей и становится господством правовых норм. Проект Конституции Российской Федерации в этом смысле прямо содержит в себе нормы, реализация которых послужит установлению в России правового строя, правовой государственности.

Первый раздел проекта, определяя основы конституционного строя Российской Федерации, прямо закрепляет верховенство права, при этом указывая на то, что государство и все его органы связаны правом и подчинены праву, стоят не над правом, а под ним. Характерно, что проблема связанности государства правом была одной из самых острых в дореволюционной России. Но никто из исследователей того времени не сомневался, что правовое государство должно быть связано правом.

Статья 6 проекта закрепляет принцип разделения властей, при котором все власти в государстве действуют самостоятельно, уравновешивая друг друга и взаимодействуя. Никаких всевластных органов в проекте не предусмотрено.

Проект Конституции деполитизирован. Хотелось бы отметить, что право должно действовать и иметь силу совершенно независимо от того, какие политические направления господствуют в стране и в правительстве. Право, по самому своему существу, стоит над политическими партиями и потому подчинять его тем или другим партиям — это значит извращать его природу. Это еще одно из условий существования правового государства, которое нашло очень четкое отражение в проекте конституции Российской Федерации.

3. ПРАВА И СВОБОДЫ

В отличие от действующей Конституции, которая проповедует антигуманный тезис о «классовости» нрав и свобод и их подчинении целям государства, понимание прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Проекте основано на принципиально иной философии естественного права, общепризнанной во всех цивилизованных странах. Проект исходит из того, что права и свободы человека принадлежат ему от рождения, являются высшей ценностью и обладают приоритетом перед целями и правами государства. Соблюдение прав человека является главной обязанностью государственной власти.

Положения раздела о правах человека приведены в максимальное соответствие со Всеобщей Декларацией прав человека и всеми международными пактами и другими договорами по правам человека, ратифицированными нашей страной.

Значительно расширен и сам перечень устанавливаемых прав и свобод. В частности впервые закреплены право на жизнь, запрет пыток, право на выезд из РФ и возвращение в РФ, право свободно определять свою национальную принадлежность, право создавать политические партии, право на экономическую свободу и собственность, свобода трудового договора и др.

В проекте специально выделены гарантии прав и свобод, предоставляемых государством. Среди них предусмотрены: судебная защита нарушенных прав, презумпция невиновности, судебное решение как единственное основание для ареста и иных форм лишения свободы, освобождение от обязанности свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников и ряд других.

Большинство этих гарантий также впервые предлагается ввести в российское законодательство. Особо упомянем об Уполномоченном РФ по правам человека, который является верховным и независимым правозащитником, обладающим широким кругом прав и полномочий, и подотчетным только парламенту.

Принципиальные новации имеются и в главе об обязанностях, где, в частности, предусмотрены ответственность за выполнение явно преступного приказа и возможность выполнения альтернативных военной службе гражданских обязанностей.

14.09.91

4. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Проект Конституции РФ обладает целым рядом и других примечательных особенностей. Одна из них — наличие в проекте специального раздела «Гражданское общество».

Появление данного раздела не случайно. Оно продиктовано логикой построения Основного закона, принятой его разработчиками: восхождение от конкретно-индивидуального (правовой статус личности) к юридически-всеобщему (структура и правовой статус государства). Необходимым звеном, опосредствующим связи между личностью и государством, социальным пространством, в котором реализуется большая часть прав и свобод человека, выступает гражданское общество.

Гражданским обществом, как это видно из проекта новой Конституции, охватываются экономические отношения и институты (собственность, труд, предпринимательство), организация и деятельность различных общественных объединений, включая политические партии, профсоюзы, творческие ассоциации, религиозные общины и т.п., сфера воспитания, образования, науки и культуры, семья — первичная естественная основа человеческого общежития, система средств массовой информации. Структуры гражданского общества, рождающиеся с целью удовлетворения многообразных потребностей людей, возникают по-преимуществу спонтанно снизу, а не конструируются по приказу «сверху», волевым усилием аппарата государства. Субъекты, составляющие гражданское общество (индивиды, коллективы), формально юридически независимы друг от друга и взаимодействуют между собой как свободные самостоятельные и равные партнеры. Гражданское общество «сцепляют» горизонтальные кооперационные связи, в принципе не знающие такой зависимости, как «веление (команда) — подчинение».

Вместе с тем совершенно ясно, что гражданское общество сосуществует с другой, не менее очевидной реальностью — государством. Государство по-своему объемлет все гражданское общество и оказывает значительное влияние на него. Понимая это, разработчики проекта Конституции РФ при составлении раздела «Гражданское общество» стремились точно сообразовать методы, средства и пределы государственного регулирования жизни гражданского общества с его характерными признаками, с его специфической природой; руководящим началом здесь выступали положения: а) разрешено все, что не запрещено законом; б) высшее призвание государства — служить интересам личности и общества.

5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Конституция превращает РСФСР в действительно федеративное государство, гармонизируя всю систему внутригосударственных отношений. Прежде всего — через четкое разделение полномочий между Российской Федерацией в целом и ее составными частями. Полнокровная Федерация сильна

своими полнокровными, полновесными частями. Ставится преграда на пути хаоса и дезинтеграции, войны законов и юрисдикции, наносящих огромный урон многонациональному народу и хозяйству Российской Федерации.

IV раздел проекта вносит серьезные изменения в территориальную организацию России, превращая ее в действительно федеративное государство. Сегодня, как известно, Россия — федерация только по названию. Вся территория Российской Федерации будет состоять из территорий ее субъектов — республик и земель, которые будут иметь одинаковый конституционно-правовой статус. Предполагается, что нынешние края, области, автономные области, автономные округа сгруппируются между собой на основе экономических и иных связей и образуют земли, которые станут мощными территориальными общностями. Только в исключительных случаях статус земли может быть предоставлен одному существующему ныне краю или одной области (например, Калининградской, которая не имеет российских соседей).

Проект Конституции исчерпывающим образом определяет сферу полномочий федеральной власти и сферу, в которой полномочны федерация и ее субъекты. Вне этих пределов каждая республика и земля осуществляют власть самостоятельно, и федеральные органы вмешиваться в эту сферу не вправе. Предусмотрена возможность заключения договоров между республиками, землями и договоров между ними и федерацией в целом. Посредством таких договоров может, в частности, перераспределяться компетенция федерации и ее субъектов, что придает системе необходимую гибкость.

Что касается малых национально-территориальных автономных образований, то республика, земля полномочны определить свое территориальное устройство и, в частности, регулировать статус таких образований.

Наконец, в данном разделе проекта решается вопрос об официальных языках. Наряду с русским языком, который употребляется во всех государственных органах и учреждениях, каждая республика и земля могут устанавливать иные официальные языки, употребляемые в их государственных органах и учреждениях наряду с русским языком.

6. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Одну из важных частей Проекта Конституции Российской Федерации составляет его V раздел «Система государственной власти». Делая эту систему на принципах народовластия, разделения государственной власти по горизонтали на три самостоятельные ветви — законодательную власть, исполнительную власть и судебную, взаимодействующие друг с другом, контролирующие и уравновешивающие друг друга, а также на разделение власти по вертикали, выделяя уровни Федерации, ее членов (республик, земель), а также самоуправляющихся территориальных коллективов (общностей), которые мы обычно называем административно-территориальными единицами.

Авторы Проекта сочли целесообразным избежать крайностей в построении центрального государственного аппарата. Были сочтены нецеле-

сообразными в наших конкретных условиях, вероятно, в той или иной степени, сохранятся еще на довольно продолжительное время две наиболее распространенные системы.

Это, во-первых, парламентская республика, в которой господствует парламент, правительство полностью зависит от парламента, а глава государства — президент — играет в основном формальную роль.

Во-вторых, нам не годится и гипертрофированная президентская республика с характерными для нее огромными полномочиями президента, и возглавляемого им правительства, при их весьма номинальной зависимости от парламента.

Проект предлагает промежуточную систему, сочетающую сильный выборный парламент — Верховный Совет России, избираемого народом президента с достаточными полномочиями; президент руководит назначаемым им правительством, которое одновременно находится под постоянным контролем парламента.

Мощная исполнительная власть, находящаяся под активным демократическим контролем, необходима для энергичной работы по преодолению переживаемого страной и народом экономического, социального и политического кризиса.

Именно поэтому необходимо единство системы исполнительной власти — президента и правительства Федерации, высших исполнительных органов республик и земель, местных исполнительных федеральных, республиканских и земельных исполнительных органов, действующих только в пределах компетенции представляемых ими органов, и исполнительного аппарата органов крепнущего местного самоуправления.

Демократия и законность в работе государственного аппарата и во всей жизни общества, в особенности усилена охрана прав, свобод, личности. Подъему экономики должно содействовать и предусмотренное проектом значительное усиление судебной власти. Это выражается в расширении судебной защиты всех законных интересов от возможных нарушений кем бы то ни было, в особенности в создании Конституционного суда, являющегося новым для нашей страны высшим органом охраны конституционной законности.

Проект предусматривает такую систему власти, которая сможет успешно разрешить все трудные проблемы, которые уже встали перед нашим народом и государством, или могут возникнуть.

7. РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

Задача Конституции — предусмотреть систему разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной.

Это механизм, выработанный человечеством против диктатуры и, следовательно, произвола, в какие бы одежды ни рядился: феодальной абсолютной монархии, фашистского дуче или национал-социалистического фюрера, так

называемого полновластия Советов, за которым скрывалась тирания коммунистического политбюро КПСС и олигархии коммунистической номенклатуры.

Разделение властей означает не только их рассредоточение, распределение, монополизацию, но и взаимное уравнивание, систему взаимодержек и противовесов, достижения, гражданского согласия на основе принципов плюралистичной демократии и господства права. В таких условиях ни одна из властей — будь то президент или парламент — не сможет отбросить другие власти (подчинить их себе, встать над ними) и вынуждена будет действовать в условиях взаимоконтроля.

В существующих условиях дестабилизации и кризиса важно создать прочную, дееспособную исполнительную власть. Но эту задачу нельзя абсолютизировать. Не менее важно поднять на должный уровень законодателя и судью. В противном случае парламент превратится в пятое колесо телеги. С учетом вековых традиций в России не менее актуально создать настоящий парламентаризм, поставить исполнителя под контроль закона. И к тому же создать настоящую судебную власть — хранительницу гражданского мира и конституционного строя.

Без этого Россия не выберется из дебрей тоталитаризма на общечеловеческую дорогу демократии.

Сейчас много внимания в прессе и других средствах массовой информации уделяется проблемам сильной власти, необходимой для предотвращения развала и гражданской войны. В этих условиях акцент делается на необходимость цивилизованного авторитаризма, способного осуществлять преобразования и переход от коммунистической диктатуры и тоталитарной системы к народовластию и к социальной рыночной экономике. Но если и можно говорить о цивилизованном авторитаризме, то только в рамках и в системе разделения властей в ее конкретно исторической разновидности — президентской республике. Эта конструкция позволяет на период преобразований склонить чашу весов в сторону исполнительной власти президента, и в тоже время страхует общество от диктатуры исполнителей, которая в нашей стране может привести к катастрофическим последствиям, к новому витку не авторитаризма (типа рузвельтовского курса в США или деголевского режима во Франции), а неототалитарной, неофашистской диктатуре.

8. НОВЫЙ ПАРЛАМЕНТ

Верховный Совет РФ, согласно Проекту Конституции, выступает как высший орган представительной и единственный орган законодательной власти в РФ. В его формировании, в структуре и полномочиях реализуются следующие принципы:

1. Верховный Совет — демократический парламент, представляющий все население РФ. Он формируется на основе всеобщих и прямых выборов. Вместе с тем, он отражает федеративное устройство РФ: депутаты одной из его палат избираются так, чтобы представлять равное число гра-

ждан, другой — по квотам, уравнивающим представительство республик и земель, независимо от численности их населения;

2. Верховный Совет — важнейшее звено в системе разделения властей. Обладая исключительным правом издания и изменения законов, он определяет рамки, в которых действуют исполнительная и судебная власть. Сильнейшими инструментами его воздействия на исполнительную власть являются также утверждение и контроль за исполнением бюджета, назначение и смещение членов правительства и других должностных лиц (право, которое он реализует во взаимодействии с Президентом), контрольные функции (парламентские расследования, слушания и т.д.).

3. Верховный Совет — работающий орган. Это определяется его рациональной организацией (проведение преобладающей части работы в составе Палат, комиссий и комитетов и их специализация), разумной численностью и профессионализацией депутатского корпуса.

4. Верховный Совет — политически устойчивый институт. Это гарантируется тем, что он является постоянно действующим органом, собирается после выборов в четко обозначенный срок по праву, может быть распущен только по собственному решению, обладает возможностью преодоления президентского вето на принятые Парламентом законы.

5. Верховный Совет наделен необходимыми инструментами для пресечения антиконституционных и незаконных действий, с чьей бы стороны они не исходили. Он может сместить не только любое должностное лицо, но и президента (в случае нарушения им закона), контролирует введение и прекращение чрезвычайного положения, может востребовать любую информацию и т.д.

6. Предполагается сохранить типичную для федеративных государств двухпалатную структуру парламента, при которой одна из палат формируется на основе единой для всей федерации нормы представительства, а вторая представляет равное конституционно-правовое положение субъектов федерации — республик и земель. Равные полномочия обеих палат дают наилучшую и одинаковую возможность народам республик и населению земель независимо от их численности влиять на принятие федеральных законов и других решений Верховного Совета РФ.

Если бы мы отдали преимущество в принятии решения в Верховном Совете первой палате, как предлагалось некоторыми депутатами, это могло бы привести к ущемлению интересов республик и земель с меньшей численностью населения.

Переходные положения проекта предусматривают 2 варианта дальнейшей судьбы Верховного Совета и Съезда (см. текст Проекта). Какой из них выбрать — вопрос политический, его предстоит обсудить и принять нужное решение. В обоих случаях все народные депутаты РСФСР сохраняют свои полномочия до истечения срока их мандатов.

9. КОРЕННАЯ СУДЕБНАЯ РЕФОРМА

Декларация о государственном суверенитете РФ, провозгласившая принцип разделения властей, создала необходимые предпосылки для учреждения в России самостоятельной, сильной и независимой судебной власти, которой прежде не существовало в нашей стране. Судебная система была продолжением системы административно-командной, ее прислужницей, угодливо выполнявшей директивы правящей партии. Зависимые суды утратили доверие общества, которое справедливо видело в них только карательные органы тоталитарного государства.

Руководствуясь идеями правового государства, проект Конституции РФ учреждает судебную власть, предписывая ей роль хранительницы гражданского мира, прав и свобод личности, возлагая на нее обязанность обеспечивать законность и справедливость.

Судебная власть становится главной силой в системе правоохранительных органов, вся деятельность которых находится под ее высшим контролем. Самостоятельность и независимость судей гарантируется их несменяемостью. Вместо полностью скомпрометировавшего себя суда народных заседателей займет место суд присяжных, истинно народный суд.

Предусматривается и восстановление мировых судей, избираемых народом для рассмотрения административных правонарушений, менее важных гражданских и уголовных дел.

Переход от фактически унитарного государства, каким была РСФСР к реальной федерации диктует необходимость создания наряду с местными судами республик и земель федеративной судебной системы, на вершине которой окажется Верховный Суд РФ.

Охрана конституционной законности возлагается на Конституционный суд РФ, наделенный широкими полномочиями конституционного контроля за деятельностью законодательной и исполнительной властей.

Прокуратура, освобожденная от несвойственных ей в правовом государстве функций, станет главным образом органом обвинительной власти и процессуального руководства следствием.

Расследование уголовных дел изымается из ведения КГБ, МВД и прокуратуры и сосредотачивается в Следственном комитете.

10. ПРОГРАММА ДЛЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Странным представлялся прежний порядок, при котором сначала принимались законы и затем — под принятые уже положения — кроился и Основной закон.

Новая Конституция дает четкий план законотворческой деятельности парламента, позволяя подвести конституционную базу под проводимые и намечаемые верховной властью России преобразования. В проекте Конституции содержатся отсылки к ряду законов. Они призваны раскрывать и конкретизировать положения новой Конституции, дополняя конституционную

реформу пакетом сопряженных с нею частичных реформ: государственных органов, аграрной, военной, судебной, местного самоуправления и др.

Принятие этих законов должно составить основную задачу нового Парламента на ближайший период. Вот перечень законов, предусмотренных Конституцией РФ:

1. Закон об избирательной системе
2. Закон об охране личных прав (включая право на свободу передвижения)
3. Закон о государственной тайне
4. Закон о гражданстве
5. Закон о местном самоуправлении
6. Закон о порядке разрешения личных обращений граждан
7. Закон о статусе Уполномоченного РФ по правам человека
8. Закон о налогообложении граждан
9. Закон о земле и землепользовании
10. Закон о социальном обеспечении
11. Уголовно-процессуальный кодекс
12. Закон об адвокатуре
13. Закон о чрезвычайном положении
14. Закон о военной службе и альтернативной гражданской службе граждан
15. Закон о профсоюзах
16. Закон о предпринимательской деятельности
17. Закон о разрешении трудовых споров (забастовках)
18. Закон о политических партиях
19. Закон о статусе и границах республик (земель)
20. О порядке образовании новых земель на территории существующих республик и земель
21. Закон о Президенте
22. Регламент Палат Парламента
23. Закон о государственной службе
24. Закон о судостроительстве
25. Закон о Государственном Совете РФ
26. Закон о Совете безопасности РФ
27. Закон о Совете Министров РФ
28. Закон о Конституционном Суде
29. Закон о прокуратуре
30. Закон о следственном комитете
31. Закон о бюджетной системе
32. Закон о вооруженных силах
33. Закон о федеральной службе безопасности
34. Закон о столичной земле
35. Закон о государственном гербе
36. Закон о государственном гимне
37. Закон о государственном флаге
38. Закон о Службе Президента РФ

11. НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИЕЙ

Проектом предусмотрено введение в систему государственных органов РФ ряда новых институтов. Необходимость в их создании выявилась в ходе укрепления суверенитета Российской Федерации, преобразования ее социально-экономического и политического строя, а отчасти и в борьбе против реакционного и антиконституционного государственного переворота 19-21 августа 1991 года.

В число этих органов входят: Уполномоченный РФ по правам человека; Государственная Дума и Федеральный Совет; Государственная счетная палата; Совет Безопасности; Государственный Совет; Федеральный Уполномоченный РФ (на местах).

12. ХОД РАБОТЫ НАД ПРОЕКТОМ

Проект подготовлен рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии РСФСР при участии членов Комиссии, других народных депутатов РСФСР, широкого круга экспертов и консультантов.

Конституционная комиссия была образована постановлением первого Съезда народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 года в составе 102 народных депутатов РСФСР. Председателем Комиссии являлся Б.Н. Ельцин, заместителем Председателя — Р.И. Хасбулатов, ответственным секретарем Комиссии — О.Г. Румянцев. Рабочая группа и группа экспертов работала практически постоянно.

Постановлением первого Съезда Комиссии было поручено подготовить проект новой Конституции для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР в январе 1991 года, опубликовав его в печати не позднее, чем за месяц до созыва очередного Съезда: а также регулярно публиковать материалы подготовки проекта Конституции РСФСР.

Концепция проекта была представлена второму пленарному заседанию Комиссии и опубликована рабочей группой уже в конце августа 1990 года. Целостный вариант проекта был подготовлен к началу октября 1990 года в Архангельском. 12 октября 1990 года он был принят пленарным заседанием Комиссии за рабочую основу, а после доработки опубликован решением Комиссии от 12 ноября 1990 года в еженедельнике «Аргументы и Факты» (№47/1990).

Именно этот вариант и послужил в качестве исходного для дальнейшей работы над новой Конституцией Российской Федерации. Основанием послужили итоги опросов общественного мнения, проведенные подкомитетом ВС РСФСР по изучению общественного мнения, а также ВЦИОМ, показавшие положительное отношение к опубликованному проекту среди большинства населения — несмотря на ожесточенную и некорректную контрпропаганду, развернутую частью общественных организаций и средств массовой информации. (Как только ее не называли: «антинародная», «антисоциалистическая», «конституция воров и грабителей», «проект похоронной команды социализма»).

В январе-феврале 1991 года была проведена большая работа по сближению статей основного проекта с положениями альтернативного проекта «Конституции РСФСР», подготовленного депутатской группой «Коммунисты России» и коллективом экспертов; положений проекта «Конституции Российской Федеративной Республики», подготовленного группой ученых Саратовского Юридического Института; принятых поправок к действующей Конституции (Основному Закону) РСФСР; поступивших многочисленных предложений комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, народных депутатов РСФСР и местных Советов.

Была также организована автоматизированная информационно-техническая система «Конституция» для обработки тысяч писем граждан с предложениями и замечаниями. Предложения обобщались и сводились в сравнительные таблицы, которые поступали на экспертизу. Несмотря на наличие «организованных» писем, лишь 16% авторов полностью отвергали проект; 40% выражали поддержку, 35% писем содержали дельные предложения.

Таким образом, подготовка проекта была открытой для всех желающих содействовать работе над новой Конституцией: для депутатов, для общественности, для государственных органов.

На заключительном этапе — в августе-сентябре 1991 года — проект дорабатывался с учетом идущей реформы исполнительной власти и вызванной ею насущной необходимости обеспечить конституционный баланс.

13. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Плодотворная работа Верховного Совета, его комитетов и комиссий над представляемым проектом позволит вынести его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов, а с учетом высказанных на нем замечаний — на всероссийское народное голосование (референдум РСФСР) для окончательного утверждения.

В таком случае Россия и ее высшая власть вновь предстанут в глазах народов страны и всего мира как созидающая, стабилизирующая сила, сохраняющая лучшие из исторических и современных традиций нашего общества и государства.

14. РАБОЧАЯ ГРУППА КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР:

Народные депутаты РСФСР: В.М. Адров, Е.А. Амбарцумов, Ф.Ш. Арсланова, Л.Б. Волков, Б.А. Золотухин, С.А. Ковалев, П.А.Медведев, О.Г. Румянцев (руководитель группы), Ю.А. Рыжов, С.М. Сироткин, Ф.В. Цанн-кайси, В.Л. Шейнис, Ф.В. Шелов-Коведяев.

Эксперты: В.Д. Зорькин, В.А. Кикоть, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, а также Э.М. Аметистов, Е.А. Данилов, Б.М. Пугачев.

Пояснительную записку подготовили: Э. Аметистов, А. Гольцблат, Б. Золотухин, В. Зорькин, В. Кикоть, Л. Мамут, Б. Пугачев, О. Румянцев, Б.Страшун, В. Шейнис. Под общей редакцией О. Румянцева.

**ДОПОЛНЕНИЕ К ПОЯСНИТЕЛЬНОЙ ЗАПИСКЕ
К ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ РФ
от 16 сентября 1991 г.¹**

О федеративном устройстве

При работе над 4 разделом проекта Конституции РФ («Федеративное устройство») в Конституционной комиссии исходили из того бесспорного, очевиднейшего положения, что РФ есть «суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами» (Постановление 3 Съезда народных депутатов РСФСР 5.04.91, ст.1 Конституции РСФСР). Отсюда следует, что это государство политически и юридически конституировано; оно реально существует и составляющие его народы уже реально в него входят, в нем реально объединены.

Пытаться ставить сейчас вопрос (в любом варианте, под любым предлогом) о необходимости вновь начать процесс объединения народов, живущих в российском государстве, вновь начать процесс формирования РФ (то ли путем подписания какого-то договора, то ли иными путями) — значит полностью игнорировать действительность, идти вопреки фактам и праву. Для постановки такого вопроса нет абсолютно никаких оснований.

Тем не менее идея заключения «Федеративного договора» имеет в Верховном Совете РСФСР своих сторонников. Они, правда, не поясняют главного: в чем конкретно правовой смысл, правовая природа подобного договора. По Постановлению 3 Съезда народных депутатов РСФСР (на которое чаще и охотнее всего ссылаются «договорники») («Федеративный договор» — договор «Об основных началах национально-государственного устройства»). Летом 1991 г. получил хождение проект ФД, касающийся другой проблемы — перераспределения компетенции между РФ в целом и ее субъектами. Следовательно, пока что отсутствует однозначный подход к определению общего содержания, общей задачи упомянутого договора.

Согласимся с тем, что «основные начала национально-государственного устройства», «распределения компетенции» и т.д. требуют соответствующего юридического урегулирования. Однако совершенно не понятно, почему формой данного урегулирования хотя бы избрать именно такой сложный по своей структуре и процедуре принятия акт, как договор.

Уязвимость идеи ФД обусловлена не только отмеченными обстоятельствами. Повис в воздухе вопрос: кто и с кем подписывает этот договор. Субъекты Федерации, с одной стороны, и РФ в целом, с другой стороны? Но ведь высшие органы законодательной и исполнительной власти Федерации как раз представляют народы всех субъектов той же самой РФ. Или субъекты РФ подписывают его лишь друг с другом? А кто, собственно, яв-

¹ Архив ФКР.

ляется в настоящий момент субъектом Федерации? По духу и букве действующей Конституции — только республики в составе Федерации. Областей и краев среди субъектов Федерации пока нет. Но при такой ситуации всякое движение в сторону заключения ФД просто абсурдно. Области и края (по проекту Конституции РФ — группы областей и краев — земли) должны стать полноправными субъектами Федерации, должны иметь одинаковый с республиками конституционно-правовой статус. Кстати, Постановлением 3 Съезда народных депутатов РСФСР предусматривается обретение краями и областями такого статуса.

В пользу заключения ФД выдвигается еще и тот довод, что договорный процесс якобы способен сделать Федерацию более легитимной, более приемлемой для объединившихся в ней народов, ибо дает возможность в должной мере проявиться воле субъектов Федерации, позволит им «снизу» и с их активным участием строить государственной власти в масштабах всего российского государства. Этот довод ни в правовом, ни в политико-практическом плане критики не выдерживает.

Какой бы вариант названного договора ни брать, он, в конечном счете, сведется к тому, что мы (вольно или невольно) признаем отсутствующей сложившуюся, имеющуюся в наличии и функционирующую российскую федеративную государственность и начинаем теперь строить ее как бы заново. О несостоятельности столь ущербного, пагубного довода, по сути дела прямо ведущего к разрушению РФ в качестве единого целостного государства, было сказано выше. Стоит здесь заметить, что мировой опыт конституционализма не знал и не знает примеров заключения такого странного (очень мягко выражаясь) договора. Кроме того, вовлечение в договорный процесс свыше 70 его субъектов сделает подобный процесс бесконечно трудным и бесперспективным.

«Договорники» явно искусственно противопоставляют Постановление 3 Съезда народных депутатов РСФСР и проект Конституции РФ (в особенности, ее; раздел — «Федеративное устройство»). Сравнение текстов Постановления и проекта Конституции отчетливо показывает общность во многом этих двух документов. В них обоих РФ признается единым суверенным государством; законы, принятые субъектами федерации в пределах их компетенции, объявляются обладающими на их территории силой общеобязательных правовых норм; края (области) полагаются единицами, долженствующими стать полноправными субъектами Федерации. Причем это последнее обстоятельство никоим образом не умаляет, не ущемляет юридического статуса республик (хотя находятся люди, старающиеся изобразить дело иначе).

Представляется несомненным, что одобрение в принципе проекта Конституции РФ (в том числе, конечно, ее 4 раздела) эффективно решает в политико-юридическом плане те проблемы, которые занимают 3 Съезд народных депутатов РСФСР, когда он принимал за основу проект Постановления

«Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре).

эксперты Мамут Л.С., Страшун Б.А., Зорькин В.Д.

О Президиуме Верховного Совета

Полномочия Президиума Верховного Совета распределены по Проекту новой Конституции между палатами (законодательство, ратификация международных договоров и др.)

В условиях работы Палат Верховного Совета как постоянно действующих органов отсутствует необходимость в Президиуме Верховного Совета, который фактически законодательствовал между сессиями.

Углубление демократических начал в работе Верховного Совета требует отказа от подмены непосредственно выбранных народом законодательных органов иными органами, которым Верховный Совет «передоверяет» свою нормотворческую деятельность.

Усиление самостоятельности Палат и обретение каждой из них своего особого лица (они самостоятельно избираются и выражают специфические интересы) несовместимо с существованием общего Президиума, стоящего над ними, который бы неизбежно умалял эту самостоятельность и нивелировал указанные различия.

5. Президиум Верховного Совета считался коллективной главой государства. Избрание Президента РФ сделало и эту роль Президиума Верховного Совета излишней.

6. Практика устройства и деятельности двухпалатных парламентов всех демократических государств также не знает примеров образования органов, подобных Президиуму Верховного Совета.

7. По Проекту Конституции такой структуры, как Президиум Верховного Совета не предусмотрено. Каждая из палат избирает своего Председателя, Заместителей Председателя, секретаря и т.д.

О текущем законодательстве РСФСР и проекте Конституции РФ

При работе над проектом Конституции Российской Федерации были учтены основные положения текущего законодательства, в частности принятых Верховными Советами СССР и РСФСР следующих законов:

1. Закон СССР «О гражданстве».
2. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»
3. Закон РСФСР «О собственности в РСФСР»
4. Закон СССР «О собственности в СССР»
5. Закон РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР»
6. Закон СССР «О пенсионном обеспечении военнослужащих»
7. Закон СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР»
8. Закон РСФСР «О занятости населения»

9. Закон РСФСР «О чрезвычайном положении»
10. Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения»
11. Земельный кодекс РСФСР
12. Закон РСФСР о крестьянском (фермерском) хозяйстве
13. Закон РСФСР о земельной реформе
14. Закон РСФСР о профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности
15. Закон РСФСР о предприятиях и предпринимательской деятельности
16. Закон РСФСР о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках
17. Закон СССР о предприятиях в СССР
18. Закон СССР об общих началах предпринимательства граждан в СССР
19. Закон СССР о защите прав потребителей
20. Закон СССР об общественных объединениях
21. Закон СССР о свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР
22. Закон ССР о печати и других средствах массовой информации
23. Закон СССР о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР
24. Закон СССР об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик
25. Закон СССР о разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации
26. Закон РСФСР о Президенте РСФСР
27. Закон СССР об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР
28. Закон РСФСР о выборах Президента РСФСР
29. Регламент Верховного Совета РСФСР
30. Закон о статусе народного депутата РСФСР
31. Закон о порядке отзыва народного депутата РСФСР
32. Закон СССР о статусе народного депутата СССР
33. Закон СССР о порядке отзыва народных депутатов в СССР
34. Закон СССР о Кабинете Министров СССР
35. Закон РСФСР о Конституционном суде РСФСР
36. Закон СССР о Конституционном надзоре в СССР
37. Закон РСФСР о государственной налоговой службе РСФСР
38. Закон о банках и банковской деятельности в РСФСР
39. Закон СССР о банках и банковской деятельности
40. Закон РСФСР о милиции
41. Закон СССР о советской милиции
42. Закон СССР об органах государственной безопасности в СССР
43. Закон РСФСР о референдуме
44. Закон СССР о референдуме
45. Закон РСФСР о свободе вероисповеданий
46. Закон СССР о свободе совести и религиозных организациях
47. Закон СССР о языках народов СССР

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 16 сентября 1991 г. № 1652-1

**О проекте
Конституции Российской Федерации¹**

1. Комитетам Верховного Совета РСФСР и комиссиям его палат провести обсуждение проекта Конституции Российской Федерации и представить свои замечания в секретариат Конституционной комиссии не позднее 1 октября 1991 года.

2. Внести проект Конституции Российской Федерации для рассмотрения на совместное заседание палат Верховного Совета РСФСР.

Первый заместитель

Председателя Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 38. Ст. 1222.

Ниже приводится текст проекта Постановления Президиума ВС РСФСР «О проекте Конституции Российской Федерации», внесенный 13 сентября 1991 г.:

«Заслушав сообщение о работе над проектом конституции Российской Федерации, Президиум Верховного Совета РСФСР **постановляет**:

1. Одобрить в основном проект представленный рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР.

2. Конституционной комиссии провести обсуждение проекта.

3. Комитетам и комиссиям Верховного Совета РСФСР провести обсуждение проекта и представить свои замечания в секретариат Конституционной комиссии не позднее 23 сентября 1991 года.

4. Вынести проект Конституции Российской Федерации на рассмотрение сессии Верховного Совета РСФСР».



ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
О ПРОЕКТЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Комитетам Верховного Совета РСФСР и комиссиям его палат провести обсуждение проекта Конституции Российской Федерации и представить свои замечания в секретариат Конституционной комиссии не позднее 1 октября 1991 г.

2. Внести проект Конституции Российской Федерации для рассмотрения на совместное заседание палат Верховного Совета РСФСР.

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Р. И. ХАСБУЛАТОВ

Москва, Дом Советов РСФСР

16 сентября 1991 года

№ 1652-1

П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я

Т Е Л Е Г Р А М М А

Слов	П Л А Т А		Министерство Связи СССР Т Е Л Е Г Р А М М А ИЗ МОСКВЫ № _____	П Е Р Е Д А Ч А	
	руб.	коп.		_____ го. _____ ч. _____ м.	№ связи _____
Итого . . .			сл. _____ го. _____ ч. _____ м.	Служ. отметки: _____	
Принял _____					

П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я

Сообщаем Вам, что очередное Пленарное заседание Конституционной комиссии состоится во вторник 17 сентября в 10.00 час в зале Президиума ВС РСФСР.

Доработанный проект Конституции Российской Федерации можно получить в Секретариате Конституционной комиссии (ком.4-44) с 12 сентября.

Справки по тел. 205-54-60

И.О.Председателя
Верховного Совета РСФСР

Р.И.Хасбулатов
Р.И.Хасбулатов



Усс. 21-218/19

Наименование и адрес отправителя

Секретариат Верховного Совета РСФСР

Пленарное заседание Конституционной комиссии

17 сентября 1991 г.

Зал Президиума Верховного

Начало заседания 10.00

Совета РСФСР

СПИСОК МАТЕРИАЛОВ¹

1. Проект Конституции Российской Федерации (по состоянию на 16 сентября 1991 г. 13:00)
2. Пояснительная записка Рабочей группы Конституционной комиссии.
3. Бюллетень «Конституционный вестник» № 7.
4. «Политический анализ и прогноз» — бюллетень Института прав человека и политических исследований.
5. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР 16 сентября 1991 г.
6. Проект решения Пленарного заседания Конституционной комиссии.

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ²

1. Доклад от Рабочей группы (20 минут) — Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев 10.00–10.20
2. Ответы на вопросы 10.20–11.00
3. Выступления по докладу 11.00–12.00
4. Принятие решение 12.00–12.05
5. Заключительное слово Председательствующего (10 минут) 12.05–12.15
6. Закрытие заседания 12.20

Проект

РЕШЕНИЕ

пленарного заседания Конституционной комиссии³

1. До 1 октября 1991 г. провести обсуждение проекта в комитетах Верховного Совета и комиссиях его палат.
2. Опубликовать доработанный проект в печати.
3. Представить проект после его доработки для обсуждения на сессию Верховного Совета РСФСР.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 282. Л. 95.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 282. Л. 92.

³ Архив ФКР.

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

4. Вынести проект на обсуждение 5 Съезда народных депутатов РСФСР с учетом предложений и замечаний Верховного Совета РСФСР, его комитетов и комиссий палат.

**Заместитель Председателя
Конституционной комиссии**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

**КОММЮНИКЕ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР
от 17 сентября 1991 г.¹**

17 сентября 1991 г. в Доме Советов РСФСР состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР. Присутствовало 55 членов Комиссии.

На заседании обсуждался доработанный проект Конституции Российской Федерации. По этому вопросу с докладом выступил Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев.

В обсуждении приняли участие н.д. РСФСР Л.Б. Волков, Ф.Ш. Арсланова, Ю.А. Рыжов, Н.Т. Ведерников, С.Н. Бабурин, В.Л. Шейнис, В.И. Белов, М.Е. Николаев, министр юстиции РСФСР Н.В. Федоров, И.В. Четин, Ю.М. Слободкин, М.М. Кауфман и др.

На заседании выступил Р.И. Хасбулатов. Проект Конституции Российской Федерации был воспринят большинством членов комиссии положительно.

Комиссия приняла решение:

1. Провести обсуждение проекта в комитетах Верховного Совета РСФСР и комиссиях его палат.

2. На заседании Конституционной комиссии 2.10.91 г. рассмотреть поступившие замечания и предложения с последующим опубликованием и вынесением доработанного проекта Конституции Российской Федерации для обсуждения на сессию Верховного Совета РСФСР и Съезд народных депутатов РСФСР.

Секретариат Конституционной комиссии РСФСР

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 282. Л. 96.

СТЕНОГРАММА ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

17 сентября 1991 г.¹

Председательствует О.Г. Румянцев

Председательствующий. Уважаемые члены комиссии! Я предлагаю начать заседание. Руслан Имранович задерживается. У нас присутствует 47 человек, но у нас нет регламента комиссии, плюс, вы помните, как формировалась эта комиссия на первом Съезде — по представительству территорий. Вошли некоторые первые лица территорий. Сейчас сложное время, они находятся на местах, к тому же у нас выбыли из комиссии депутаты Ельцин, Пименов, Степанков и еще кто-то. Так что можно считать, что кворум есть.

С места. Степанков присутствует на заседании.

Председательствующий. Здесь сидит? Хорошо. Значит он «выбыл» на минуту. Я предлагаю тогда все-таки начать. Потому что у нас это, все-таки рабочее заседание, а не парадное.

Предлагается следующий порядок работы. 20 минут доклад руководителя Рабочей группы, ответственного секретаря Комиссии, затем ответы на вопросы около получаса, затем дискуссия — выступления желающих, мы определим, может быть, минут 5 для выступления по докладу и по проекту и затем выйдем на принятие какого-то решения. Есть ли возражения по такому порядку ведения заседания?

С места: Нет.

Председательствующий. Тогда можно начать работу.

Когда Руслан Имранович подойдет, то заключительное слово как заместитель председателя Комиссии и исполняющий обязанности Председателя Верховного Совета он скажет.

Вам роздан проект. Вы знаете, что мы вызывали правительственной телеграммой членов Комиссии на это заседание и надеялись, что их придет как можно больше, но лишний раз мы убедились, что лишь половина Комиссии у нас принимала в той или иной форме участие в работе над проектом. Как правило, у нас присутствовало от 52 до 65 человек. Что в очередной раз показало не совсем верно избранный метод формирования Конституционной комиссии первым Съездом: не по профессиональному принципу, а по принципу представительства территорий.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 282. Л. 1—91.

Роздан был проект по состоянию на вчерашний день на час дня. Это не означает, что проект новизны такой, которая отвечает вчерашнему дню, 13:00.

Проект уже не поражает своей новизной, и мы этому очень рады, в нем уже нет шокирующего, хотя все осталось по-прежнему. Сама жизнь сняла вопросы, которые возникали после публикации нашего проекта. Не случайно Декларация прав и свобод человека, принятая последним чрезвычайным Съездом народных депутатов СССР, в основном взята по тексту своему и содержанию из второго раздела нашей Конституции и даже академик Кудрявцев, который, можно сказать, был лидером идейной оппозиции проекту, счел возможным отметить на чрезвычайном Съезде депутатов Союза, что «использованы положения интересного проекта Конституции Российской Федерации, опубликованного в „Аргументах и фактах“».

И не только эта Декларация подтверждает жизненность положений проекта нашего, но и то, что многое: и Конституционный Суд, и новая система федеральной исполнительной власти, и реформа местного самоуправления — и многое другое сегодня уже самой жизнью расставляется по местам и фактически претворяются те или иные положения нашего проекта. Вот почему мы вернулись к тому документу, который 12 октября здесь вами, уважаемые депутаты, был принят за рабочую основу, а 12 ноября было принято решение о его опубликовании в печати. Вы знаете, что в январе–феврале этого года была проведена большая работа по сближению положений проекта, принятого за рабочую основу, с альтернативным проектом группы «Коммунистов России» и с положениями проекта, подготовленного учеными Саратовского юридического института. Я считаю, что мы совершенно правильно поступили, что пошли на такой компромисс и стали сближать положения проекта. И я хочу отметить эту работу по сближению, где, безусловно, большую роль сыграли и депутат Готов и другие депутаты, которые нас подвигли на эту работу. Она привела к улучшению некоторых положений проекта, особенно в части социально-экономических прав. И в то же время некоторые идеологические элементы мы сняли из этого компромиссного варианта, вернувшись к прежнему, потому что вот тот компромиссный вариант январско-февральский (который был роздан вам на последнем июньском заседании нашей комиссии) содержал в себе некоторые положения, ухудшавшие концепцию Конституции.

Почему сегодня Конституция становится столь актуальной, я думаю, уже не вызывает у многих вопроса. Первое. Вы сами видите: идет построение новой системы, нового общественного и государственного

стройка в Российской Федерации. Но происходит это по кускам, волевыми распоряжения мэра и префектов в г. Москве или достаточно странными указами Президента, вызывающими подчас сомнения в их конституционности. Новую систему нельзя строить, не имея системного видения, как эта система должна возникать в сбалансированном виде, как она должна соответствовать конституционным нормам. Вот почему Конституция сегодня приобретает характер системообразующего документа, дающего уже сегодня системное видение того, какими будут новые государство и общество в нашей федерации.

Второй момент. Многие из вас обратили внимание на то, что сначала принимаются законы Верховным Советом, а затем латается Конституция под них. Это совершенно недопустимо, хотя такое хаотичное состояние законотворческого процесса сложилось в первый год работы нашего российского Парламента. Принятие новой Конституции позволит дать четкую программу законотворческой деятельности для Верховного Совета. Конституция содержит в себе 37 законов и их предстоит принять Верховному Совету, начиная от закона об избирательной системе и кончая законом о Службе Президента Российской Федерации. Эти 37 законов отражены в пояснительной записке, вам розданной, в пункте 10.

Конституция также содержит в себе новые институты, введение которых также назрело. Таких, как Уполномоченный Российской Федерации по правам человека (то, что в мировой практике называется «омбудсман»), как Государственная Счетная палата, как Совет Безопасности и Государственный Совет — в их новых функциях, иных, нежели ныне действующие либо бездействующие органы; федеральные уполномоченные Российской Федерации (что ныне называются уполномоченными Президента Российской Федерации). Причем с четко очерченным кругом полномочий, в отличие от сегодняшнего дня. Создание законов по этим новым институтам входит в задачу Верховного Совета. Я не буду останавливаться на концепции проекта, потому что вы с ней знакомы. Остановлюсь лишь на некоторых моментах. В первом разделе сведены основы конституционного строя, и мы пошли на гибкое решение вопроса о неизменяемости Конституции. Вся Конституция разбита на две части. Основы, первый раздел, неотменяемы и могут быть изменены только всенародным российским голосованием — референдумом, а собственно текст Конституции (со второго по шестой раздел) может поправляться, поправки вносятся могут квалифицированным большинством решениями обеих палат Верховного Совета. Таким образом мы вышли из трудной ситуации: как бы заложили стабильность демократических основ и в то же время, если жизнь будет вносить поправки, чтобы

Парламент голосованием в 2/3 мог принимать необходимые изменения в тексте Основного Закона.

Второй раздел, вы знаете, это основные права, свободы и обязанности человека, гражданина. И здесь я бы хотел обратить внимание, что среди гарантий прав и свобод мы заложили институт Уполномоченного по правам человека, на которого возложен надзор за соблюдением прав, свобод человека и гражданина и условиями их осуществления.

Уполномоченный Российской Федерации по правам человека назначается Верховным Советом на срок полномочий Верховного Совета, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и депутаты Верховного Совета. Уполномоченный вправе расследовать по собственной инициативе либо по жалобе действия административного органа и должностного лица, повлекшие за собой нарушение прав человека, и вправе возбудить производство в представительных, административных или судебных органах. Это статья 52. Уполномоченный, предполагается, будет иметь своих представителей на местах, республики в составе Российской Федерации также вправе назначать своих уполномоченных по правам человека или органы с такими же задачами. Это одна из существенных новаций данной Конституции, которая действительно создаст систему институтов, гарантирующих реализацию прав и свобод граждан.

В третьем разделе — «Гражданское общество» многое осталось прежним, но мы по-новому решили вопросы, связанные с собственностью. То, что раньше раздражало, но то, что сегодня уже не вызывает споров: собственность может быть частной или публичной. И это снимает вопросы о том, что мы отдаем приоритеты какому-то одному из видов собственности, потому что в проекте заложены гарантии, что все собственники равноправны, пользуются одинаковой защитой закона.

Федеративное устройство — вот вопрос, который вызывал наибольшие сомнения в нашем проекте, и здесь, надо сказать, мы внимательно отнеслись к документу, который назывался «Федеративный договор», внимательно отнеслись к дискуссии, которая велась между разработчиками нашего этого раздела и депутатами Совета Национальностей, и в общем-то сконцентрировали весь четвертый раздел вокруг одного главного вопроса — разделения полномочий между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами.

На мой взгляд, в нынешнем варианте этот раздел гораздо более удачен, компактен и определен, нежели предыдущие варианты. Фактически мы вышли на идею исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения всей Федерации, ее субъектов, и все, что не подде-

жит исключительно и совместному ведению, принадлежит республикам и землям в составе Российской Федерации. Мне думается, подобное закрепление в Конституции разделения полномочий действительно создает нам федеративное государство. Не договорное какое-то содружество частей федерации, а конституционно закрепленное государство. Именно Конституция Российской Федерации дает основы внутригосударственных отношений в рамках Российской Федерации.

Мы с огромным вниманием отнеслись к правам и полномочиям субъектов Федерации, национально-государственных образований, республик, и вы это можете сами видеть по статьям 92, 93, 94. Учитывая, что у нас федеративное государство — все-таки государство, а не содружество и не конфедерация, мы вопросы уголовного и уголовно-процессуального законодательства решили отнести к ведению всей Российской Федерации. В то же время гражданское, коммерческое, трудовое, административное, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное законодательство относится как к ведению Российской Федерации, так и к ведению республик и земель.

Хотел бы обратить ваше внимание, что предполагается до 1995 года провести крупную реформу административно-территориального деления Российской Федерации. Уже сегодня мы собираем сведения о том, как действуют создаваемые экономические ассоциации в собственно российских областях. И вот в качестве примера, наша рабочая группа внимательно ознакомилась с деятельностью Центральной ассоциации областей и городов, в которую входят одиннадцать областей центра России. Здесь, на заседании присутствует секретарь этой ассоциации. Возглавляется она Председателем Московского областного Совета Долголаптевым. У нас были творческие дебаты. В рамках такой ассоциации создаются и биржи, и вся инфраструктура, необходимая для функционирования подобного крупного территориального образования. Мы сделали вывод, что экономические ассоциации областей есть не что иное, как снизу формирующиеся новые территориальные сообщества — земли, которые формируются именно снизу, на основе рыночных отношений, на основе экономической инфраструктуры. Предполагается, исходя из оснований экономико-географического деления, образование земель, непосредственно входящих в Российскую Федерацию. Они будут иметь такой же конституционно-правовой статус, что и республики в составе Российской Федерации.

Определено, что субъекты Российской Федерации будут иметь следующую систему органов власти: законодательное собрание; высшее должностное лицо, избираемое всем населением либо законо-

дательным собранием; правительство, возглавляемое главой правительства, которые непосредственно ответственны перед законодательным собранием, и местная система федеральных органов власти. Вы знаете, что уже во многих местах избираются либо народом, либо Верховными Советами президенты, и вот исходя из этого, мы решили развести: есть избираемый глава администрации и правительство в виде назначаемого федерального уполномоченного. Федеральный уполномоченный Российской Федерации, назначаемый Президентом, будет лишь координировать деятельность местных представительств федеральных ведомств. Если федеральные ведомства представлены на той или иной территории, задача федерального уполномоченного Российской Федерации состоит в координации их деятельности, не более того. Главой же администрации является не назначаемый откуда-то сверху человек, а непосредственно избираемое населением либо законодательным собранием высшее должностное лицо. Поэтому мы считаем, что сегодняшнее состояние, когда главы администрации назначаются, является отражением переходного периода. Новая Конституция не предусматривает назначения глав администрации непосредственно Президентом. Президентом назначаются только федеральные уполномоченные. Это достаточно важное положение, мы считаем, которое позволит восстановить конституционность в этом вопросе.

По пятому разделу я хотел бы обратить ваше внимание на новую главу. Посмотрите, пожалуйста, в тексте на главу девятнадцатую, которая называется «Система федеральной исполнительной власти». У нас раньше была глава, которая называлась «Совет Министров». Теперь глава называется «Система федеральной исполнительной власти». Это в вашем тексте страница 26 — там название и собственно текст на 27 странице.

В состав возглавляемой Президентом Российской Федерации системы федеральной исполнительной власти входят Совет Безопасности; Государственный Совет; Совет Министров и Служба Президента.

Мы расширили состав органов федеральной исполнительной власти, определив не только Совет Министров в качестве одного из блоков, но и Совет Безопасности, и Государственный Совет, и Службу Президента. Почему это важно? Потому что можно сколько угодно долго записывать и объяснять, что эти органы совещательные. Но сегодняшняя практика показывает, что эти органы, называясь совещательными, по Указу Президента, фактически являются частью исполнительной государственной власти. Я имею в виду, прежде всего, Государственный Совет. Если мы как бы постесняемся написать это в Конституции, то мы и не заложим

никаких рычагов контроля за Государственным Советом. Поэтому мы заложили Государственный Совет сюда как орган, который вырабатывает рекомендации для Президента, вносит предложения по осуществлению им своей законодательной инициативы, а также обеспечивает взаимодействие Президента с государственными органами и учреждениями, республиками, землями и общественными объединениями. И в то же время заложили рычаги контроля: назначаться члены Государственного Совета — то есть Государственный секретарь, государственные советники, отдельные министры, могут только с согласия Верховного Совета. Я думаю нам, как депутатам, должно быть понятно, что мы не можем отдать эти полномочия парламента исполнительной власти.

Кроме того, Верховный Совет Российской Федерации получает право отрешать от должности этих государственных чиновников в порядке, предусмотренном для отрешения от должности Президента. Вот важнейшие рычаги контроля за деятельностью членов Государственного Совета, членов Совета Министров и других участников возглавляемой Президентом системы федеральной исполнительной власти.

Я надеюсь, что это положение найдет понимание со стороны членов Комиссии и депутатов, потому что на явления последнего времени все больше и больше обращается внимание.

Хочу сказать также о том, что создается новый институт — Следственный комитет, расследование уголовных дел должно быть изъято из ведения КГБ, МВД и Прокуратуры и сосредоточено в Следственном комитете. Вообще говоря, предусматривается коренная судебная реформа, и я прошу обратить внимание на пояснительную записку, пункт 9, «Коренная судебная реформа». Создается не только Конституционный Суд. Федерируется судебная власть: Верховный Суд РФ будет на вершине системы судов республик и земель, которые будут существовать наряду с местными судами, прокуратура освобождается от несвойственных ей функций слишком широкого надзора и становится главным образом органом обвинительной власти и процессуального руководства следствием. Воссоздается система мировых судей, избираемых народом для рассмотрения административных правонарушений, менее важных гражданских и уголовных дел. Мировые судьи по мелким делам избираются, остальные судьи — это профессионалы — они несменяемы.

Я обращаю ваше внимание на переходное положение — на пункт 5. Надеюсь, что в дискуссии депутаты, члены Комиссии, выскажутся: что делать с Верховным Советом и Съездом. Это, я считаю, ключевой вопрос сегодня, не можем допустить две крайности: с одной стороны, роспуска этих органов и фактически их упразднения в угоду исполнительной вла-

сти; с другой стороны — сохранение нынешней системы: Съезд — Верховный Совет, системы неработающей, неспособной выполнять функции профессионального парламента.

Параграфом 10 предусматривается два варианта. Первый вариант. С вступлением Конституции в силу все депутаты становятся членами Верховного Совета; депутаты территориальных округов становятся членами Палаты, избранной по территориальным округам, мы предлагаем назвать ее Государственная Дума. Ничего страшного в этом названии нет, Государственная Дума была первым парламентом российского государства, созданной в начале этого века. При сохранении общего названия «Верховный Совет» нижнюю палату предполагается назвать Государственной Думой и верхнюю палату — Федеральным Советом. Я думаю, традиция — это вещь великая и забывать нам о традициях негоже. Мы сохраняем название «Верховный Совет» для всего парламента, в то же время нижней палате даем название «Государственная Дума».

Все депутаты, избранные по национально-территориальным округам, формируют другую палату, которую мы предлагаем назвать Федеральным Советом.

В таком случае на оставшееся до 1995 года время в таком составе у нас получается две палаты, одна палата — 900 человек, другая палата — 168 человек. Но заседания правомочны, если в Федеральном Совете присутствует не менее половины избранных депутатов, а кворум для Государственной Думы понижается до 1/3.

Я понимаю, Сергей Николаевич, что это вызывает у вас улыбку, тем не менее, это тот шаг, который мы предлагаем обдумать и на него пойти, потому что заставлять 900 человек присутствовать на заседаниях, это было бы неразумно, и я думаю, вряд ли мы наберем такое количество желающих сидеть в Верховном Совете, даже 450 человек. 300 человек, если мы понизим кворум присутствия до одной трети, то это будет тот разумный предел, в пределах которого депутаты могут приезжать. В то же время все депутаты имеют право участвовать в заседаниях, голосовать, естественно, но многие могут работать на местах у себя в избирательных округах, потому что многие депутаты сегодня не желают тратить время и здоровье, просиживая на скамьях Верховного Совета. Таким образом, предлагается понизить до 300 человек, до 1/3 обязательный кворум для Государственной Думы.

Приниматься решения будут большинством присутствующих депутатов. Если присутствует 900 человек, решение принимается от 451 человека, присутствует 300 человек, решение принимается 151 голосом. Вот такая система по первому варианту.

В любом случае, я хочу обратить на это ваше внимание — все депутаты сохраняют свои полномочия до истечения депутатских мандатов, т.е. Конституция предусматривает гарантию всем избранным депутатам, что никакого роспуска нашего депутатского корпуса быть не может. Мы сохраняем свои мандаты до марта 1995 года.

Второй вариант — это сохранение Съезда, но расширение числа нынешних депутатов в палатах Верховного Совета. Совет Национальностей преобразуется в Федеральный Совет и число его членов повышается до 150 человек. Совет Республики преобразуется в Государственную Думу и число ее членов повышается до 300 человек.

Мы предусмотрели в Переходном положении ввести квоты, по которым будут формироваться вот эти 300 человек. Но в таком случае Съезд вынужден будет ежегодно осуществлять ротацию.

Согласны ли мы будем с таким вторым вариантом, чтобы четко определить 150 и 300, т.е. всего 450 будет в Верховном Совете, с тем, чтобы Съезд проводил ротацию? Это вариант трудоемкий, как показал опыт союзного Съезда и нашего Съезда, проблемы ротации огромные, они практически неразрешимы.

Вот два варианта, по которым я хотел бы попросить вас высказаться. Лично я поддерживаю первый вариант, когда все депутаты становятся членами Верховного Совета и ведут деятельность в зависимости от того, хотят ли они присутствовать здесь на заседаниях либо оставаться в округах, но понижается кворум для принятия решений в той большой палате, в которой 900 человек.

На этом я хотел бы закончить. Думаю, что у нас сегодня действительно состоится заинтересованное обсуждение, далее комиссии и комитеты Верховного Совета рассмотрят наш проект. Президиум Верховного Совета уже счел возможным этот проект направить в комитеты и комиссии. До 1 октября мы получим предложения, и я предлагаю нам еще встретиться в октябре с тем, чтобы еще раз обговорить некоторые вопросы и решить вопрос о вынесении нашего проекта на пятый Съезд.

Спасибо.

В.Л. Шейнис. Уважаемые товарищи! Руслан Имранович пока задерживается, если вы не возражаете, я пока буду вести заседание. Нет возражений?

Из зала. Нет.

Председательствует В.Л. Шейнис

Председательствующий. Товарищи, сейчас поступила дополнительная информация — подошли некоторые члены Конституционной комиссии, которые опоздали. В данный момент из 100 членов Конституцион-

ной комиссии без Хасбулатова присутствует 50 человек. Надо полагать, что Руслан Имранович подойдет. Соответственно, распорядок предложенный роздан среди документов. Мы можем сейчас приступить к вопросам. Просьба такая — просьба стенографисток: всех, кто выступает, подходить к микрофону и называть свою фамилию.

Итак, с вашего разрешения переходим к вопросам.

Голос из зала. К какому микрофону?

К какому микрофону? Вот здесь есть два микрофона... Для удобства стенограммы я бы попросил всех желающих задать вопросы, подходить вот сюда и задавать вопросы...

Товарищи, приступаем к вопросам. Начали поступать записки с записью на выступления. Я попрошу для более компактной организации присылать записки тех, кто хочет выступить по проекту Конституции. А сейчас, пожалуйста, приглашаю задать вопросы Олегу Германовичу. Пожалуйста, депутат Готов.

С.А. Готов. У меня два вопроса к Олегу Германовичу.

Первый такого порядка: кто был инициатором вчерашнего обсуждения на Президиуме Верховного Совета проекта Конституции Российской Федерации; документ, который нам выдан, датируется 16 сентября, а сегодня у нас заседание Комиссии. Какой смысл было обсуждать его там?

И второй вопрос, хотя у меня есть гораздо больше: какие ухудшающие моменты февральского проекта вы сняли? Какие вы считаете, что они действительно были ухудшающие? Что Вы имели в виду, когда об этом говорили?

О.Г. Румянцев. По вчерашнему заседанию, я считаю, что вчера заседание Президиума Верховного Совета было очень корректным, потому что Руслан Имранович Хасбулатов сразу сказал, что Комиссия независима от Верховного Совета, это Комиссия Съезда. Но Верховный Совет не может пройти мимо такого важного документа, как проект Конституции, поэтому счел возможным рассмотреть проект, представленный Рабочей группой, и направить его в комитеты и комиссии с тем, чтобы получить предложения до 1 октября.

Мы могли бы с вами собираться и без Президиума, без комиссий и комитетов Верховного Совета, и непосредственно принять решение о вынесении проекта на Съезд. Но поскольку мы уже идем в нашем проекте к профессиональному парламенту и поскольку у нас есть комитеты и комиссии сегодня, которые постоянно работают, готовы рассмотреть проект и на предмет его «зелености» в отношении экологии, и на предмет соответствия тем или иным законам, которые уже приняты. Вот Прези-

диум и решил оказать нашей Комиссии содействие. Вчера так формулировался вопрос, что Президиум решил оказать содействие Конституционной комиссии в том, чтобы проект был рассмотрен комитетами и комиссиями. Я считаю, что наша Комиссия должна с благодарностью принять подобное содействие со стороны президиума и всего Верховного Совета. Я думаю, что это только улучшит проект, который до 1 октября обрстет замечаниями и предложениями комитетов и комиссий.

По второму вопросу, Сергей Александрович. Проект от 21 февраля 1991 года, который вам был роздан на июньском заседании. Здесь достаточно много вопросов, прежде всего связанных с состоянием РСФСР в Союзе Советских Социалистических республик. Вы знаете, что мы никогда не были противниками состояния Российской Федерации в Союзе Республик, хотя нам приписывали, что якобы мы хотим развалить Союз. Нет! Статья 10 нашего проекта изначально говорила о том, что Российская Федерация вправе вместе с другими республиками создавать Союз или Содружество на договорной основе, делегируя ему, его органам часть своих полномочий. Более ясно в отношении СССР мы записали в февральском проекте — под нажимом Юрия Максимовича Слободкина. Я рад был бы сегодня, Юрий Максимович, записать о существовании этого Союза, что существует его парламент, правительство и так далее. К сожалению, это не будет соответствовать действительности. К сожалению! Вы слышали мое выступление на чрезвычайной сессии Верховного Совета СССР, где я выступал именно с позиции необходимости сохранения Союза. Но сегодня мы не можем писать в проекте Конституции, потому что неясно, какова будет судьба Союза. Поэтому мы вернулись к прежней гибкой и глубокой формулировке. Мы пишем, что Российская Федерация может добровольно на договорной основе вступить в Содружество или Союз с государствами, составлявшими СССР, а также иным государствами. Для ведения общих дел Союза (Содружества) она вправе делегировать его органам часть своих полномочий. Российская Федерация сохраняет за собой право участия в осуществлении общих дел Союза и выхода из него.

По армии. По армии мы также гибко решили вопрос. Написав в главе об обороне и безопасности, что Вооруженные Силы Российской Федерации могут создаваться, подчеркиваю, могут создаваться для защиты государственного суверенитета и территориальной целостности. В то же время, в соответствии со статьей настоящей Конституции, Российская Федерация может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними на договорной основе объединенные вооруженные силы, включая войска стратегического назначения и объединенное

командование. Вы видите, что здесь есть гибкая возможность того, что мы сохраним единые вооруженные силы, единое стратегическое вооружение и объединенное командование в рамках военного союза.

Председательствующий. Спасибо. Борис Андреевич Золотухин.

Б.А. Золотухин (*говорит с места*). Олег Германович, во всех Конституциях мира существует принцип парламентской несовместимости должностей. Вот этот вопрос недостаточно, к сожалению, нашел отражение в Конституции. В частности, в Конституции записано, что члены Совета Министров (т.е. деятели исполнительной власти) не имеют права быть народными депутатами, депутатами Верховного Совета. Этот вопрос вами не решен в отношении государственных секретарей и членов администрации Президента. Не считаете ли Вы необходимым внести соответствующие поправки?

И второе. Мне кажется, в плане рассмотрения вопроса о... (невнятно слышно) необходимо указать, что депутатами Верховного Совета не могут быть военнослужащие, сотрудники органов государственной безопасности, сотрудники органов МВД и, более того, все служащие исполнительной власти; имеется в виду прокуратуры... (*не слышно*). Мы должны следовать, как мне кажется, парламентской традиции цивилизованного мира. Как Вы смотрите на этот вопрос?

О.Г. Румянцев. Борис Андреевич поставил совершенно правильно вопрос. Откройте, пожалуйста, статьи 107 и 114 (*голоса в зале...*).

Здесь есть, Борис Андреевич, небольшая нестыковка между 107, часть вторая, и 117 статьей. В 107 статье мы говорим, что «депутат в течение срока своих полномочий не вправе занимать какой-либо должности на государственной и иной службе, заниматься предпринимательской деятельностью». Все ясно, и в отношении КГБ, и в отношении Госсовета, и т.д. Здесь достаточно четко. Но мы в 117 статье говорим конкретно по Совету Министров, что «члены Совета Министров не могут быть депутатами», но не говорим того же самого в отношении Государственного Совета, Совета Безопасности и Службы Президента, и вообще федеральных органов исполнительной власти. По-видимому, мы, должны будем отдельно оговорить то же самое не только по Совмину, но и по 115 статье, по Государственному Совету, чтобы не было здесь кривотолков, и по 116 статье. Конечно же, сегодня лобби исполнительной власти в составе депутатского корпуса чрезмерно разрослось. Сегодня на кого ни посмотришь, он и председатель комитета и одновременно государственный советник либо министр. Конечно, это лобби в нашем парламентском корпусе недопустимо, и я полностью согласен с Вашим, Борис Андреевич, справедливым и разумным замечанием.

Н.Т. Ведерников. У меня два вопроса. Почему решили отказаться от принципа избрания судей Конституционного Суда, а предлагается назначение их с представления Президента?

И второй — я не очень понял, проект получил только вчера, не успел внимательно ознакомиться, но не очень понял, что за федеральная судебная система. То есть мировые судьи — это понятно, низшее звено, а федеральная система, как самостоятельная ветвь системы судей, я не очень понял.

О.Г. Румянцев. По первому вопросу. Дело в том, что здесь как раз и предлагается та самая система сдержек и противовесов, которая зарекомендовала себя во многих президентских республиках. Президент предлагает, а Верховный Совет дает согласие на назначение. Эта система апробирована в мировой практике. Я попросил бы на такие специальные вопросы давать ответ наших экспертов и депутатов из числа разработчиков. В частности, по федеральным судам, я попросил бы Золотухина ответить; в статье 121 в системе органов власти республик, земель сказано, что «органами власти республик и земель являются» (пункт «д») — «высший суд республики, земли, а также местные суды». Не раскрывается, что это такое, высший суд республики. Но, может, Борис Андреевич, отец нашей судебной реформы, сейчас даст пояснения более точные, а по системе назначения судей Валерия Дмитриевича Зорькина прошу ответить.

Председательствующий. Уважаемые товарищи, может быть, мы примем такой порядок работы: скажем, вопросы, которые Олег Германович считает нужным переадресовать экспертам или членам Конституционной комиссии, они будут фиксировать, и после того, как закончатся ответы Олега Германовича, соответствующие товарищи выйдут на трибуну и ответят на них.

Пожалуйста, депутат Николаев.

М.Е. Николаев. Уважаемый Олег Германович, какой механизм предусматриваете упразднения национальных республик, поскольку в проекте Конституции не предусматривается статус национальных республик в составе Федерации?

Второе. Есть ли в мировой практике институты представительств? В то же время в Уставе ООН есть специальная статья, которая гласит: «Члены Организации Объединенных Наций (а к этому Россия стремится) не должны допускать опекунов в своей республике или в своем государстве».

О.Г. Румянцев. Прежде всего, Михаил Ефимович, на первый Ваш вопрос отвечает проект нашей Конституции. У нас два вида равноправ-

ных субъектов Федерации — республики и земли. Разные не по своему статусу — они разные по своему происхождению, по своему генезису. Республиками называются те национально—государственные образования, которые уже сложились. Ваш вопрос вызван тем, что Вы не обратили внимание на параграф 9 переходных положений, 39 страница. Кто приобретает по праву статус республик? «Республики в составе РСФСР на день вступления в силу настоящей Конституции приобретают по праву статус республик Российской Федерации, предусмотренный IV разделом Конституции Российской Федерации». То есть, национально-государственные образования с сегодняшнего дня становится республиками. Национально-государственные образования никто не отменяет и не упраздняет. Это очень важно. В то же время, называть их национальными республиками Конституция не стала, потому что у нас многонациональный народ, в том числе, я знаю, и в Якутской-Саха республике многонациональный народ, поэтому чтобы не допустить здесь перекося в ту или иную национальность, тот или иной этнос, мы не стали называть их национальными республиками, мы назвали их просто — республики Российской Федерации. Но это именно те самые суверенные государственно-национальные образования, которые сегодня существуют, которые входят в состав Российской Федерации и которые Конституцией закрепляются. Это по поводу первого вопроса.

По поводу второго вопроса. Я бы просил кандидата в члены Конституционного Суда Аметистова, эксперта нашей Комиссии, когда он будет отвечать, подготовиться для ответа на этот вопрос в отношении этого положения Пакта Организации Объединенных Наций.

И.В. Четин, *член Конституционной комиссии.*

В последнем проекте, который мы только сейчас читаем, перед этим было несколько проектов — субъектами федерации были национально-территориальные образования. Сейчас Вы предусмотрели, как автор, который делал доклад, примерно 20–25 народов вошли в состав республик, ну, русский народ в составе русского государства, а участь почти ста народов какова? Где, куда подевались автономные образования? И в связи с этим вопрос: они сейчас лишаются образования автономий? Судя по тексту, они лишаются автономных образований. Куда подевались из последнего текста «как субъекты федерации автономная область, автономный округ», какова судьба более ста народов сейчас и имеют ли они право на образование автономий?

О.Г. Румянцев. По проекту Конституции, вторая часть параграфа 9 переходных положений, мы определяем, что края, области, автономные области, автономные округа в установленном федеральным законом по-

рядке объединяются и образуют земли, непосредственно состоящие в Российской Федерации. В то же время, что касается малых национально-территориальных образований, то республики и земли Российской Федерации полномочны определить свое территориальное устройство. И, в частности, регулировать статус таких образований. То есть мы не исключаем, что та или иная формирующаяся земля, та или иная формирующаяся республика определяют свое внутреннее территориальное устройство, определяя те территориальные общности, которые будут образовывать непосредственно республику или землю, определит и самостоятельный статус малых национально-территориальных образований. В составе республики или в составе земли. Исходя опять же из мировой практики решения данных вопросов.

В.Н. Подопригра, *35-й национально-территориальный округ, член Конституционной комиссии.*

Олег Германович, скажите, пожалуйста, возможно ли создание республики, если две республики решили объединиться в одну, или присоединение к республике рядом расположенных земель с тем, чтобы они приобрели статус республики? Скажем, к Удмуртии — Кировской и Пермской областей и придание этому новому образованию статуса республики.

И второй вопрос. Небольшая практическая деятельность нашего нового государственного органа, Президента, и созданной президентской структуры показывает, что, видимо, не совсем совершенный механизм действует у нас в форме Конституционного Суда, который мы предполагаем избрать на Съезде. И не считаете ли Вы, что необходимо в Конституции сделать какую-то ссылку о том, что должен быть вписан закон, предусматривающий процедуру подготовки указов Президента?

О.Г. Румянцев. По первому вопросу. Один из ключевых законов, который предполагается принять Верховным Советом после принятия Конституции, является закон о порядке образования новых республик и земель, на территориях существующих республик и земель. Это очень важный закон, конституционно мы не стали тут расписывать. Первоначально, помните, в первых проектах были у нас механизмы; как это делается: проводится референдум местный, итоги этого референдума одобряются, принимается решение Верховным Советом, то есть целый механизм.

Поскольку эти механизмы могут меняться, с тем, чтобы не вызывать здесь излишнего напряжения в отношениях между республиками соседними и землями, мы дали это в полномочия закона — порядок образования новых республик и земель определяется федеральным законом. Это, во-первых.

Во-вторых, границы между республиками и землями могут быть изменены по договору между ними. Если законодательное собрание каждой республики и земли ратифицирует такие договоры, допустим, подготавливаемые их правительствами, то тогда это будут высшие органы власти на территории данной республики или данной земли, то в данном случае договор может изменить границы без изменения состава Российской Федерации, при сохранении той или иной республики, той или иной земли, но будут изменены внутренние границы при договоре, с согласия населения, проживающего на территории, безусловно.

По второму вопросу: о порядке подготовки указов Президента. Мы сочли достаточным указать, что в статье о Президенте — III, часть первая: «Президент Российской Федерации осуществляет свои полномочия, издает указы и распоряжения, которые не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации и обязательны на всей территории Российской Федерации».

Механизм мы не стали закладывать, что там виза нужна Шахрая, что там виза нужна Бурбулиса, я не думаю, что в данном случае такие вопросы, порядок должен быть определяемым Конституцией, но то, что эти указы не могут противоречить Конституции и законам, мы заложили. И если они будут противоречить, Конституционный Суд вынесет соответствующее решение.

В случае умышленного, серьезного нарушения законов и Конституции, Палаты могут инициировать процедуру отрешения Президента от должности. Вся дикость сегодняшней ситуации состоит в том, что нет Конституционного Суда, во-первых, и мы фактически сегодня бессильны перед указной деятельностью руководства.

Т.Д. Батагов, *124-й избирательный округ, член Конституционной комиссии.*

Уважаемый Олег Германович, у меня три, но очень коротких вопроса.

Первый: за счет каких возможностей намерены увеличить состав Палаты Национальностей до 150 человек, если сегодняшние 126, мы за полтора года работы убедились в том, что иногда собирается чуть больше половины?

Второй вопрос, как намерены проводить ротации, если сегодняшняя норма, предлагаемая Конституцией, все депутаты становятся членами Верховного Совета, но в таком случае, на каких правах этот состав пополнит Верховный Совет — то ли на рядовой основе, то ли произойдет ротация от самых больших и до самых низших должностей вниз?

И последнее. На одном из Съездов было принято решение: все-таки не назначать представителей в автономные республики Президентом.

Не лучше ли было в третьем вопросе сразу сделать оговорку такую: по просьбе самих автономий, если они этого захотят? И к тому, что Вы сейчас отвечали Подопригоре в отношении границ. Здесь есть оговорка, что территории автономий могут быть изменены только на основе взаимных договоров или согласия. В таком случае, как будет реализовываться норма закона о репрессированных народах?

О.Г. Румянцев. Таймураз Джетагазович, какой был первый вопрос? Напомните!

Т.Д. Батагов. Первый вопрос: за счет чего будет увеличиваться Палата Национальностей?

О.Г. Румянцев. Я сказал вам, что большинство Рабочей группы все-таки исходит из первого варианта, что все депутаты становятся членами Верховного Совета, все депутаты, формируются две Палаты. Если мы выберем второй вариант, что сохраняется Съезд и Верховный Совет, то депутаты есть одного сорта и второго сорта, одни, которые входят в Верховный Совет, другие, которые раз в год собираются и занимаются их ротированием. Вот по второму варианту, видимо, у Вас вопрос; если сохраняются нынешние органы — не 168 будет членов Совета Национальностей, а 150, увеличение до 150?

В таком случае мы предусматриваем переходное положение, параграф 2, пункт 2, что в тех случаях, когда региональные группы депутатов не в состоянии избрать достаточное число членов Федерального Совета, вот этой верхней Палаты из собственного состава, они вправе делегировать в Федеральный Совет депутатов, избранных по национально-территориальным округам другого региона и взявших на себя обязанность представлять в Федеральном Совете интересы также делегировавшего их региона. Вот идет о чем речь.

Речь идет о том, что будут делегироваться другие депутаты, которые взяли на себя обязанности представлять данный округ, население этого округа, депутаты которого не в состоянии войти в Совет Национальностей, или Федеральный Совет, как он нами называется. Но учитывая, что все-таки эта система сложная, я обращаюсь к Комиссии с предложением обдумать возможности принятия варианта «А», что все депутаты становятся депутатами обеих Палат при понижении кворума обязательности присутствия, скажем так, половины, то есть нижней Палаты.

По вопросу об изменениях границ. Дело в том, что мы закладываем очень важное положение в статье 90: изменение состава, территории и границ Российской Федерации требует согласия Верховного Совета Российской Федерации. Это положение позволяет Верховному Совету Российской Федерации в случае, например, когда речь идет о вос-

становлении прав репрессированных народов, по решению территориальных вопросов, которые, допустим, вызывают определенные трения, что невозможно, например, заключить договор между соседствующими какими-то национально-государственными образованиями, эти две республики не могут прийти к этому вопросу, возможна третейская роль Верховного Совета всей Федерации. Это входит в полномочия и предусмотрено частью первой статьи 90.

Более подробно мы здесь не расписывали, чтобы дать возможность уже в ходе законодательной практики применять эти положения статьи первой. Здесь уже третейская роль Верховного Совета в случае данной нерешаемой конфликтной ситуации.

Т.Д. Батагов. Спасибо, Олег Германович, я извиняюсь, но тогда, пожалуйста, уточните чуть-чуть по статье 107: депутат в течение срока своих полномочий не вправе занимать какой-либо должности, то есть он автоматически становится членом Верховного Совета. Каким, на каких правах, то ли рядовым, то ли он вправе с кем-то конкурировать и кого-то подменить? Или еще как?

О.Г. Румянцев. В отношении статьи 107: у нас сейчас начинается переходный период до истечения срока полномочий нынешнего депутатского корпуса. Если в рамках этого переходного периода мы с вами принимаем схему, что все депутаты становятся членами Верховного Совета, мы делаем ссылку на то, что депутаты, работающие в своих округах, могут находиться на своей прежней службе, если они не желают сидеть в законодательном собрании.

То есть на переходный период это будет предусмотрено.

Председательствующий. Уважаемые товарищи! Есть предложение такое по порядку работы. У нас на вопросы было отведено 40 минут. Мы, правда, начали с опозданием и поэтому, если отмерять от начала работы, у нас есть еще примерно 6–7 минут на вопросы.

Предлагается дать возможность задать вопросы. Три депутата изъявили желание задать вопросы. Есть предложение дать им возможность задать вопросы, после этого отвечают те члены и эксперты Конституционной комиссии, которым были переадресованы вопросы, и затем мы переходим к обсуждению.

Голос из зала. Нет, сначала дискуссия.

Председательствующий. Есть ли возражения против того, чтобы все ответы на вопросы уложить в оставшиеся 5–6 минут. Нет возражений? Пожалуйста.

С.Ф. Засухин (Камчатка). Олег Германович, самое слабое место, это вопрос национального устройства. Не проще было бы 88 националь-

но-территориальных образований республики объявить сегодня республиками в составе России или штатами? Это первый вопрос.

Второй. Неужели опыт работы Верховного Совета и Конституционной комиссии не предусмотрел все-таки третий вариант образования высшего законодательного органа страны? Ведь оба варианта это в принципе реверанс в сторону нынешнего состава Съезда и Верховного Совета в состав нынешнего депутатского корпуса.

Может быть, надо все-таки жестче сформировать Верховный Совет, может быть, предусмотреть третий вариант? (Выборы?) Нет, может быть даже не выборы, а, предположим, по квоте 1 от 5 или 1 от 10, пусть территориальный округ, где они избирались, из этих 10 изберут одного, но на жесткой основе, на постоянной. Иначе эти 300 колеблющиеся с перевесом в 151 голос — это вообще не реальная структура.

О.Г. Румянцев. Сергей Федорович, я понимаю это предложение — все нынешние образования назвать штатами (области, республики), равноправными. Но дело в том, что исключительно сложно, даже невозможно найти в мировой практике федеративное государство с 90 составляющими его субъектами, это что-то невообразимое. Мы исходим все-таки из того, что в результате реформы, которую предполагает конституция, у нас образуется около 20 нынешних государственно-национальных образований, в смысле республик, и порядка 20 образуется земель. То есть, исходя из предположений, мы сделали экономико-географическую прикидку, большую работу сейчас ведет коллектив экономистов, и политико-географов Московского Университета, которые будут предлагать обоснованные экономически, этнически, социально, культурно нарезку вот этих самых земель, какая группировка российских областей и как могут сформироваться земли.

По-видимому состав субъектов в количестве 40–50 — это будет управляемое федеративное государство. Некоторые области все-таки не обладают достаточным промышленным, экономическим, культурным и т.д. потенциалом для того, чтобы выполнять те функции, которые возложены, иметь свое высшее законодательное собрание, иметь свое правительство и т.д.

Все-таки это требует определенного наличия группы факторов. По-видимому, члены Конституционной комиссии смогут ознакомиться с этой разработкой Московского университета в самое ближайшее время: мы в течение октября представим разработки о том, как примерно будут группироваться новые земли.

О формировании Верховного Совета вот таким образом, я думаю, ответит В.Л. Шейнис или Волков, которые занимались этим вопросом.

Не представился (*член Конституционной комиссии*). Олег Германович, два вопроса. Когда рассматривали предыдущий проект Конституции, исходили из того, что надо туда закладывать принципы, а не механизм реализации. И этот проект Конституции тоже, по-моему, этого не избежал. В главе 24, где финансы и бюджет, практически заложен механизм реализации, а не принципы образования бюджета. Я думаю, это является шагом назад по сравнению с тем, что обуславливалось.

И второе. В развитие того, что сказал товарищ Четин: создавая так называемые земли, мы фактически административно-национальные образования, автономные области, автономные округа превращаем в субъекты не внутригосударственного регулирования, а внутриземельного регулирования. Это два–три шага назад. И в этом отношении считаю, что совершенство должно быть несколько иное, в сторону динамики, а не шага назад.

О.Г. Румянцев. По федеральному бюджету мне кажется, что... я не соглашусь тут с тем, что здесь не заложен механизм, здесь все-таки сформирован принцип, что государственную бюджетную систему составляет федеральный бюджет, бюджет республик, а также местные бюджеты.

Определены принципы их формирования, принципы налоговой системы, определены обязанности Верховного Совета по отношению к бюджету, это главное, чем должен будет заниматься Верховный Совет.

Я бы мог привести пример. Вот Бундестаг ФРГ начал рассматривать бюджет. Я как раз после нашего путча был в Западной Германии, по приглашению, они начали рассматривать бюджет в начале сентября, приниматься будет 10 декабря, то есть у них все знают, когда бюджет будет приниматься. Так вот, 3 месяца Бундестаг занимается только одним: обсуждением и принятием бюджета. Поэтому в этой связи мы определили специальные полномочия в 141, 142 статьях, и обязанности Верховного Совета Российской Федерации.

Было бы хорошо, в дискуссии, которая сейчас начнется, в этой дискуссии бы отнесли к тем проблемам, которые были поставлены, к проблемам информирования Верховного Совета и Съезда, чтобы начать выработать общее видение, как нам в переходный период быть законодательным нашим органом.

Председательствующий. Так как мы перебрали время, поэтому надо решить, дадим ли мы возможность Юрию Максимовичу, последнему депутату, задать им вопросы. (Он выступит.) Тогда есть предложение сейчас слово Зорькину, Золотухину и Шейнису не предоставлять для ответа на вопросы, а прямо перейти к выступлениям. Записалось 10–11 человек, для того, чтобы работа наша была достаточно организованной,

есть предложение, во-первых, подвести черту. Нет возражений? Во-вторых, установить жесткий регламент 5 минут. Свыше 5 минут, с вашего разрешения, я буду прекращать выступление. Есть такое согласие? Нет? Предлагается сделать перерыв? Но, товарищи, есть опасение, что мы сорвем кворум. Я поставлю на голосование. Предложение формулируется следующим образом:

Список ораторов завершен. Я буду предоставлять слово в порядке поступления записок.

Второе. Выступления жестко в пределах 5 минут.

Третье. Работать без перерыва. Мы примерно за 50 минут — за час завершим работу.

Хорошо. Я ставлю на голосование.

Я сейчас все предложения поставлю на голосование.

Первое предложение — ограничить число выступающих.

Кто за это предложение, прошу поднять руки.

Кто против?

Просьба к Андрею посчитать количество того, кто выступает против тех, чтобы ограничить список.

Кто за то, чтобы ограничить список числом записавшихся?

Голосуют члены Конституционной комиссии.

16 человек.

Кто против?

22.

Список открыт для дальнейшего включения.

Второе предложение — ограничить каждое выступление пятью минутами.

Кто за то предложение?

Кто против?

Это предложение принято.

Третье предложение — объявить сейчас перерыв.

Кто за это предложение?

20.

Кто против перерыва?

Объявляется перерыв на 10 минут.

Председательствует Р.И. Хасбулатов.

Председательствующий. Товарищи! Продолжаем заседание.

Уважаемые депутаты! Зачитываю список записавшихся: Арсланова, Волков, Рыжков, Ведерников, Бабурин, Шейнис, Белов, Николаев, Четин, Слободкин, Глов, Федоров, Дмитриев. Всего 14 человек. Напоминаю, что пять минут имеет каждый выступающий, как было решено.

Пожалуйста, предоставляю слово депутату Арслановой.

Ф.Ш. Арсланова, Новоуренгойский 749-й территориальный округ.

Уважаемые товарищи, члены Конституционной комиссии!

Уважаемые товарищи эксперты!

Хочу обратить ваше внимание при обсуждении данного проекта на переходный вариант системы государственной власти в Российской Федерации.

Я буду поддерживать вариант «А» при данной ситуации и исхожу из следующих своих соображений, которые хочу до вас довести.

Первое.

Если нам доведется дожить до конца своих дней статуса, это будет март 1995 г. Сегодня еще Конституция не принята и практически ко всенародному обсуждению данной Конституции тоже еще не приступили. Практически останется после принятия Конституции, официальной деятельности депутатов, ранее избранных в качестве народных депутатов Российской Федерации, от силы три, может быть, два года. Поэтому говорить о какой-то ротации народных депутатов в новом парламенте — нам просто не удастся решить эти вопросы. Во-первых.

Во-вторых, если пойти по пути варианта «Б», мы переходим в полном соответствии этого предложения к повторению союзного Съезда, т.е. нам всем выдадут почетные мандаты, которые практически ни к какому решению усиления активности политической деятельности народного депутата не приведут.

Посмотрите на статью 107 проекта Конституции, где написано, что все народные депутаты, в связи с принятием данной Конституции, лишены будут возможности заниматься иной деятельностью, кроме как депутатской. То есть народный депутат становится свободным народным депутатом, представителем народа, который должен будет заниматься только политической деятельностью.

Вы себе, наверное, прекрасно представляете такого народного депутата, не члена Верховного Совета с совещательным голосом в палатах. Я, например, это себе очень хорошо представляю. Если сегодня мы знаем, как народные депутаты — не члены Верховного Совета участвуют в деятельности палат, тогда вообще никакой деятельности с совещательным голосом, конечно, результативной ожидать не удастся.

И еще один вопрос, который сегодня встал и поставил перед фактом нас всех с вами полной независимости при принятии решений от воли органов, где трудится в настоящее время народный депутат. Мы должны от этого уйти. Народный депутат должен быть абсолютно свободный,

имеющим, может быть, свою политическую идею, личностью, занимающейся политической депутатской деятельностью.

И еще. Если мы примем вариант «А», Съезд примет, народ примет вариант «А», тогда мы, наверняка, может быть, после всех этих наших мытарств по организации деятельности палат придем к тому, что независимо друг от друга палаты будут работать самостоятельно.

Уважаемые товарищи депутаты! Сегодня нельзя говорить о том, что у нас палаты работают раздельно. Я не знаю ни одного заседания ни той, ни другой палаты (может быть, члены палат знают), чтобы какое-то результативное решение было принято в отношении законодательной деятельности палатами, а то, что они сидят в одном зале и голосуют по раздельным квотам — это практически нераздельная работа.

И еще. Принятие варианта «А» полностью соответствует сегодняшней деятельности народного депутата при создавшейся ситуации. Народный депутат должен быть освобожден от занимаемой должности, какую бы должность он сегодня ни занимал.

Я, может быть, не совсем удобный вариант говорю, но иначе мы результативно закончить отпущенную нам историей роль не сможем. Я работаю начальником юридического отдела крупнейшего в мире объединения по добыче газа и я себе представляю, сколько у меня, хочу я этого или не хочу, коль я там получаю заработную плату, уходит времени на решение производственных вопросов, хотя это же время я могла бы сегодня с удовольствием, у меня есть огромное желание работать в Комитете по законодательству Верховного Совета, я бы отвела на эту деятельность. У меня нет такой возможности, а если нет законодательного запрета, встать и уйти тоже не всегда есть желание.

И еще один вопрос в отношении недостатков варианта «А». Единственный недостаток, который я вижу в варианте «А», — это слишком упрощенный вопрос определения кворума. Тут нужно определить правомочие заседания палат кворума, не менее одной второй обеих палат. Ведь посмотрите по предложенному варианту. Если одна треть — государственный, слишком упрощенный кворум может привести принимаемое решение до самого абсурда. Смотрите. Государственная Дума будет состоять из 900 народных депутатов, имеющих право голоса. Решения будут приниматься не менее 1/3 частью депутатов, т.е. 301 человек, если за решение проголосуют не менее половины присутствующих — и получается 151 человек. 151 человек в отношении 900 народных депутатов — это будет чуть больше 150 народных депутатов, членов Государственной Думы. Я считаю, что такие решения всерьез принимать народ просто не сможет. Поэтому есть предложение оставить половину, как это обычно

у нас в палатах есть, а 450 человек из 900 всегда смогут собраться, если они другой деятельностью, кроме как депутатской, не занимаются.

Председательствующий. Спасибо.

Депутат Волков. Его нет — дает интервью.

Рыжов Юрий Алексеевич.

Ю.А. Рыжов, *Нижегородский 353-й территориальный округ.*

Я хочу несколько вопросов поднять здесь в общем-то, которые меня беспокоят.

И первый вопрос обсудить — это вопрос о том, как принимать Конституцию.

Судя по всему, судя по розданным документам, тут наметился вариант, что Съезд примет эту Конституцию.

Но что меня здесь беспокоит?

Меня беспокоит тот опыт, который мы имеем по поводу работы на Съезде над изменением Конституции.

Я нахожу, что эта работа была очень некачественной. Работать над Конституцией должны в значительной мере специалисты. Тот общественный способ, к которому мы прибегали, когда рассматривали Конституцию, изменения к Конституции, то качественной эта работа на таком большом уровне быть не может. У вас есть опыт, вы это наблюдали, по-видимому, со мной согласитесь. Но я хочу добавить, что, когда создавался проект Конституции, а вы знаете, что он нелегко создавался, много было вариантов, обсуждений, прибегали к сбору замечаний всенародному, много материала набрали. Вместе с тем каждый понимает, что документ типа Конституции должен быть цельным, взаимно внутренне согласованным. Поэтому его корезить так, как мы действовали на Съезде, невозможно.

Я считаю, что в принципе на Съезде можно принимать это только как цельный документ, не идти по статьям, по строчкам, а только по принципиальным моментам в целом документа. Если мы на этот путь встанем, в принципе это можно принять на Съезде.

Я вижу опасность в том, что если мы будем действовать так, как было с изменением Конституции, то ничего хорошего из этого не получится, будет эклектика.

Я считаю, что Конституция — не только русло, законодательство для новой экономической политики, для нового устройства государственной власти. Очень важно понимать, что Конституция не может быть сразу принята, и пойдет все с трудом, мы пошли по такому пути, что часть идей Конституции провели через законы: Закон о президентской власти, Конституционном Суде и т.д.

На мой взгляд, мы там допустили ряд дефектов, противоречащих проекту Конституции. Поэтому я вижу задачу в том, чтобы по возможности устранить уже допущенные дефекты в законодательстве по ряду важнейших, фундаментальных вопросов нашего государственного устройства. В качестве примера могу сказать: в частности, выпал важный элемент — назначение на высшие посты в государстве обязательно должно проводиться с согласия парламента. Парламент может участвовать активно в устранении с высших государственных постов тех, которые не справились с работой или допустили серьезные нарушения конституционного порядка.

Если эту вещь не поправить, то будет допущено серьезное нарушение принципа разделения властей. Мы же прекрасно понимаем, что исполнительная власть может разрастаться. Могут быть попытки узурпировать многие элементы деятельности государства, в том числе и законодательной. Поэтому законодательный орган должен четко следить за теми возможностями, которые предоставлены для исполнительной власти.

Наконец, вопрос о том, как действительно выйти в переходный период из положения, в котором мы оказались. Я говорю о проблеме: Съезд — Верховный Совет. Я должен отметить, что здесь есть ряд соображений, которые уже высказаны. Я с ними согласен. Но, на мой взгляд, очень важно иметь в виду следующее. Депутатский корпус, который избран, себя в принципе не исчерпал. Очень много сильных людей, которые прошли большую школу. Это ценный материал. Из них можно извлечь громадную пользу для государства. Просто так отмахнуться от этого депутата было бы неправильно.

Я предлагаю к этому делу подойти осторожно. И вариант «А», когда Съезд преобразуется в Верховный Совет, наиболее безболезненный, потому что позволяет людей активных, энергичных и умных не отсеивать, а привлечь к государственной деятельности.

Поднимался серьезный вопрос о совместимости. Я считаю, что раз уж разделение властей и есть три ветви: судебная, исполнительная, законодательная, то работа в двух или трех ветвях невозможна. В частности, нельзя быть участником и работником судебной власти и быть в законодательных органах. Это должно распространиться на все ветви власти.

Л.Б. Волков. Уважаемые товарищи депутаты!

Прежде всего мне хотелось бы выразить свое ощущение, что заседание Конституционной комиссии проходит в настоящее время с непривычной конструктивностью. Ставятся серьезные конкретные вопросы, проблемные вопросы, нет ощущения той конфронтации, которая существовала на предыдущих заседаниях.

Хочу сказать, что, хотя эта Конституция отрабатывалась длительное время, было много заходов, было представление, что она рассчитана на века. Я не думаю, что при всем значении Конституции она рассчитана на века. Там заложены основы нового строя, движения к новому демократическому обществу. Эти основы, я уверен, сохранятся. Но думать, что все вопросы могут быть решены априори, умозрительно, наверное, было бы ошибкой.

Мы должны подготовиться к принятию Конституции. Она будет совершенствоваться, развиваться. Я думаю, что лет через 5–6 значительная часть ее статей, особенно касающихся органов государства, может претерпеть значительные изменения.

Хочу коснуться некоторых конкретных моментов. Прежде всего, вопрос о переходных положениях, касающихся Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Я поддерживаю то, что было названо вариантом «А». Я помню, что еще на первом Съезде многие депутаты высказывались за это, был подготовлен соответствующий проект. Речь идет о том, что пора уравнивать депутатов в правах. Нет ничего особенно страшного в том, что в Палате будет 900 депутатов. В Палате общин в Англии 600 депутатов, хотя там значительно меньше населения. Опыт показывает, что такой орган в принципе работать может. Могут возникать соображения о неравенстве Палат, которое возникало на первом этапе. Но по Конституции мы в принципе отказываемся от совместных заседаний, а только в случае выслушивания посланий Президента и Правительства. А так Палаты равноправны, решения принимаются раздельно. И это никак не затрагивает интересы равенства представительства.

Когда возникают возражения против такого решения вопроса, то в основном люди возражающие исходят из того, как же такой большой орган будет работать, как в нем будет участвовать кто-то более регулярно, кто-то менее регулярно, как можно принимать решения, когда понижается кворум и т.д.

Я хотел бы сказать, что у нас существуют два небезопасных представления. Первое: парламент — это законодательная машина, только законодательный орган. Это глубоко ошибочное представление, не соответствующее ни мировой практике, ни назначению парламента. У нас есть опасность превратить парламент в законодательное министерство, в некий набор чиновников, называемых депутатами и пишущих инструкции, называемые законами. Если мы пойдем по этому пути, то мы, в сущности, вернемся к той системе, которая была у нас до перестройки, когда у нас был расширенный Президиум, при Президиуме был аппарат, и он достаточно квалифицированно справлялся с написанием бумаг. Парла-

мент — это, прежде всего, представительный орган, он постольку законодательный, поскольку он представительный. И поэтому всякие проекты, предлагающие квотировать, избирать из шести одного и т.д., может быть, и помогут превращению парламента в технократическое учреждение, но никоим образом не решат проблем движения республики в направлении политической демократии; они, по сути дела, лишат парламента его представительного характера. Вот это главное, что заставляет нас поддерживать вариант «А».

Что касается вопросов зарплаты, постоянства участия и т.д., то, в принципе, Борис Андреевич Золотухин прав, что вопросы несовместимости парламентской деятельности и состояния на государственной службе должны быть решены в перспективе, но я думаю, что на переходный период к этому вопросу надо подойти достаточно деликатно и что, по-видимому, на сегодня ставить вопрос о том, что ставшие постоянными членами Верховного Совета (нового) должны быть «отставлены» от своих должностей, я думаю, что так однозначно вопрос решен быть не должен, должно быть найдено гибкое решение. Я думаю, не такая уж большая проблема это решение найти. Это что касается парламента.

Поскольку я коснулся вопроса совместимости должностей, должен слегка полемизировать с Борисом Андреевичем в его принципиальной части. Это неверно, что в парламентской практике зарубежных стран парламентская деятельность несовместима с участием в исполнительной власти. В судебной — да, парламентарии одновременно не могут быть судьями. Что касается участия в исполнительной, правительственной власти, то это все зависит от характера системы; в т.н. кабинетских системах, наоборот, члены правительства обязательно должны быть членами парламента. Мы пошли по этому пути, исключив членов правительства, потому что у нас весь процесс шел обратно: сначала человек становился членом правительства, а потом его избирали депутатом парламента. Если так — то это действительно негодная система. Но если это избранный депутат, и он по своим политическим, административным качествам годится для правительства, то его ответственность перед парламентом только повышается, если он остается членом парламента.

Я понимаю, что это вопрос дискуссионный, но я хотел в данном случае уточнить это в виде справки.

Меня, как и многих из нас, очень волнует «указанная» практика, которая складывается сейчас, сначала складывалась на уровне СССР, сейчас складывается на уровне Российской Федерации. Я хочу напомнить, что и на третьем, и на четвертом Съезде я предупреждал об этом Съезд и вносил поправку, что указы Президента обязательны к исполнению толь-

ко исполнительной властью, что они не носят общеобязательный характер. Иначе мы получим законодательное творчество со стороны Президента. Я не оспариваю полезность указов сегодняшних президентов, они полезны, позволяют нам продвигаться вперед. Но форма этих указов вызывает серьезные сомнения и у многих вызывает отторжение. Поэтому я думаю, что нам нужно подумать над внесением в конституцию некоторых ограничений «указного права». В России такая доктрина была, она была разработана Магазинером, была в условиях еще царской России, и нам нужно над этим немножко поработать, мы, пожалуй, недостаточно продумали этот вопрос. Но это все-таки частный вопрос.

И последнее. Здесь правильно указывалось, что одним из серьезных вопросов сегодня остается проблема федеративного устройства. Это проблема, к решению которой мы сегодня, как мне кажется, подошли оптимально, насколько это было возможно, потому что проблема настолько противоречива (она и во всем мире противоречива), что найти какое-то идеальное решение, которое бы на 100 процентов удовлетворяло всех, просто невозможно. Давайте будем представителями народа, прежде всего, представителями истории, и будем реалистично на это смотреть. Важно не навредить, нанести наименьшее зло, дать возможность власти работать и в то же время стараться не ущемить ни национальные чувства, ни национальную экономику. В этой связи мне кажется, что конституция непременно (особенно в переходной ее части) должна отражать те тенденции национального развития (позитивные, в основном, но отчасти вынужденно и негативные), которые до сих пор имели место в нашей стране. Но она не должна поощрять национализм, она не должна исходить из того, что главное и первое — это создание какой-то национальной обособленности. На уровне этого компромисса должны быть найдены решения; мне кажется, те принципы разведения компетенции, те принципы образования республик и возможность республикам строить национальную и национально-культурную политику — они этой задаче отвечают. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово депутату Ведерникову, подготовиться депутату Бабурину.

Н.Т. Ведерников. Я хотел бы разделить мнение в докладе Олега Германовича, где он сказал, что представленный сегодня на рассмотрение проект носит более качественный характер по сравнению с тем, что мы имели ранее, и не вызывает такого чувства отторжения.

К сожалению, я должен сразу же заметить, что имеется ряд положений, которые терминологически не вошли в меня, хотя должен сразу же сделать замечание, что проект, к сожалению, я лично получил поздно,

только вчера во второй половине дня, а сегодня с утра обсуждение. Поэтому я не имел возможности глубоко и детально с ним ознакомиться и ограничусь частными своими замечаниями.

Что вызывает у меня чувство неудовлетворенности, невосприятия? Во-первых, положение о республиках и землях, тем более, что из ответа Олега Германовича я понял, что предполагается такая нарезка новых границ, называемых землями, которая вызовет такую анархию на местах, такое невосприятие. То есть очередная реформа, когда мы имели то совнархозы, то делили обкомы на промышленные и сельские, то опять будем нарезать, вплоть до земель. Мне представляется, здесь надо пойти очень осторожно, подумать над этим вопросом довольно глубоко.

Терминологические институты я тоже не очень воспринял: уполномоченный по правам человека, федеральный уполномоченный на местах, так же как и мировые судьи. Я не очень понял, чем это будет лучше, если вместо «народный судья» мы назовем «мировой судья», но так же они будут избираться. Эти терминологические шероховатости или новизна, не вызываемая, на мой взгляд, необходимостью, продолжает вызывать чувство невосприятия или отторжение каких-то положений конституции.

Я хотел бы остановиться на вопросе, который я хочу разделить и поддержать и который зафиксирован, к моему удовольствию, в части пятой статьи 11, где говорится о праве граждан оказывать сопротивление в случае попыток свержения конституционного строя. У меня такое предложение родилось тоже после государственного переворота, но я считаю, что запись, которая имеется в части пятой статьи 11, недостаточна. Наша действительность диктует необходимость более жесткой записи. Мне представляется, что эту часть следует дополнить: «Граждане Российской Федерации имеют право, если иные средства не могут быть использованы, оказывать сопротивление» и далее — «в любой форме, вплоть до вооруженной». То есть я исхожу из закрепленного в ряде конституций мира права народа на вооруженное сопротивление в случае свержения конституционного строя. Тогда нам не надо записывать положения, массу постановлений о том, чтобы не привлекать к ответственности тех и других. Это вытекало бы из конституционного права народа. Я считаю, что положение таково, что требует более жесткого закрепления.

О правах и свободах. В этом разделе Конституции авторы проекта исходят лишь из судебной формы защиты прав граждан. Причем только суды в виде судов присяжных. Хотя в статье 49 имеются по этому поводу уточнения, что федеральный суд, федеральный закон может определить категорию дел, по которым может быть и другая форма разбирательства

или форма судебного разбирательства (я имею в виду не только в форме суда присяжных). В то же время, в первой части статьи 49 записывается право обвиняемого на рассмотрение дел с участием присяжных заседателей. Отсюда совершенно ясно вытекает, что если обвиняемый имеет такое право, то он, во всяком случае, может и требовать. И таким образом, я усматриваю здесь противоречие со следующим предложением. Если мы предоставляем это право обвиняемому, требовать ему разбирательства дела обязательно в форме суда присяжных, то тогда получается, что оно же будет вступать в противоречие с тем, что мы запишем, скажем, в Законе, где определим заранее категории дел, по которым не будет гражданин иметь такую возможность. То есть, мне кажется, что в этом единообразии, полном единообразии, которое, кстати, замечу, не везде выдерживается, рассмотрение вопроса о защите прав и свобод только в форме суда присяжных, а, скажем, не предусматриваются другие формы, мне кажется, они не соответствуют ни мировой практике, ни нашей практике. В Соединенных Штатах, известно, ведь только в форме суда присяжных уголовные дела рассматриваются, к примеру, в пределах 4–5%, а все остальное рассматривается другими формами, в частности, единоличными судьями. Скажем, в статье 61, где предусматривается возможность отчуждения собственности, там уже почему-то не предусматривается судебная форма в виде суда присяжных о том, чтобы эта собственность не отчуждалась. Мне кажется, что это явный промах или явное упущение, это очень важный момент, когда мы говорим и ведем речь о собственности. Поэтому здесь надо было бы предусмотреть именно вот такую судебную форму защиты этой собственности.

Мне кажется, что также не совсем четко выражена обязанность государства на предоставление бесплатного образования, где идет речь о статье 77 и частично 79 проекта. Здесь мы, по-моему, отступаем. В уже устоявшейся практике предусматривается устоявшееся положение нашей Конституции, что государственное образование должно быть бесплатное. Другое дело, что должны быть предусмотрены и негосударственные образовательные учреждения. Это совершенно правильно, мне представляется. А то мы утверждаем, что это светский характер носит образование, но о том, что должно быть государственное образование бесплатно — об этом мы не говорим.

Есть целый ряд технических погрешностей. Мне представляется совершенно неправильно по техническим причинам сформулированной часть третья статьи 55, где говорится о возможности, об ответственности за исполнение преступного приказа. Мне представляется, что надо формулировку сделать по-другому: неисполнение явно преступного приказа

освобождает от ответственности. А то получается — исполнение приказа не освобождает. Тогда будет совершенно четко и понятно для любого гражданина — неисполнение явно преступного приказа освобождает от ответственности. Это будет четко и понятно.

Мне кажется, что не продумана вторая трактовка в разграничении полномочий в статьях 92 и 93, вторая трактовка полномочий, правомочий Российской Федерации, субъектов Федерации, почему-то уголовное и уголовно-процессуальное законодательство отнесено к полномочиям Федерации, а все другие отрасли почему-то к полномочиям субъектов Федерации (статья 53).

Мне представляется не совсем правильными пути перечисления отраслей права. Они могут нарождаться, появляться и зачем нам иметь законченный перечень отраслей права.

Вот такие замечания родились при первом, поверхностном знакомстве с данным проектом. В целом я оцениваю как положительный, как прогресс в нашей работе, заслуживающий внимания и дальнейшей доработки и затем принятия его.

Председательствующий. Депутат Бабурин Сергей Николаевич. Подготовиться депутату Шейнису Виктору Леонидовичу.

С.Н. Бабурин. Уважаемые коллеги! Уважаемый председатель!

Действительно, за то время, в которое мы обсуждаем проект Конституции Российской Федерации, и сам проект претерпевает изменения, и еще более серьезные изменения претерпевает Российская Федерация и Советский Союз. В силу этого что-то становится более актуальным, а что-то, наоборот, утрачивает свою значимость. Если говорить о том тексте, который представлен нашему вниманию сегодня, то, безусловно, это документ, требующий внимательного изучения, особенно учитывая, что там содержатся новации по сравнению со всеми последними вариантами, и документ, требующий оперативного рассмотрения на вашем заседании и на наших заседаниях, и на Верховном Совете РСФСР. Хотя я лично очень сожалею, что Президиум Верховного Совета РСФСР решил оказать содействие Конституционной комиссии до того, как Конституционная комиссия обратилась за этим содействием. Я имею в виду, что все-таки мы сегодня должны были решить вопрос: готов ли документ для того, чтобы знакомить с ним Президиум Верховного Совета РСФСР, а отнюдь не Рабочая группа должна была принимать это решение. Безусловно, необходимо выразить сожаление, что мы не имели достаточного внимания для знакомства и анализа проекта. Даже получив его вчера, я не имел возможности обстоятельно сравнить его с предыдущими текстами и элементарно проанализировать даже этот текст. Он

носит характер действительно обновленного документа, но также видна и поспешность, с которой это обновление проводилось. Пропущены некоторые слова, некоторые понятия, допустим, если вы посмотрите 13 параграф переходных положений, то вы увидите, что генеральный Закон о прокуратуре должен принимать Генеральный прокурор РСФСР. То есть, я надеюсь, что это техническое недоразумение. То есть, есть этот налет поспешности, который необходимо нам устранить.

Поэтому я бы предложил в решение сегодняшнего нашего заседания внести некоторые коррективы. Решить провести обсуждение проекта в комитетах Верховного Совета РСФСР и комиссиях его палат, рассмотреть замечания и предложения комитетов Верховного Совета и комиссий на заседаниях Конституционной комиссии 1 октября с последующим представлением доработанного проекта для обсуждения на сессии. То есть я лично считаю излишним публиковать сегодняшний документ до того, как мы внесем туда предложения или, по крайней мере, рассмотрим предложения комиссий и палат Верховного Совета, точнее, комиссий палат, не рассматривая, наверно, еще на палатах.

Кроме того, нельзя согласиться с предложением уже сегодня решить вынести этот проект на пятый Съезд. Мы должны принять это решение 1 октября. И 1 октября мы должны строить свою работу на постатейном рассмотрении проекта, рассматривать по статьям, по разделам. Потому что как бы мы ни уважительно относились к Рабочей группе, все-таки Конституционная комиссия будет нести ответственность за каждую статью этого документа. И уже не эксперты, не члены Рабочей группы, а каждый член Конституционной комиссии должен будет давать, по крайней мере, обязан будет давать пояснения на Съезде и на Верховном Совете.

И последнее, если говорить о переходных положениях, я считаю, что в этом проекте есть разделы, которые необходимо принимать как можно быстрее. Прежде всего, раздел о федеративном устройстве Российской Федерации. Есть разделы, которые требуют, может быть, наоборот, отодвинуть вступление в силу и принять соответствующие переходные положения, если говорить, прежде всего, о государственном устройстве, о высших органах Российской Федерации.

Я в принципе не согласен с проектом «А». И как бы мы ни говорили, какой будет кворум, одна треть или одна вторая, само по себе это подразумевает, что у нас могут существовать две, как минимум, Государственные Думы, которой здесь соберется треть и там соберется треть. Какой закон выполнять? Или половина даже, здесь половина и там половина. Сегодня одна половина собралась, завтра другая. В этом отношении вариант «Б» более предпочтителен. Конечно, он не соответствует мировой

практике, но мы сейчас свою Конституцию имеем, ныне действующую, и, наверно, на переходный период нам необходимо элементы ее действия сохранить.

Кроме того, у меня не вызывает сомнения, что принимать Конституцию должен Съезд. Утверждать ее можно на референдуме, наверно, нужно. Но мы должны референдуму предложить уже не какие-то авторские варианты, когда 1/3 народных депутатов предложит один текст Конституции на референдум, другая треть предложит другой текст и устраивать конкурсы на референдумах. Должен быть единый проект, а единый проект может быть сформирован только волей Съезда. Поэтому, я еще раз подчеркиваю, что предложил бы принять постановление в одном пункте: о передаче проекта в комиссии и комитеты и обсуждение его, всех предложений комиссий и комитетов 1 октября на нашем заседании, не ограничивая это заседание одним днем, очевидно.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. По-моему, разумное предложение. Можно и согласиться. Так ведь, Олег Германович?

О.Г. Румянцев. Надо подумать.

Председательствующий. Пожалуйста, Виктор Леонидович Шейнис.

В.Л. Шейнис. Товарищи!

Я хочу присоединиться к тем, кто очень позитивно оценивает нашу сегодняшнюю работу. Мне кажется, что действительно ненужные элементы конфронтации сняты, и действительно идет конструктивный поиск тех решений, которые будут отвечать интересам граждан нашей Федерации. Мне хотелось бы подчеркнуть, что, собственно говоря, основные разногласия между вариантом, предложенным Рабочей группой Конституционной комиссии, и вариантом альтернативным, внесенным на наше рассмотрение рядом депутатов, эти основные разногласия, по сути дела, решены жизнью, отодвинуты в значительной мере. Вопрос уже решен, будем ли мы говорить о президентской власти. Вспомните, нам говорили, что мы устанавливаем власть абсолютного монарха, идет ли речь о символах, нам говорили, что нельзя терять какие-то элементы в названиях, хотя сегодня большинство республик, может, не столь далеко продвинувшихся по пути политической реформы, уже отказались от идеологических элементов в названии. Нам говорили, что вопросы собственности решаются в интересах воров и грабителей, были такие заявления, в том числе подписанные некоторыми депутатами, я думаю, что этот вопрос тоже в значительной степени решен. Это хорошо, это позволяет обсуждать действительно неясные вопросы, действительно вопросы, по которым трудно принять решение.

Я думаю, что среди этих вопросов есть два главных, по которым проект, представленный и обсуждаемый сегодня, выражает определенную позицию или же варианты позиции и который в процессе дальнейшей работы, не слишком затягивая, нам надо решить. Эти два сложных и главных вопроса или два комплекса вопросов — это федеративное устройство и роль парламента, соотношение исполнительной и законодательной власти.

За ограниченностью во времени я не буду говорить о федеративном устройстве, присоединюсь только к тем, кто выступил здесь и выступал до этого с призывом.

Уважаемые товарищи, это один из самых сложных вопросов. Здесь сталкиваются разные позиции, начиная от позиции унитаристского типа или имеющей тенденцию к унитаризму, и тенденции предельной автономизации, предельного выведения республик, ныне существующих в качестве суверенных и обладающих абсолютным суверенитетом государств в составе РСФСР. И вот, мне хотелось обратиться к сторонникам и той, и другой точек зрения: уважаемые товарищи, надо искать компромисс, надо найти промежуточное решение. Ни та, ни другая точка зрения не пройдет. А вопрос федеративного устройства мы не можем откладывать до греческих календ. Вопрос этот надо решать и решать, как мне кажется, намеченный проект Конституции предусматривает, не то, что он непогрешим, но он предусматривает решения, которые приемлемы для всех сторон. Возможны некоторые коррективы.

Теперь. Вопрос о государственной власти, о соотношении власти исполнительной и власти законодательной. Все вы знаете, что произошло колоссальное ослабление всех институтов, которые представляли Советский Союз. Но при этом ослаблении особенно сильному ослаблению, особенно резкому ослаблению, подвергся Парламент. Какие-то исполнительные структуры сохранились, и я разделяю ту позицию, которую здесь Олег Германович излагал, я отнюдь не принадлежу к числу тех, кто радуется распаду Союза. Я предпочел бы, чтобы какие-то союзные институты, какие-то элементы союзной власти на основе делегированных республиками прав и полномочий сохранились. Но мы видим, что роль союзного Парламента по сути дела сведена к совершенно второстепенным функциям, к совершенно второстепенным возможностям. Реальная власть в той мере, в какой в Союзе такая власть сохраняется, передана Государственному Совету.

Далее. У нас в республике тоже произошло колоссальное усиление исполнительной власти. И, участвуя в заседаниях Совета фракций, я

могу засвидетельствовать, что все фракции, независимо от наших прежних разногласий, встревожены этим процессом. В общем, усиление исполнительной власти, очевидно, отвечает в определенных пределах тем условиям, тем процессам, которые сейчас происходят в нашей Федерации. И понижать возможность исполнительной власти как таковой по отношению, скажем, к прошлой ситуации было бы неверно. Для того, чтобы сохранить наш демократический правопорядок, для того, чтобы сохранить принцип и утвердить принцип разделения властей, необходимо усилить законодательную власть. Необходимо усилить роль Парламента как законодательного органа и как органа контрольного. Кстати, Парламент недостаточно, на мой взгляд, прежний Верховный Совет, тот Верховный Совет, который существует и поныне, недостаточно занимается контрольной работой. Отсюда вытекает, что назрела реформа Парламента. Здесь предлагался вариант «А» и вариант «Б». Они были предметом обсуждения. Видимо, обсуждение будет продолжено и в последующем. Я в основном поддерживаю предложение Сергея Николаевича Бабурина о том, чтобы эту работу интенсифицировать, перенести сейчас в комитеты, затем более тщательно обсудить в Конституционной комиссии. Я думаю, что это правильный путь. Мы, очевидно, должны выработать какое-то решение, если не консенсус, то решение большинства по вопросу о том, каким быть Парламенту.

Мой коллега депутат Волков, с которым мы, как правило, выступаем с одних позиций, в данном случае является сторонником варианта «А». Мне принадлежит авторство варианта «Б», предложения по этому вопросу розданы. Но я не являюсь решительным оппонентом варианта «А». Я думаю, что такого варианта, который был бы абсолютно идеален при данных условиях, вот этой бессмысленной конструкции — двухступенчатости: Съезд — Верховный Совет, замечательного порождения аппаратного творчества образца 1988 года, которая была создана в Союзе и перенесена в Россию, это нам дано.

Очевидно, большинство депутатов разделяют ту точку зрения, что исправить это могут только всеобщие выборы, но идти сейчас к всеобщим выборам непрактично, и в данный момент, наверное, это не отвечает сложившейся обстановке. Давайте сначала решим хоть как-то какие-то экономические проблемы.

Поэтому я хотел подчеркнуть: нет идеального решения: и вариант «А» и вариант «Б» имеют свои дефекты, свои неустранимые недостатки. Но самое худшее — оставить все как есть. Самое худшее. С Верховным Советом, который не может собрать кворума, с Верховным Советом, который не включает все активные силы, которые реаль-

но существуют; с таким разделением, при котором одни депутаты подготавливают решения, а другие депутаты принимают эти решения, и те, кто подготавливает, не несут ответственности за решения, подготовленные с их участием.

Итак, я убежденный сторонник того, что необходимо изменить существующее положение. Давайте продолжим обсуждение — «А» или «Б».

И последнее, о чем я хотел сказать. Здесь Леонид Борисович Волков высказал мнение о том, что наша Конституция недолговечна, ей предстоит просуществовать ряд лет, потом ее придется менять. Я допускаю, что ход событий приведет именно к этому. Но мне кажется, что установка, ориентация наша должна быть другая. Мы должны постараться создать, не затягивая этого дела, такой документ, который все-таки не будет подвергаться постоянному перекраиванию. Поэтому я думаю, что один из позитивных элементов продвижения от осенних вариантов к нынешнему заключается в том, что Конституция освобождается от каких-то второстепенных моментов, от каких-то привязок. Но, тем не менее, эти моменты надо зафиксировать. И вот в пояснительной записке, розданной сегодня вместе с проектом Конституции, на мой взгляд, намечается очень важная и очень полезная программа разработки своего рода органических конституционных законов, которые будут дополнять Конституцию и изменения которых все-таки можно осуществлять чаще и легче, чем изменение Конституции. И в этой связи я поддерживаю предложение преобразовать Конституционную комиссию, когда она выполнит свою роль, когда Конституция будет принята (разумеется, не в столь огромном составе, 100 человек — это неработающая корпорация), в Конституционный комитет Верховного Совета, который будет заниматься специальной разработкой органических законов.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Так. Товарищи, у меня настолько дефицит времени, что мне, если вы позволите, надо уходить. В том числе и руководство Азербайджана там.

Вы дальше будете обсуждать, но проект решения можно было бы иметь приблизительно вот какой, предложенный Бабуриным, согласованный с ответственным секретарем, в общем, кажется, вы поддержали: «Провести обсуждение проекта в комитетах Верховного Совета РСФСР и комиссиях его палат. На заседании Конституционной комиссии 2-го рассмотреть поступившие замечания и предложения с последующим опубликованием и вынесением доработанного проекта Конституции для обсуждения на сессию Верховного Совета и Съезд народных депутатов РСФСР».

Такой проект можно, да?

Из зала. Можно.

Председательствующий. По-моему, он как раз учитывает то, что здесь говорилось. Я просто вижу и чувствую, что идет очень конструктивно, слава Богу, здесь нет никакой войны. Поэтому, если позволите, я бы болезненно, по-моему, ушел сейчас.

Этот проект мы продолжаем обсуждать. Такой проект можно считать принятым в принципе, приемлемым.

Хорошо.

Председательствует В.Л. Шейнис

Председательствующий. Уважаемые товарищи!

Слово предоставляется депутату Белову. Подготовиться Николаеву.

В.И. Белов. Уважаемые товарищи, если мы вспомним заседание Конституционной комиссии год назад, 1 октября, и первый проект, который был предложен, то можем увидеть, что тот первый проект провидел многие принципиальные положения, новаторские по своей сути, которые сохранились и в этом проекте, который мы обсуждаем. По существу все основные вехи здесь сохранены. Но если тогда многое вызвало реакцию неприятия, реакцию отторжения, то сейчас восприятие — я не говорю о какой-то части, восприятие в целом этого проекта — иное. Прошел год. Раньше эта Конституция, несмотря на то, что много усилий прилагалось для ее разработки, появиться не могла: не созрели тогда ни объективные, ни субъективные предпосылки. За этот год очень много утекло воды, и сама жизнь расчищает почву для этой Конституции. Идет построение новой структуры общества на практике. Практика указывает, какой быть Конституции, а Конституция указывает, какой быть практике. И если Олег Германович сегодня говорил здесь, что странен порядок, когда сначала принимаются законы, а потом под них подгоняется Конституция, я должен не согласиться с ним в этом. Я считаю, идет диалектический процесс и от частного к общему, и от общего к частному. И то, что сейчас уже многие законы принципиально разработаны — это как раз и помогает нам и саму Конституцию увидеть в целом.

Что сейчас мы видим? Проясняются контуры системы политическо-го плюрализма. Далее — система местного самоуправления, строение государственных органов. Наименее видны сейчас основы экономической системы и системы федеративного устройства. Здесь еще есть над чем подумать, поспорить и что усовершенствовать. Но, тем не менее, если возьмем концепцию радикальной судебной реформы, то уже та, которая сейчас разработана под председательством Бориса Андреевича Золотухина, вызывает большое удовлетворение своей полнокровностью, строй-

ностью и логичностью, попросту говоря — конструктивностью. Она отвечает на многие назревшие и перезревшие проблемы, вопросы. То же самое впечатление и в целом от нынешнего проекта Конституции. Несмотря на то, что отдельные недостатки его видны, но в целом законопроект вызывает большое удовлетворение. И сейчас уже фундамент есть, ощущается его монолит, возведены многие части надстройки. Здание Основного Закона в основном выстроено. Теперь идет отделка и доделка отдельных частей. Основной вопрос, который сегодня вызывает наибольшее внимание, — это насчет вариантов «А» и «Б».

Я считаю, Виктор Леонидович совершенно правильно сказал: самое худшее — оставить то, что есть. Наиболее приемлемым мне представляется принятие варианта «А». Потенциал депутатского корпуса в его подавляющей части далеко не исчерпан, а конструкция себя не только изжила, но и скомпрометировала. Поэтому конструкция «Съезд — Верховный Совет» должна быть ликвидирована. И здесь, я считаю, идею, которая идет с первого Съезда, «Парламент — весь Съезд», нужно реализовывать, поработав еще над проблемами кворума. Здесь можно поспорить, но это самое главное, что нужно в этом варианте усовершенствовать.

Я согласен с тем порядком, который наиболее логично выразил Сергей Николаевич Бабурин, — процесс дальнейшей работы над проектом Конституции. Но считаю, что Николай Трофимович Ведерников очень правильно подметил слабое место проекта — вопрос о землях. Вопрос о землях — это перекройка того, что сейчас существует. Нужно как можно бережнее сохранять устоявшееся, выдержавшее испытание временем, реформировать только явно устаревшее. В этой части, я думаю, нужно еще по вопросу о землях поработать дальше. А выносить на всенародный референдум уже после того, как Съезд одобрит итоговый вариант, выработанный депутатским корпусом.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово предоставляется Николаеву Михаилу Ефимовичу. Следующим подготовиться Федорову — министру юстиции.

М.Е. Николаев. Уважаемый председательствующий, уважаемые товарищи!

Я сожалею, что не принимают участия Руслан Имранович и Олег Германович.

Следующее. Я просил бы стенограмму сегодняшнего заседания Конституционной комиссии распространить, когда данный проект будет об-

суждаться на сессии Верховного Совета и на следующем заседании Конституционной комиссии.

Товарищи подтвердят, и сегодня товарищи об этом говорили, что вопросы федеративного устройства обновленной Российской Федерации остро обсуждались с начала разработки проекта Федеративного договора и Конституции Российской Федерации, к сожалению, они до сих пор остаются предметом дискуссии. Какого-либо согласованного, позитивного продвижения разрабатываемого проекта мы не видим.

Мы не можем согласиться с принципами, изложенными в статье 9 и разделе 4 проекта Конституции. Федерацию, на наш взгляд, образуют субъекты, субъектами должны быть только государственные образования, и они по алфавиту должны перечисляться в Конституции. А то получают республики безымянные, только номерные.

Это, кстати, и в Конституции Соединенных Штатов Америки, там перечисляются все штаты. А за образец данного проекта (мы внимательно изучали у себя) взята и заложена Конституция Штатов.

Статья 9 проекта устанавливает, что в Российской Федерации на федеративной основе объединены государственные образования — республики и земли, имеющие одинаковый конституционно-правовой статус субъекта Федерации. Республики и земли сами решают вопросы своей внутренней жизни, за исключением полномочий, отнесенных настоящей Конституцией к ведению Федерации в целом. Это статья 9.

Как видно, в данной статье проект отходит от принципов национально-государственного устройства. Авторы проекта вернулись к территориальному принципу определения субъекта Федерации. Мы такой подход категорически отвергаем. Такой подход особенно опасен для судьбы России в наше смутное время и не может способствовать той исторической миссии России, которая своим единством и монолитностью должна стать залогом вывода страны из глубокого кризиса.

Провозглашение тезиса о том, что республики и земли сами решают вопросы своей внутренней жизни, но, в то же время, разделение полномочий между субъектами и центром предполагается решить конституционно, т.е. сверху. Отсюда федеративность и соотношение на основе договора, которые мы постоянно декларировали, превращается в фикцию. В эти решающие дни напора центробежных сил именно Российская Федерация стала инициатором и опорой стремления сохранить Союз от развала. Мы должны этой тенденции быть опорой и ее конституционно закрепить.

В вопросах федеративного устройства Конституция должна исходить из исторически сложившихся реалий России, особенностей, только

ей присущих. Россия, товарищи, это сложная федерация. Конституция должна гарантировать дальнейшее развитие достигнутого уровня развития российской государственности. На наш взгляд, окончательный отказ от унитаризма, тоталитаризма, от навязывания воли большинства меньшинству, от насаждения психологии «старшего» и «младшего» брата — вот ключ к консолидации здоровых сил, демократических преобразований в нашей Российской Федерации.

Этого можно достичь, и построить обновленную Российскую Федерацию, если мы будем исходить из того, что Российская Федерация состоит: 1) из суверенных национальных республик. Если слово смущает, то можно согласиться — из суверенных республик и земель и национально-территориальных образований. При этом для них Конституция должна предусматривать разный государственно-правовой статус. Суверенные республики входят в состав Российской Федерации добровольно, на основе Федеративного договора, а национально-территориальные и земли имеют конституционно-правовой статус. Конституция должна закрепить их равные суверенные республикам права в областях экономической, социальной и культурной. В то же время они не наделяются политико-правовыми элементами государства.

Переходный период нацелен на принятие кардинальных решений, требует оперативной, слаженной работы не только по разработке проекта Конституции. По неизвестной причине с июня месяца приостановлена работа по проекту Федеративного договора.

Дальнейшее углубление демократических процессов и потребность в подлинном обновлении Российской Федерации подсказывают объективную очередность осуществления двух важнейших актов: сначала заключения Федеративного договора, а затем на его основе — принятие Конституции Российской Федерации. А сейчас чувствуется, наоборот получается — форсированно идет работа над проектом Конституции. С этим мы не можем согласиться.

Нельзя не согласиться с положением главы 15 проекта «Полномочия Российской Федерации, республик и федеральных территорий». Мы никак не можем игнорировать исторически состоявшийся факт — в составе Российской Федерации имеются, товарищи, суверенные республики. Мы от этого не должны уходить. Конституция Российской Федерации должна закрепить государственно-правовой статус этих республик на основании положений Федеративного договора. В ней требуется иметь самостоятельный раздел, посвященный статусу суверенных республик. Конституция должна исходить из признания и уважения суверенных прав этих республик. Республики должны быть самостоятельны

в решении таких основополагающих вопросов, как выбор общественно-политического строя, установление государственного языка, выбор формы национально-государственного устройства, защита территории, конституционного строя, самобытности, культуры, образа жизни коренных народов и прав и свобод граждан республики.

И последнее — в Конституции должны быть четкие гарантии, обеспечивающие неприкосновенность республик, собственность суверенных национальных республик.

Вот что я хотел сказать.

Председательствующий. Спасибо.

Уважаемые товарищи! Дело в том, что министр Федоров сейчас должен уходить, поэтому с вашего разрешения я нарушу несколько распорядок и предоставлю ему слово, а дальше пойдет в том порядке, в каком мы записали. Нет возражений? (Нет.) Следующим слово предоставляется Четину.

Слово предоставляется товарищу Федорову.

Н.В.Федоров, министр юстиции РСФСР. Спасибо.

Уважаемые члены Конституционной комиссии, уважаемые депутаты! Я не буду говорить о концепции проекта Конституции, ибо выбор концепции — это дело законодателей; как они выберут, так и будет, и исполнительной власти негоже вторгаться в обсуждение, — в определенном смысле негоже, — в обсуждение этих вопросов. Но поскольку Конституция — это основной документ, который дает фундамент всей правовой, экономической, политической системы, в определенном смысле можно выбирать любую концепцию. Авторы свободны здесь во всем. Можно записывать все, что угодно, в Конституции. Это с одной точки зрения. А с другой — все-таки есть конституционное право, есть мировая практика, есть определенные юридико-технические со времен древнеримского права правила, которые необходимо учитывать. И поскольку авторы претендуют, — это прогрессивная претензия, — с моей точки зрения, на принцип прямого действия конституционных норм, тем более существенна именно недостаточная юридическая техника, или юдизированность норм, данного проекта. Именно в этом смысле и с учетом того, что существуют определенные общие правила конституционного устройства, я хотел бы обозначить несколько фрагментов, с нашей точки зрения, принципиальных, ибо вообще все принципиально значимо, ибо это Конституция.

Один существенный момент — это такая для начала претензия на вечность основ конституционного устройства со стороны авторов. Это в общем-то понятно. Но, по-моему, формула «отныне и во веки» вот это-

го устройства, вот будет вот так, — это, по-моему, надо просто снимать, как мне кажется. Потому что через 100 лет и 200 лет ничего не трогать в конституционном устройстве, в основных положениях, это, по-моему, не очень красиво, как минимум. Я думаю, что все-таки через 100 и 200 лет появятся люди значительно умнее нас и которые несколько, может быть, и кое-что поставят очень серьезно.

Следующий момент — это делегирование государственных полномочий корпорациям, статья 72. С точки зрения правовой, вот такой политико-правовой, мне кажется, что это очень опасная вещь, мы можем заблуждаться в этой оценке. Но государство учреждается для защиты человека. И здесь прямо в первоначальных статьях говорится о том, что государство служит человеку. И государственные полномочия передавать корпорациям — это значит отдать во власть в общем-то не очень понятного образования. Поэтому со стороны нашей есть крупные сомнения в отношении правомерности такой позиции.

Вопрос о собственности на землю решен вроде бы определенно, а вот с лесами, водами и недрами непонятно. Думаем, что надо доводить все до логического конца. Тут не надо смущаться. Если с землей мы решили, леса, воды и недра по мировой практике равенства экономического, они тоже могут находиться в такой же форме собственности, как и земля, но каждый объект регулируется законом по особому порядку. Можно вообще никакого права по существу, на усмотрение для личности, для частного не оставить в разработке недр. Но это предмет закона. Но принцип равенства должен быть распространен на все объекты. Это только универсальные правила в решении проблем экономического характера правовыми методами.

Потом, одинаковые примерно (может быть, заблуждаюсь я, потому что только ночь была для ознакомления) компетенции палат. Хорошо это или плохо? Но в федеральных, федеративных государствах это, как правило, существенно разные по компетенции палаты. Это везде, где есть федеративные структуры. Это тоже универсальные достаточно правила. Если они примерно одинаковые, теряется смысл их существования.

Следующее, то, что нас, министерство юстиции, интересует, это право суда не применять закон, если он ему кажется неконституционным, статья 134. Но ведь это право уже отдано Конституционному Суду, и с нашей точки зрения, раньше было право приостанавливать для рядовых судов, если у них возникают сомнения, обращаться в Конституционный Суд. Это было логичнее с точки зрения юридической. Потому что при таком праве теряется вообще смысл существования Конституционного

Суда. Каждый суд может принимать, как хочет, то или иное решение, не считаясь с законом. Поэтому это надо пересмотреть обязательно.

Надзор за следствием, статья 137. За прокуратурой. Я бы очень просил задуматься депутатов, потому что это проблема где-то кажется между юстицией и прокуратурой. Это вообще не конституционное положение. Если концепция выбирает либеральное гражданское правовое государство, то надзор за следствием должен осуществлять суд на уровне Конституции. Вы что, если оказываетесь подследственным, вы бы хотели, чтобы надзор конституционный, высший надзор за тем, как с вами обращаются, осуществлял прокурор? Либо суд. Вы имеете право, будучи еще обвиняемым, обратиться в суд, и суд в присутствии вашего адвоката определяет, в судебном процессе, в состязательном процессе, публичном процессе, нарушаются ваши права или нет. Поэтому это в общем-то принципиальный вопрос с точки зрения становления судебной власти. Будет судебная власть, значит, вот такая концепция; если то, что записано, с моей точки зрения, поскольку мы занимаемся тоже этой концепцией, не будет судебной власти. Поэтому это очень принципиальный момент.

И последнее. О Следственном комитете. Мне кажется, все-таки не стоит загонять в Конституцию этот орган, которого еще нет. И потом, это ведь название органа — Следственный комитет. Следствие! Сегодня это комитет, завтра управление, бюро, или как угодно. В общем-то, нам кажется с точки зрения вот такой, если хотите, юридической техники, и тем более мы понимаем, почему возникла проблема Следственного комитета в условиях старых: Политбюро, старая партийная тоталитарная система. Но возвышать значение следствия, товарищи, до уровня вот такого, если вы выбираете концепцию гражданского общества, это возвращение, то есть это стихийная реакция, как мне кажется, авторов на то, что было в прошлом, но уже перестает быть актуальным в условиях легализации экономического, политического плюрализма и т.д. И становление судебной власти, судебный надзор, понимаете, — мое пожелание как народного депутата Союза, который очень долго занимался этим вопросом, — не надо так вот возвышать следствие. Это неправильно. Надо все делать жестко, мощно, профессионально. Но это неправильный концептуальный подход.

Я в конце очень бы просил, поскольку вот с этого начал, — я понимаю вообще, как депутат, понимаю недоверие парламентариев к исполнительным властям, к исполнительным структурам, но я бы очень просил... (*не закончил мысль*). Конституция ведь действительно очень существенный документ, — где-то все-таки Министерство юстиции — это

консервативный, бюрократический орган, но с точки зрения консервативной такой вот юстиции, мы бы просили, чтобы нам дали возможность принимать очень активное участие в доработке текста.

Председательствующий. Я думаю, что этот вопрос вне всякого сомнения; мы будем благодарны нашим коллегам из Министерства юстиции, и чем активнее будет их участие, тем лучше будет для нас всех и для нашей Конституции.

Слово предоставляется товарищу Четину, члену Конституционной комиссии. Следующее слово предоставляется Слободкину.

(Голоса в зале: ограничиться...)

Сейчас выступит товарищ, потом посоветуемся.

И.В. Четин. Уважаемые товарищи, уважаемый председательствующий, я на шестом заседании Конституционной комиссии и держу в руках шестой вариант Конституции. И вот мне хотелось остановиться на его федеративном устройстве. Мы здесь обменивались мнениями, несколько депутатов, несколько членов Конституционной комиссии, и пришли к выводу, что нынешний вариант федеративного устройства — это несколько шагов назад по тому, что было нам представлено раньше.

В Конституции, в последнем варианте вообще, за исключением пункта статьи 9, о правах народов ничего не сказано. О личности, о гражданине много сказано и хорошо сказано, а как права народов, ничего не сказано.

Основной закон нашей Российской Федерации ничего не говорит о правах народов. Отсюда, естественно, и получилось глумление над малыми народами. Я другого слова подобрать не могу. Как Рабочая группа могла сделать такое глумление над теми народами, которые сегодня объединены в автономных округах, в автономных областях. Вообще, те народы, которые ни в какой форме не образованы?

Поэтому протест решительный мы приносим сегодня. Только что, в пятницу мы встречались — 10 автономных округов и автономных областей — у Бориса Николаевича Ельцина, обговаривали вопрос о законе о национальной автономии, об ассоциации автономных образований. А здесь Конституционная группа на нет сводит всю эту работу.

Поэтому еще раз повторяю, это глумление над малыми народами, это глумление над автономными образованиями, и я, как представитель сегодня от 11 автономных образований, делаю протест. Я считал бы, чтобы в статье 9 подпунктом сделать пункт 4 и сказать им: «Каждый народ Российской Федерации вправе образовывать национальное государство, национально-территориальное образование, автономное и культур-

ное образование, культурные автономии» — народы должны иметь такое право.

Второе. Вот по части «Земля» — перекройка всех границ. Я не понимаю, кому это нужно и для чего? Неужели сегодня мало у нас проблем, когда экономика катится вниз, сегодня нужно перекраивать всю Россию, делать 50 земель — да это коснется каждого человека. В нынешней ситуации переходить на понятие «земля», и откуда понятие «земля»? Что, у России своих понятий нет? Ну, понятней было бы — губерния. Сегодня понятны всем область, край, — нет, нужно взять «землю», «штат». Поэтому в таких вопросах просто непонятно.

И еще, если говорить о каких-то объединениях, то товарищи, особенно, кто сидит в Москве, работает в Москве, в Ленинграде, на местах большой России, чтобы сделать сельский совет, трижды, четырежды собирается сход граждан. Здесь мы собираемся одним махом, росчерком пера образовывать земли без ведома, мнения людей, кто там проживает.

Поэтому конкретно вношу предложение в Конституцию, что помимо республик, краев, областей субъектами федерации сделать национально-территориальные образования, и статью девятую дополнить четвертым пунктом.

И по сегодняшнему нашему заседанию. Я думаю, что сегодняшние предложения выступивших должны обязательно быть зафиксированы, обобщены, и хотелось бы вторым пунктом, что Руслан Имранович зачитал, учесть вторым пунктом Рабочей группы эти замечания, их доработать и с нашими замечаниями представить наши материалы в комиссии и комитеты Верховного Совета РСФСР.

И последнее, считаю, что проект Конституции дальше пойдет значительно продуктивнее, эффективнее, если вперед будет рассмотрено и принято федеративное устройство нашей России, то есть принятие Федеративного договора. Его давно пора открыть для подписания и, думаю, что абсолютное большинство завтра же придут подписывать уже последний тот вариант, который сегодня имеется по Федеративному договору.

Председательствующий. Уважаемые товарищи, я хотел бы вот какое обстоятельство отметить. Разумеется, товарищ Четин имеет право, как и каждый член Конституционной комиссии, высказывать любую точку зрения и отстаивать любые предложения. Но я хотел бы по праву оказавшегося на председательском месте решительно возразить против термина «глумление», ибо это подразумевает, что какие-то участники Конституционной комиссии, члены Рабочей группы сознательно стремились умалить, унижить мнение других членов Конституционной комиссии. Я тоже должен заявить протест против подобной характеристи-

ки. Никогда ни с чьей стороны глумления, я утверждаю это с полной ответственностью, не было и быть не может.

Что касается споров — это естественная ситуация, мы обсуждаем, мы спорим, мы высказываем различные точки зрения.

Теперь давайте посоветуемся. Объявлено выступление Юрия Максимовича Слободкина. Еще записавшихся три человека. Я объявлю — Глов, Кауфман и Дмитриев. Я, прежде всего, хочу спросить — настаивают ли эти три товарища на выступлениях? Нет, не настаивают.

Тогда слово предоставляется Ю.М. Слободкину, и после него будем завершать.

Ю.М. Слободкин. Товарищи, у меня, в общем-то, тягостное чувство оставляет обстановка, в которой проходит наше сегодняшнее заседание. И я вовсе не склонен радоваться тому, что у нас происходит в стране. За стенами этого здания идет жизнь, которая перенасыщена претворением в реальность антиконституционных решений — антиконституционных решений Президента РСФСР, Президента СССР и, в общем-то, антиконституционных решений пятого Съезда народных депутатов. Я, как народный депутат, надеялся, что сегодня будет высказано требование, обращенное к Президенту РСФСР, немедленно отменить приостановление КПСС, немедленно прекратить разграбление имущества КПСС движимого и недвижимого, немедленно прекратить акции, которые навсегда могут лишить правосудие чести, достоинства и нравственной силы, потому что президентское, я имею в виду, распоряжение Ельцина от 3 сентября о передаче судам зданий горкомов и райкомов партии, представляет собой иезуитское решение, потому что призвано навсегда сделать суды соучастниками грабежа, откровенного, циничного грабежа чужого имущества. Мы ведь знаем, каждый из нас знает и очень хорошо это знают юристы, что только суд имеет право изымать чужое имущество, принимать решения об изъятии имущества. Рассуждаем о проекте новой Конституции, где собственность является священной и неприкосновенной, и что делаем? Мы что, дети? Откровенный фашизм в нашей жизни, элементы фашизма откровенного внедряются, и мы на это смотрим как на нормальное явление, мы говорим о демократизации.

Акция, которая имела место 19–21-го и оказавшаяся неудачной по сравнению с тем, что произошло с 22 августа по 4 сентября, является просто цветочками, а ягодки вот как раз (*С места: Позор!*) в этот период созрели, это переворот самый настоящий. И я не склонен молчать об этом.

Я хотел бы сказать, что проект Конституции, который нам представлен сегодня, гораздо хуже, гораздо реакционней по сравнению с тем, который был подготовлен по состоянию на февраль нынешнего года. И о реакционности этого проекта свидетельствует, например, положение, которое вновь в первоначальном варианте нам дает редакцию статьи 12, где говорится «основы конституционного строя не могут быть отменены». Позвольте вас просить, а почему могут быть отменены основы конституционного строя, который действует сегодня? Кто позволили? Разве нас уполномочивали их отменять? Нет, никто нас не уполномочивал. И уж если мы хотим принимать новую Конституцию, хотим закреплять определенные положения, то такого рода положения, когда мы хотим представить дело таким образом, что вот сегодняшние положения, они будут существовать вечно и неизменно, такие полномочия не должны пройти и мы их не должны одобрять.

По сравнению с тем, что мы раньше предусматривали в плане полномочий президента РСФСР, нынешние полномочия, как они сформулированы в статье 109, они — букет таких положений, которые нам являют президента либо в качестве монарха абсолютного российского, ну, чего ж теперь, это очень хорошо заметила и российская эмиграция и остатки российской эмиграции, которые держатся еще за старый императорский престол в России, и они не зря пожаловали Борису Николаевичу титул «великого князя». Они знают, что делать. Осталось ему только пожаловать крепостных. (*Шум в зале*). Мне представляется, что в проекте Конституции РСФСР должно быть в корне пересмотрено положение, сформулированное в статье 9 о федеративном устройстве Российской Федерации, потому что я согласен со многими представителями автономий, которые говорят, что по существу, разбазарив наследие отцов, во что внесли огромный вклад руководители РСФСР, и развалив Союз ССР, они теперь хотят установить не просто нормальные отношения, как они должны существовать в федеративном государстве, они хотят попросту сделать диктатуру, установить в отношении национально-территориальных образований и лишить их всякой самостоятельности национальной. Это недопустимо, на мой взгляд.

Что касается судебной власти, то я хотел бы предостеречь вот о чем. Меня, прежде всего, тревожит то, что касается деятельности или будущей деятельности, как это в проекте заложено, о судах присяжных заседателей. Если мы сохраним это положение относительно того, что каждый обвиняемый имеет право требовать рассмотрения дела судом присяжных, мы полностью парализуем судебную систему. Необходимо четко оговорить, какой круг преступлений при обвинениях, при каких

преступлениях обвиняемый вправе требовать суда присяжных. Только тогда мы сможем сделать судебную систему гибкой, которая будет работать.

Председательствующий. Спасибо, Юрий Максимович. Товарищи, депутат Кауфман, присутствовавший в списке, просит несколько минут. Давайте дадим ему слово.

М.М. Кауфман. Уважаемые коллеги! Я хотел бы выразить свою позицию по вопросу вариантов «А» и «Б» нашего парламента. Я поддерживаю позицию тех членов Конституционной комиссии, которые считают, что вариант «А» — наиболее приемлемый. Я считаю, что, и на первом Съезде я поддерживал позицию, когда шел разговор о том, что народные депутаты должны быть одинакового статуса, не должно быть депутатов первостепенных и второстепенных, и считаю, что мы действительно еще можем получить достаточно много от народных депутатов нашего созыва, если они будут более дружно работать в Верховном Совете.

Не могу не согласиться с теми членами Конституционной комиссии, народными депутатами, которые встревожены тем, что в предложенном нам варианте проекта Конституции потерялись национально-территориальные образования.

Включение национально-территориальных образований, которые за последние годы, можно сказать, глотнули несколько национальной самостоятельности, несколько свободы, стремление сейчас их в землях потерять, я думаю, это будет серьезной потерей того, что достигнуто нами в развитии самостоятельности национально-территориальных образований и повышении их роли.

Я думаю, что мы ничего бы не потеряли и не усложнили бы руководства государством, если бы все-таки придерживались того, что национально-территориальные образования должны быть субъектами Федерации и так же, как республики и территории, которые сегодня входят у нас в республику, они бы влияли на процессы, происходящие в нашей республике, на ее развитие, на консолидацию сил, на развитие и благосостояние народов, проживающих на территории СССР.

Я думаю, уважаемые товарищи, что мы не должны согласиться с предложенным вариантом, должны доработать его с тем, чтобы национально-территориальные образования остались, во всяком случае, так, как это предусматривалось в первых вариантах Конституции.

Мне кажется, что мы не можем согласиться, во всяком случае, не следует соглашаться с такими названиями, которые мы могли бы заметить на более нам приемлемые. Зачем нам, действительно, новое поня-

тие «земли», мы могли бы с таким успехом применять понятие «области». Они нам понятны, привычны народу и, наверное, не вносили никакого неудовлетворения.

То же самое, мне кажется, следовало бы нам остановиться не на Государственной Думе, а на Государственном Совете, а при Президенте создать Президентский Совет, и было бы все поставлено на свои места.

Так же, как и другие народные депутаты, члены Конституционной комиссии, я не смог за одну ночь глубоко просмотреть все статьи и сформулировать свою позицию. Но я думаю, что тот проект решения, который сегодня предлагается, чтобы продолжить обсуждение на комиссиях и комитетах, на Верховном Совете и на Съезде народных депутатов, позволил бы нам доработать проект Конституции, чтобы сделать его более приемлемым.

Можно было бы приводить ряд статей, которые недостаточно четко, допустим, сформулированы, которые сегодня хуже, чем были они сформулированы в предыдущих проектах Конституции.

За предложенный Русланом Имановичем проект нашего решения сегодняшнего заседания я голосую.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо. Заключительное слово предоставляется Ответственному секретарю Комиссии О.Г. Румянцеву.

О.Г. Румянцеv. Это не в качестве проформы, Сергей Николаевич, а в качестве точки, почти окончательной. Я, прежде всего, хотел бы отметить, что у нас сегодня высказано много, даже по тексту предложений, ценных, особенно депутат Ведерников и депутат Слободкин в заключительной фразе сказал о суде присяжных. Правда, все остальное, что сказал Юрий Максимович, больше похоже на политический манифест.

И я обратился бы к членам Конституционной комиссии — оставить вне рамок этого зала наших заседаний любые манифесты от тех или иных партий. Сначала в этом упрекали ответственного секретаря, сейчас, я думаю, меня трудно упрекнуть, но Юрий Максимович палочку эстафетную взял.

По порядку нашей работы. Я вообще внимание обратил на «Конституционный вестник», который вам роздали, на номер 7, шестой вы, наверное, получили, могли получить в Конституционной комиссии. Номер седьмой уже вышел, там очень хорошие материалы, которые подготовили представители той группы экономики и географов университета, которые сейчас готовят обоснования — экономико-географические, политико-географические, культурно-географические для формирования земель. Это не что-то взятое с потолка, это то, что вызревает сегодня снизу

из той практики экономико-географических связей, экономической инфраструктуры уже сегодня в регионах нашей республики.

Посмотрите на эту статью, Петров руководит этой группой, она, мне кажется, на некоторые вопросы дает ответы. Я обращаюсь к членам Комиссии, пожалуйста, пишите в «Конституционный вестник», давайте статьи, потому что очень мало материалов и статей к нам поступает от членов Конституционной комиссии. И вот, наверное, Михаил Ефимович тоже, по-видимому, может что-то от разработчиков Якутской-Саха ССР Конституции нам принести. Это было бы интересно всем. Это та трибуна, которая позволяет нам обмениваться мнениями.

По четвертому разделу я хотел обратить внимание, что вопрос этот о землях еще будет дискутироваться, но дело в том, что и губерний у нас было менее 50, по проекту Никиты Муравьева — начало XIX века Россия должна была разделиться на 20 территорий. В любом случае 89 или 90 субъектов — это совершенно невообразимое число, и предложение Кауфмана, народного депутата, насчет того, что области могут являться субъектами федерации, наверное, не будут восприняты и республиками, и, в общем-то, здравый смысл показывает, что это только затруднит управление Российской Федерацией как федеративным государством.

По порядку принятия Конституции. Здесь есть такая опасность. Если наш Съезд и Верховный Совет не смогут принять Конституцию в том виде, в каком она сегодня народом востребуетеся, то есть большая опасность того, что это будет сделано и вынесено на референдум помимо Верховного Совета, помимо Съезда.

Мы должны понимать, что такая возможность существует. И должны сделать все, чтобы конституционный проект исходил не из недр исполнительной власти, не был подвергнут препарированию со стороны службы Государственного советника в правовой политике, а чтобы это исходило от нас, от законодателей.

Это очень важно, потому что это наша работа. Но, в то же время, если Съезд попытается сделать из Конституции то, что он сделал по вопросам частной собственности на землю в декабре, то в таком случае президент прав будет, если своей законодательной инициативой внесет проект на референдум. Вы помните, что получилось в декабре с частной собственностью на землю, получился такой уродец, из-за которого мы до сих пор не можем в республиках и областях развернуть земельную реформу.

Никакой возможности нет сегодня земледельцу быть действительно собственником земли. Поэтому опасность вот так замордовать поло-

жение с проектом существует. И я призвал Конституционную комиссию внимательно за этим следить.

Я думаю, что утверждать проект Конституции должен народ, а не Съезд. Вы знаете, какое отношение к нашему Съезду. Очередной документ, который будет принят Съездом, о котором скоро все забудут, после 95 года, не повысит уважения к Конституции.

Если мы хотим Конституцию иметь как документ, который будет уважаться десятилетиями, а, может быть, веками, даст Бог, а мы ставим такую сверхзадачу, чтобы сам дух конституционализма, самоуважение к праву, к закону, к тем основам, которые заложены в первый раздел, и которые, я считаю, нельзя отменять, основы заложены такие, которые переживут и нас с вами и наших детей и внуков.

Преамбула, первая фраза: «мы, многонациональный народ...» и последняя: «принимаем настоящую Конституцию» — пусть народ примет эту Конституцию, с тем чтобы уважение к ней и вес ее были солидными.

Если Верховный Совет внесет поправки, мы с вами еще раз встретимся, после Верховного Совета, после сессии Верховного Совета, обсудим поправки и внесем проект на Съезд. И после Съезда наша работа должна быть продолжена, потому что Съезд может ухудшить концепцию, которую мы с вами вынашиваем так долго. Значит, после Съезда встретиться, вновь посмотреть, какие поправки сделал Съезд, не так, чтобы редакционная комиссия Съезда в спешке в Грановитой Палате по ночам, питаюсь бутербродами и холодным чаем, которые туда приносят, чтобы она там что-то такое правила, а мы спокойно после Съезда сядем, посмотрим все предложения, которые внес Съезд, что-то поправим, что-то заменим, в любом случае, чтобы это шло в духе и русле концепции Конституции, и тогда уже представим, чтобы Верховный Совет постановлением внес на референдум.

Такое прохождение Конституции избавит от волевых решений со стороны, вне рамок законодательной власти.

Я обращаюсь к депутатам, учитывая, что мы перейдем на профессиональную основу с принятием нашей Конституции, я хочу все-таки верить, что вариант «А» у нас восторжествует, а не вариант «Б», и нужно продумать сегодня, кто из депутатов хотел бы работать в Конституционном комитете Верховного Совета. Конституционный комитет не пожизненный орган, как здесь остроумно было замечено, а это необходимый орган. Как, например, в американском сенате есть подкомиссия конституционная, кто-то у нас должен будет обобщать предложения по поправкам Конституции. Поправки будут стекаться из разных органов. Должен

быть орган, который будет обобщать все инициативы, связанные с поправками конституции. Первое.

Второе. Должен быть орган, который будет отслеживать прохожде-ние, принятие законов, упоминаемых в Конституции. Это тоже инициа-тива Конституционного комитета.

Должен быть со стороны парламента орган предварительного кон-троля, предварительного отслеживания взаимодействия различных вет-вей государственной власти. И Конституционному Суду, может быть, представлять и инициировать какие-то процедуры рассмотрения тоже со стороны Конституционного комитета.

Я думаю, что депутаты, которые захотят участвовать в таком Коми-тете, пожалуйста, приходите в Конституционную комиссию, мы готовим положение о таком Комитете, с тем, чтобы вместе посмотреть его и сде-лать необходимое заключение.

В заключение хочу сказать, что к нам в Комитет пришли поправки, целый том, и предложения со стороны американских экспертов, здесь присутствует представитель одного из институтов американской ассо-циации юристов, если у кого-то есть интерес посмотреть том поправок к февральскому еще проекту, который прислали 20 выдающихся амери-канских юристов, то, пожалуйста, приходите, потому что мы работаем над этими поправками, которые приходят из-за рубежа.

Следующая встреча наша состоится 2. Не 1 числа, как предложил Сергей Николаевич, а 2. Потому что 1-е — вторник, день работы комите-тов и комиссий, они передадут свои предложения в комиссию, а в среду 2-го числа часов в 15 соберемся.

Благодарю всех за активное участие в сегодняшнем заседании.

Председательствующий. Товарищи, роздан проект решения, напи-санный от первой до последней буквы Сергеем Николаевичем, за исклю-чением даты. В принципе, у нас выявилось согласие по этому пункту. Да-вайте зафиксируем. Есть ли возражения против этого решения? Нет. Бу-дем считать его принятым.

М.Е. Николаев. Олег Германович, а Ваше отношение к Федератив-ному договору?

О.Г. Румянцев. Вы видите перед собою печальную судьбу Союза Советских Социалистических Республик. Я очень не хотел бы, Михаил Ефимович, если мы сейчас, переводя Российскую Федерацию как госу-дарство на договорные отношения, а не на конституционные, последова-ли бы в ту же трубу, в какую последовал Союз Советских Социалисти-ческих Республик.

Председательствующий. Спасибо. До 2-го числа.



РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205-54-60
205-43-08
205-90-76

18. сентября 1991 г. № 236/21

В Комитеты Верховного Совета РСФСР,
комиссии его палат

В соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1991 г. и решением Конституционной комиссии от 17 сентября 1991 г., (прилагаются) направляем вам проект Конституции Российской Федерации. Прошу в срок до 1 октября 1991 г. представить свои замечания и предложения в секретариат Конституционной комиссии ком. 4-44, тел 205 54 60.

Руководитель секретариата

В.И. Мельник



РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205-54-60
205-43-08
205-90-76

"20" сентября 1991 г. № 21-237/19

Президенту СССР
М.С.Горбачеву

Уважаемый Михаил Сергеевич!

Направляю Вам проект Конституции Российской Федерации. Прошу Вас лично ознакомиться с этим важным документом. Буду рад с Вами встретиться и обсудить ряд принципиальных положений новой Конституции Российской Федерации, открывающей путь крупным реформам.

Руководитель рабочей группы,
Ответственный секретарь комиссии

О.Г.Румянцев

СТЕНОГРАММА
пресс-конференции по вопросам доработки и принятия
новой Конституции РСФСР
от 23 сентября 1991 г.¹

Ведет О.Г. Румянцев

Председательствующий. Пресс-конференция будет проходить у нас в такой неформальной обстановке. Если позволите, я буду ее вести. Прежде всего, мы приносим извинения за задержку. Здесь, видимо, различие в источниках информации. ТАСС дал одну информацию, Конституционная комиссия дала другую информацию. Поэтому, пожалуйста, не судите нас так строго, если мы немного задержали нашу пресс-конференцию. Меня зовут Румянцев Олег Германович — народный депутат РСФСР, Ответственный секретарь Конституционной комиссии РСФСР. Я являюсь руководителем Рабочей группы, у нас сегодня пресс-конференция представителей Рабочей группы и группы экспертов, которые представили розданный вам сейчас проект Конституции.

Я представляю. Здесь сидят эксперты. Депутаты у нас сегодня все заняты на разных фронтах.

Справа — профессор Борис Александрович Страшун, доктор юридических наук.

Профессор Зорькин Валерий Дмитриевич, доктор юридических наук, руководитель группы экспертов.

Профессор Мамут Леонид Соломонович, доктор юридических наук.

Евгений Алексеевич Данилов, кандидат юридических наук, главный специалист нашей Комиссии.

Подошел депутат Шейнис Виктор Леонидович, член Рабочей группы.

Прежде всего, коротко о том, чтобы было понятно движение проекта. Что нас ждет в смысле движения проекта Конституции Российской Федерации.

Проект был подготовлен год назад по решению первого Съезда народных депутатов России. Решение Съезда было такое — подготовить проект и вынести его на очередной Съезд.

Поскольку мы ждали очередного Съезда где-то в январе 1991 года, то мы проект довольно оперативно сделали в результате исключитель-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 283. Л. 1–35.

но творческой, вдохновенной, я бы сказал, работы. Сделали его за сентябрь. И 12 октября проект был принят за рабочую основу Конституционной комиссией.

12 ноября он был принят к публикации. И в конце ноября, 24-го, проект был опубликован в «Российской газете» и «Аргументах и фактах» невиданным, я бы сказал гигантским, тиражом: где-то 40 млн. экз. Я думаю — достойным Книги рекордов Гиннеса.

Затем началась волна совершенно беспрецедентной кампании травли нашего проекта. Специальным решением ЦК Компартии России проект был заклеен как антинародный, антисоциалистический, антидемократическая Конституция, Конституция воров и грабителей. И эту Конституцию воров и грабителей было решено избрать главным объектом вообще идеологической борьбы Коммунистической партии.

И задача была поставлена — не допустить его на Съезде народных депутатов России.

Эта беспрецедентная кампания травли, шельмование проекта, огульной ругани, подтасовок многочисленных. Работали специальные идеологические команды, которые писали специальные методические материалы и рассылали их по райкомам партии по всей стране. То есть это была типичная методология Коммунистической партии, поиск внутреннего врага. Потому что внутренний враг позволяет сплотиться, ясно, когда есть враг, нужно сплотиться, нужно вести с ним борьбу.

К сожалению, такая технология была применена. И нами было решено проект на декабрьский Съезд не выносить, потому что это лишь углубило бы раскол в обществе, углубило бы противостояние. И мы были убеждены, что само время расставит все по своим местам. В течение января-февраля мы работали над проектом, пытались сблизить его положения с положениями альтернативного проекта, подготовленного группой коммунистов России и Саратовского юридического института. И этот компромиссный проект 21 февраля был сдан нами. Но как любой компромиссный документ, он в себе нес серьезные огрехи. Но, как вы знаете, сама жизнь все расставила по местам. И апогеем той кампании травли нашего проекта можно было, наверное, считать антиконституционный вызывающе дерзкий путч 19–21 августа, который в общем-то политически и идейно похоронил зачинщиков травли проекта Конституции Российской Федерации.

Многие положения проекта уже внедрены самой жизнью. Президент. Мы подошли к Конституционному Суду. Идет масштабная реформа местной власти. Реорганизуется система федеральной исполнительной вла-

сти. Реорганизуются отношения собственности. Растет, развивается гражданское общество. Многопартийность, свободная пресса. И т.д., и т.д.

В итоге мы вернулись к прежней нашей концепции, к прежним исходным нашим материалами, потому что лучший все-таки текст был тогда сделан в сентябре-октябре, принятый за рабочую основу и опубликованный. Мы серьезную провели работу по юридической шлифовке текста, добавили ряд новых положений, которые необходимо было добавить в связи с возникающим сегодня дисбалансом в отношениях между исполнительной властью, законодательной властью, представительной властью и судебной властью.

Исходя из задачи восстановить конституционный баланс, мы добавили ряд новых положений, элементов в проект нашей Конституции. Сегодня ситуация такая. 16 сентября Президиум Верховного Совета принял проект, представленный Рабочей группой, к рассмотрению. Президиум Верховного Совета направил проект для рассмотрения в комитеты и комиссии Верховного Совета.

17 числа, на следующий день заседала вся Конституционная комиссия, которая приняла такое же решение — направить проект в комитеты и комиссии с тем, чтобы до 1 октября собрать предложения, замечания и 2 октября мы проводим новое пленарное заседание Конституционной комиссии, на котором рассматриваем предложения комитетов и комиссий и, по-видимому, либо 4 числа, в пятницу, либо через неделю, где-то числа 11–12, Верховный Совет Российской Федерации рассмотрит проект в целом.

Далее проект, одобренный Верховным Советом, будет дорабатываться на прежнем уровне, будут исследовать и изучать те предложения, которые будут приходиться от народных депутатов, комитетов и комиссий, которые запоздадут, и проект будет внесен на Съезд, который открывается 28 октября. На Съезде, как мы надеемся, проект пройдет также заинтересованную обработку, будут даны замечания и предложения. Конечно, очень хорошо, если Съезд его примет. Но, может быть, лучше будет, если Съезд даст свои замечания и предложения, потому что мы знаем по технологии, что такое, когда Съезд дает много замечаний, по ночам сидит Редакционная комиссия Съезда, одни решения принимают, другие отвергают, в итоге возникает ситуация, что в этой суматошной лихорадочной работе по ночам Редакционной комиссии проходят некоторые решения, которые могут исказить концепцию проекта.

Поэтому наше предложение было в том, чтобы Съезд дал свои предложения, дал Конституционной комиссии поручение эти предложения учесть, использовать и затем, по-видимому, либо Президент, либо Верхов-

ный Совет, либо сам Съезд, может быть, скорее всего, Президент Российской Федерации мог бы внести доработанный Конституционной комиссией проект на референдум, который предполагается совместить с выборами глав местной администрации 24 ноября, чтобы в один день эти вопросы решить. Вы знаете, что это механика довольно сложная — референдума и местных выборов. То есть, по-видимому, на утверждение народу будет вноситься этот текст, одобренный Верховным Советом и Съездом.

Подобная процедура принятия позволит не допустить каких-либо случайно закравшихся искажений концепции проекта, которая в основе своей сохранилась.

Я дал такую вступительную информацию о том, как будет двигаться наш проект, и очень надеюсь, что с установлением официальным итогов всенародного утверждения проекта Конституции мы получим с вами новый праздник, новый день Конституции Российской Федерации, а нынешнее 7 Октября станет последним празднованием брежневской Конституции.

Теперь вы задавайте вопросы. Мы можем говорить очень долго. Здесь люди — ученые. Пожалуйста.

Агентство «Интерфакс». В связи с некоторым [дисбалансом] исполнительной и законодательной власти, как этот баланс отработан в новой Конституции?

Председательствующий. Дело в том, что у нас в проекте Конституции Российской Федерации введена новая глава. Я прошу вашего внимания. Глава 19, насколько я помню, которая называется «Система федеральной исполнительной власти». Мы не можем пройти мимо того, что сама жизнь требует изменения исполнительной власти. Поэтому мы указали здесь не только Совет Министров, но целую систему федеральной исполнительной власти, систему, состоящую из четырех блоков: Государственного Совета, Совета Безопасности, Совета Министров и Службы Президента. Но, вводя такую систему федеральной исполнительной власти, мы в то же время закладываем сильные полномочия парламента по контролю за такой системой, которая состоит из пяти основных пунктов.

Первое, федеральный парламент, то есть Верховный Совет Российской Федерации дает согласие на назначение Президентом вот этих государственных чиновников, а именно: членов Совета Министров, государственных советников и государственного секретаря. Они назначаются Президентом с согласия Верховного Совета.

Второе. Верховный Совет имеет право отрешать от должности этих чиновников в случае умышленного нарушения ими законов и Конституции Российской Федерации, в том же порядке, что и Президента.

Третье, важное полномочие, то, что Верховный Совет и его комиссии, комитеты и палаты вправе истребовать и рассматривать любую информацию от должностных лиц любого уровня.

Четвертое. Вправе проводить парламентские расследования, создавать для этого необходимые комиссии. Ну и естественно, право запроса.

Наконец, пятое — обращаться в Конституционный Суд с просьбой подвергнуть рассмотрению любое решение любого должностного лица или органа на проверку его соответствия Конституции.

И шестое, что я не сказал, то, что Верховный Совет, конечно же, занимается выделением бюджетных средств, необходимых для деятельности этих органов.

Я хотел бы, чтобы еще на этот вопрос немножко ответил профессор Валерий Дмитриевич Зорькин, руководитель группы экспертов.

В.Д. Зорькин. Олег Германович практически уже ответил, основные ключевые положения отметил. В этом проекте, если вы посмотрите, мы исходили из классической теории разделения властей с учетом тех политических обстоятельств, в которых находится Россия. Мы считали, что президентская Республика вообще наиболее подходящий вариант для России. Но именно, подчеркиваю, основанная на системе разделения властей. Речь идет не о латиноамериканской президентской республике и не о каком-то президенте, который вообще отправит в отставку парламент, спрячет его где-то в свой карман, а на уравновешенной между законодательной, исполнительной и судебной власти. Если этот механизм заработает, тогда будет настоящая Конституция и будет вообще демократия в этой огромной стране — России.

Часто говорят, что здесь не годится один элемент или другой и т.д. Мне это напоминает рассуждение такого плана, когда говорят, отвергают под предлогом того, что вот советские самолеты, скажем, обладают теми или другими параметрами, не дотягивающими до мирового стандарта, пассажирские, и на этом основании давайте вообще от самолета откажемся. Так же вот и с президентской республикой. Сиюминутные конъюнктурные расстановки, которые мы видим, скажем, определенные политические де-факто, совершающиеся процессы, известные вам и происходящие сейчас на уровне российского парламента, президентские проблемы и на уровне Моссовета и т.д. — все это вещи, которые не отвергают сами по себе идеи о сильной исполнительной власти. Они как раз, наоборот, подчеркивают, — там, где нет достаточных полномочий у исполнительной власти, чтобы провести реформы, там, где не появляется Рузвельт президентского уровня, вообще цивилизованного, там появляется Пиночет.

Сейчас, правда, это имя не вызывает, к сожалению, такого отторжения в нашей стране, но речь идет о больших, судьбоносных явлениях для России. Если мы не сумеем добиться цивилизованного проекта, который бы дал возможность работать по этому варианту демократическому, тогда мы обречем Россию на долгое безвременье и смутные времена.

Вопрос. У меня два вопроса. В разделе II записки новые институты предусматриваются в Конституции. Здесь мне непонятно Государственная дума — Федеральный совет и государственная... палата. Что это такое? Это первый вопрос.

И второй вопрос. В разделе 10, программа для законотворчества под номером вторым «Закон об охране личных прав, включая право на передвижения». Отдадите ли вы отчет, что если он будет принят, он повлечет громадные изменения в паспортном режиме и т.д.?

Председательствующий. Чтобы не было здесь противоречий, мы сохраняем название для федерального парламента, Верховный Совет. Верховный Совет — так называться будет федеральный парламент. Но у федерального парламента есть две палаты, и мы будем стремиться к тому, чтобы парламент работал в основном по палатам, чтобы палаты в основном заседали раздельно. Нижнюю палату, формируемую по территориальным округам, предлагается назвать Государственная Дума вместо Совета Республики, верхняя палата, формируемая от представителей субъектов Федерации, от республик и земель, входящих непосредственно в Российскую Федерацию, будет называться Федеральный Совет.

Почему Государственная Дума? Конечно, у многих это название вызвало какие-то неприятные ассоциации, которые были вызваны нашими учебниками истории ВКП (б), истории КПСС и т.д., и т.д. Государственная Дума — это первый Российский парламент, появлением которого в начале XX века мы вполне можем гордиться. Государственный Совет — это тоже была нижняя палата. Верхняя палата тогда называлась Государственный Совет. Сейчас Государственный Совет — это другой институт, это институт федеральной исполнительной власти. Поэтому верхнюю палату мы предполагаем назвать Федеральный совет.

Что это за палаты и как нам от нынешнего Верховного Совета и Съезда придти к Верховному Совету в составе Государственной Думы и Федерального Совета, я попрошу ответить Виктора Леонидовича Шейниса.

В.Л. Шейнис. Уважаемые коллеги!

Здесь есть, по крайней мере, две нерешенных проблемы, которые подлежат решению в процессе дальнейшей работы над конституционным проектом. Первая проблема заключается в том, как должны быть распределены полномочия между палатами. В том тексте, который сей-

час распространяется в комитетах и комиссиях, предусматривается равенство и равнозначность функций палат. Это один из двух вариантов, которые обсуждались на Конституционной комиссии, начиная с лета-осени прошлого года. В одном из предшествующих вариантов Конституции предусматривалось различие функций палат, специализация палат. Это связано и с тем, чтобы перенести центр тяжести работы парламента в палаты и не проводить столь часто и столь значимые собрания палат, с тем, чтобы использовать до дна потенциал каждой палаты, специализировать палаты.

Вот этот второй вариант, который существует как бы за кадром нынешнего текста, тем не менее, неизбежно всплывет и в составе Рабочей группы Конституционной комиссии, в составе Конституционной комиссии и, как я полагаю, среди депутатов немало найдется сторонников того, чтобы специализировать деятельность палат.

В связи с этим возникает вопрос о том, нужны ли нам надстройки в лице руководства Верховным Советом в целом? Пост Председателя Верховного Совета, его заместителя и т.д.

Мы в проект Конституции не заложили этих постов и надо полагать, что в будущем в российском государстве руководителя парламента как такового не будет, а будут руководители палат, которые существуют во всех цивилизованных парламентарных системах.

И мой вопрос — переходный период, и в связи с переходным периодом также возникает два различных варианта подхода к тому, что делать с нынешним парламентом. Наверно, с точки зрения абстрактной логики, с точки зрения идеальной модели [нужно] было бы сразу после принятия Конституции распустить данный парламент и провести новые выборы уже на основе новой Конституции.

Это можно было бы сделать, если бы обстановка в стране была бы спокойная, если бы нам не грозила голодная и холодная зима, если бы политические вопросы можно было бы выделить и поставить их впереди экономических и социальных вопросов. В нынешней ситуации большинство членов Рабочей группы Конституционной комиссии склоняется к тому, что проводить новые всеобщие выборы в парламент на данном этапе, по-видимому, нецелесообразно.

Но тогда возникает вопрос, вот эта абсурдная, очевидно, для всех абсурдная и нерациональная структура, которая была создана в качестве такого идеального проекта аппаратной фантазии, приписывается это Лукьянову, я не знаю, кто в действительности придумал двухступенчатую структуру, но система эта абсурдна, и с нею какое-то время придется существовать. Как существовать? Что делать? Есть несколько вариантов.

Мы не сумели придти к окончательному решению и заложили для обсуждения два варианта: один вариант предусматривает превращение съездов в постоянно действующий орган с двумя палатами, одну палату образуют депутаты, избранные по национально-территориальным округам, а другую палату — 900 депутатов, избранных по территориальным округам.

Достоинства этого варианта очевидны, он снимает неравноправие депутатов, он вовлекает в работу весь актив; недостаток этого варианта также очевиден: он заключается в том, что это неработающая корпорация. Поэтому в соответствии с предложением члена Конституционной комиссии Леонида Борисовича Волкова предлагается понизить кворум на заседаниях Палат, с тем чтобы на заседаниях палат, с тем, чтобы при обсуждении каждого вопроса могли участвовать те депутаты, которые считают себя заинтересованными и способными внести вклад в решение данного вопроса. Второй вариант исходит из того, что должна быть сохранена нынешняя структура, но Верховный Совет должен быть усилен. Поэтому предлагается несколько увеличить составы и первой, и второй Палаты за счет депутатского актива.

Мы уже провели ряд обсуждений и в Конституционной комиссии и на собраниях депутатов, варианты эти проходят трудно. Но в любом случае нам представляется необходимым, независимо от того, будет ли принят вариант Волкова, будет ли принят второй вариант, о котором я говорил, или останется Верховный Совет в нынешнем составе на переходный период, необходимо сделать две вещи. Во-первых, необходимо устранить из Конституции статью, которая разрешает депутатам временно выдавать уголь на-гора и работать в парламенте.

Необходимо профессионализировать Верховный Совет. Это первое.

И второе. Необходимо снять перетягивание каната на Съезде народных депутатов, то есть депутаты Верховного Совета, как это происходит сейчас, избираться Верховным Советом индивидуально, простите, Съездом, а Съезд должен их утверждать, то, что ему предложат депутатские группы.

Как формировать эти депутатские группы — особый вопрос, тут есть разные варианты.

Председательствующий. На ваш вопрос о свободе передвижения ответит профессор Страшун Борис Александрович.

Я, прежде всего, хотел бы заметить, что Конституция, если можно так выразиться, модель, юридическая модель того общества, которое мы хотим видеть. Но сегодня ситуация у нас не такова. Общество наше этой модели не соответствует. Ситуация обычная при принятии этой Консти-

туции. И существует также мировая практика, которой и мы хотим следовать. Я в этой связи хотел бы обратить ваше внимание на заключительный раздел проекта Конституции, который называется «Переходные положения». Там содержатся нормы, которые призваны обеспечить как раз переход от того, что, есть, к тому, что желательно. И в связи с поставленным, Вами вопросе о свободе передвижения, места жительства, я хотел бы обратить внимание на §3 «Переходных положений», в котором сказано, что «в течение одного года после вступления в силу Конституции должен быть принят федеральный закон, регулирующий переход к последовательной реализации права на свободный выбор места жительства. Этот переход должен быть завершен в течение не более десяти лет после вступления Закона в силу».

То есть, учитывая, конечно, ту сложную ситуацию, какую мы имеем, и экономическую, и социальную, мы даем, возможность такими образом достичь желаемого положения, не порождая ненужных конфликтов и сложностей, даем для этого десятилетний период.

Другое дело, если развитие пойдет более успешно, то он может оказаться и более коротким, во всяком случае он не должен оказаться более длительным.

Спасибо. Еще вопросы?

(Вопрос с места откуда-то, не слышен.)

Профессор Мамут Леонид Соломонович.

Л.С. Мамут. В нашем проекте Конституции именно такого рода ограничения предусмотрены как для государственных служащих, так и для членов депутатского корпуса. Если вы посмотрите соответствующие разделы, раздел 5, который трактует проблематику систем государственной власти, там такого рода жесткие ограничения предусмотрены.

Председательствующий. 3-й раздел: депутат не вправе получать никакого иного регулярного вознаграждения. Депутат в течение своих полномочий не вправе занимать какой-либо должности на государственной или иной службе, заниматься предпринимательской деятельностью.

В частности, это снимет сегодня вопрос формирования сверхмощного лобби исполнительной власти и представительных органов. Оно уже не просто мощное, оно сверхмощное.

Надеемся, что с введением Конституции этот вопрос будет решен.

Пусть товарищи выбирают: либо комитет возглавлять, либо соответствующую службу в администрации и правительстве.

Отличается он прежде всего тем, что этот проект создает новые нормы и традиции. Это важный психологический момент. На Западе, например в Испании или Португалии, все же накладывается юридический

документ на некоторые уже традиции, комплекс сложившихся традиций. Конституция для нас — это не только свод юридических правовых норм, но и свод некоторых традиций.

Поэтому мы попытались заложить такие некоторые традиции в разделы 1 и 3. Этим она отличается, может быть, от западных конституций. Там некоторые вещи, может быть, не нужны, они либо в Библии есть, либо в жизни самой веками сложились. А у нас нужно писать.

Поэтому в разделе «Основы конституционного строя Российской Федерации» заложены основы, традиции, которым Конституция дала бы старт, ибо Конституция дает не только и названия, но и институты соответствующие, соответствующие гарантии.

3-й раздел. Гражданское общество. Которого нет ни в одном проекте, ни в одном конституционном документе развитых страны. У нас же, у нас он есть, потому что нет гражданского общества, очень хочется, чтобы оно сложилось. Есть у нас растерзанное, вот этими десятилетиями дикой идеологии и диких институтов растерзанное, некое поле, на котором мы хотим, чтобы возникли институты и отношения гражданского общества. Может быть, подробней немножко скажет профессор Мамут.

Л.С. Мамут. В чем различия конституций Российской Федерации от конституций современных цивилизованных зарубежных стран. Я бы сказал, и тут я согласен с Олегом Германовичем, что различия состоят, прежде всего, в том, что определенные положения, которые считаются само собой разумеющимися у наших западных соседей и даже восточных соседей, и положения, которые в принципе не закрепляются в Конституции, считаются само собой разумеющимися, мы сочли за благо включить в наш конституционный проект. И это касается не только основных принципов нашего конституционного строя и положений, связанных с проблематикой гражданского общества, это связано также с целым рядом прав и свобод, которые зафиксированы в разделе 2 «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина».

Отличие, еще раз повторяю, состоит в более подробном описании, в более подробном фиксировании тех прав и свобод, тех правовых гарантий, которые получает гражданин, которые получают общественные объединения и организации у нас, по сравнению с тем, что записано в Конституции, скажем, Соединенных Штатов, Федеративной Республики Германии и т.д.

Вместе с тем очень большой вопрос, связанный о проблематикой различий конституций западных или восточных, японской, окажем, от нашей Конституции, состоит в том, чтобы сохранять определенную преемственность, определенные традиции с конституционно-правовым раз-

витием, имевшем место в нашей стране в предшествующие годы. И я, в этом плане, мне кажется, важно обратить внимание на язык конституции. Мы старались по возможности сохранить привычную юридическую номинацию соответствующих органов власти — Верховный Совет, Совет Министров.

Тут были некоторые разногласия, я должен честно признать, как решили возвратиться к наименованию нижней палаты — Государственная Дума.

Эти моменты важны не только в юридико-техническом отношении, они важны еще и в том плане, что общественное сознание более легко и более адекватно воспримет суть тех положений, которые закреплены, если они будут даны в привычной, уже вошедшей в обыденное сознание политической терминологии. В этом определенное различие.

Мы, например, могли, и были такие разговоры, чтобы обозначить наш Верховный Совет как парламент. Мы на этом этапе ушли. И целый ряд других было положений.

Мы хотели, и так обсуждался этот вопрос, чтобы Председателя Совета Министров назвать премьер-министром.

На эту тему можно долго говорить, но я хотел бы заострить ваше внимание на том, что мы в известной мере старались адаптироваться к наличному уровню политико-правового сознания широких масс населения. В этом также особенность нашего конституционного проекта.

В.Л. Шейнис. Уважаемые коллеги, я хотел обратить внимание на два момента в связи с заданными вопросами.

Отличие нашей Конституции от конституций зарубежных стран очень трудно определить в общем виде, поскольку и конституции зарубежных стран очень сильно отличаются друг от друга.

Мне кажутся наиболее существенными два момента. Во-первых, структура нашей Конституции не повторяет ни одну Конституцию, известную мне за рубежом. Мы посчитали необходимым, и это для нас принципиально, ввести раздел «Гражданское общество».

Дело в том, что сам этот термин был до недавнего времени под подозрением. Я вспоминаю те времена, когда в качестве ответственного редактора научного издания я с трудом пробивал рассуждение о гражданском обществе в странах третьего мира. Теперь этот термин реабилитирован. Но дело не в термине, а дело в том, чтобы обозначить конституционно элементы того гражданского общества, которое мы считаем крайне важным, которое мы считаем в значительной степени новым, что для конституций, скажем, стран с развитым гражданским обществом является тривиальным.

Второе. Вопрос о системе политической власти. У нас те, кто следили за превращениями проекта, должно быть, заметили, что долгое время существовало два варианта — вариант «А» и вариант «Б» организации государственной власти.

Если вариант «А» был вариантом президентской республики, то вариант «Б» был вариантом полупрезидентской, или парламентской, республики. Причем первый был ориентирован преимущественно на Соединенные Штаты, хотя он, конечно, не повторял американскую конституцию, то второй в той же мере был ориентирован на французский вариант.

То, что мы имеем сегодня, это нечто среднее между, условно говоря, американским и французским вариантами. То есть это более сильная власть президента, чем во французском варианте, но, с другой стороны, мы внесли, и считаем это принципиально важным, возможность парламента отправлять правительство в отставку.

Этого нет в американском варианте, но для нас это принципиально важно.

Е.А. Данилов. Уважаемые коллеги, я хотел бы поддержать тех, кто сегодня выступал и говорил, что у нас есть определенное и даже иногда существенное отличие и в то же время сходство с западными конституциями.

В частности, мне хотелось бы обратить внимание на соотношение нашей Конституции с теми международно-правовыми нормами, которые к настоящему времени сложились на международной арене. Прежде всего, я хотел бы обратить ваше внимание на п. 4 статьи 5, где говорится о соответствии международных договоров и нашей Конституции, наших законов.

Вы, если помните, когда мы ратифицировали международные договоры, то далеко не всегда мы реально могли провести их в жизнь.

В частности, те международные пакты о правах человека, экономических и социальных правах и о гражданских и политических правах на практике у нас далеко не всегда реализовывались. И вот теперь в проекте Конституции записано, что международные договоры, которые будут заключены Российской Федерацией, будут составлять часть ее права. То есть непосредственно в судах будут применяться международные договоры. На нормы международных договоров будут ссылаться для того, чтобы поддержать свое право и защиту своего права.

Кроме того, если международным договором установлена такая норма, которая не соответствует норме, или, лучше сказать, иная по сравнению с той нормой, которая содержится в законодательстве Российской

Федерации, то будет действовать норма международного договора. В каком-то смысле, так сказать, в каком-то аспекте, это и сейчас применяется и действует, но вот такой четкой нормы по этому поводу не закреплено, если не считать, ну, ряд в общем-то общесоюзных актов.

И еще один момент. Если вы откроете раздел второй, который касается основных прав, свобод и обязанностей гражданина, то здесь уже говорилось, что он сформулирован не так. И важным моментом является то, что в ряде случаев мы буквально дословно следуем вот пактам о правах человека.

Вот здесь, в частности, говорилось сегодня о том, как регулировать вопрос о переезде, о перемене места жительства и т.д., так эта норма соответствует международному пакту о правах человека. Спасибо.

Председательствующий. Пожалуйста.

Мы сейчас исходим из того, что называем верхнее и нижнее условно, потому что верхний пробивается по принципу сената, то есть от территорий, от республик и земель, входящих в федерацию, по три человека. От республик и земель, входящих в Российскую Федерацию, по три человека. Нижний, условно говоря, как и во всей мировой практике, то есть непосредственно от территориальных округов. И та, и другая, мы предполагаем, будет избираться все-таки непосредственно населением. Ну, я не буду возвращаться к тому вопросу, что говорил уже Виктор Леонидович, он уже объяснял, что сейчас пока проект предусматривает некоторую гибкость. Может быть, будут различные полномочия палат. Пока это четко не сказано, и, по-видимому, это изменение произойдет в ближайшие дни, когда мы получим предложения от комитетов и комиссий и когда Конституционная комиссия их обсудит. Вполне возможно, что Федеральный Совет будет наделен полномочиями именно получать уже законопроекты после рассмотрения Государственной Думой, нижней палатой. Но мы на этом вопросе еще точку не поставили окончательно.

Председательствующий. Пожалуйста.

Теперь я попрошу Бориса Александровича Страшуна.

Б.А. Страшун. Ну, вы знаете, что значительная часть бывших автономных единиц сейчас объявили себя республиками, в частности суверенными республиками.

Очевидно, согласно проекту такой свой статус они сохраняют, если и дальше будут считать, что в состоянии не только получать выгоду от этого, но и нести определенные обязанности.

Что же касается небольших автономных образований, то пока в проекте этот вопрос отнесен к ведению республик — республик и земель.

Сами республики и земли могут определять свое территориальное устройство и решать вопросы об особых автономных правах тех или иных частей территории, связанных с особенностями состава их населения и некоторыми другими особенностями.

Такое решение не одобряется всеми единодушно. Так что здесь еще будут какие-то изменения.

Председательствующий. К тому, что говорил Б.А. Страшун, хотел бы добавить следующее. Если вы посмотрите раздел IV проекта Конституции, то увидите, что там, где речь идет о компетенции Федерации, республик, земель, исключительной компетенции только земель и республик, вы увидите, сколь существенно возрастает компетенция бывших автономных республик. Тех автономных единиц, которые сегодня находятся в составе Российской Федерации.

Речь идет не просто о том, что автономии как автономии, может быть, в последующем и этнические группы, которые сегодня не имеют своих административно-территориальных единиц, не имеют своей соответствующей, должной их положению культурно-национальной автономии, они не только все это сохраняют, но существенно повысят свой статус. Мы в Рабочей группе, в Конституционной комиссии старались все эти моменты существенно повысить, учесть.

Вопрос (*не слышно*).

Председательствующий.

Первый вопрос. Что такое земля? Это совершенно естественно...

В день вступления Конституций нынешние суверенные республики в составе РСФСР приобретают по праву статус республик Российской Федерации, предусмотренный четвертым разделом Конституции Российской Федерации.

Республики становятся республиками Российской Федерации. Края, области, автономные области, автономные округа в установленном законом порядке объединяются и образуют земли, непосредственно состоящие в Российской Федерации.

В исключительных случаях земля может быть образована на территории одного края или одной области. Закон о порядке образования земель будет принят в течение года после вступления Конституции в силу.

Но образованы они должны быть до 1995 года. То есть предполагается, что в течение 1992, 1993, 1994 годов будет проведена большая работа по изменению административно-территориального деления. Сегодня в составе Российской Федерации 86 частей. Это малоуправляемый конгломерат различных по статусу единиц.

Мы предполагаем сделать существенный шаг, очень важный шаг на пути к фактическому переходу к территориальному делению Российской Федерации. Бояться этого не стоит. Почему-то национальные автономии думают, что это приведет к ущемлению их статуса и полномочий. Ни в коем случае. Это приведет к повышению статуса и полномочий собственно российских территорий и к рационализации их количества, их состава.

Предполагается, что земли будут формироваться по экономико-географическому признаку. В частности, хорошим примером такой будущей земли является Ассоциация центральных областей и городов Российской Федерации в составе 11 областей, где уже снизу вызревают те рыночные инфраструктурные связи, которые позволят безболезненно сделать центральную российскую землю в дальнейшем и по своему конституционно-правовому статусу каждая земля будет равна республике. То есть у нее будет свое законодательное собрание, то есть Краевой совет Краснодарского край, допустим, уже будет иметь статус не только представительного органа, но и статус законодательного собрания. Будет высшее должностное лицо, избираемое непосредственно населением. То есть глава администрации в данном случае. Будет правительство во главе с главой правительства, ответственное перед законодательным собранием, и будет высший суд данной земли.

О республиках я не говорю, потому что республики это все сегодня фактически уже имеют.

Конституции будут и у республик, и у земель. Конституции, которые не должны будут противоречить основам демократического конституционного строя, закрепленным в Конституции всей Федерации.

Вот такая крупная реформа предполагается. Она не является чем-то оторванным от реалий. Я еще раз говорю, что сегодня уже существует восемь таких ассоциаций, и в частности и на Урале, и на Дальнем Востоке, в других местах, в Сибири. Как это пойдет, во многом зависит сегодня от нас. Но я еще раз говорю, что переходный период здесь дается три с лишним года, для решения именно этого вопроса.

Вопрос. О монархии, пожалуйста.

Председательствующий. О монархии? Валерий Дмитриевич может сказать.

В.Д. Зорькин. В Рабочей группе не стоял специально так вопрос, чтобы ввести в России монархию. Как вам известно, великий князь Владимир Кириллович также от этой идеи отказался. Но как будет в будущем, я думаю, что Конституция наша говорит о том, что принципы конституционного строя не отменяемы. Говорят, что мы вышли с большими

претензиями. Мы говорили об основах конституционного строя. А совместима ли монархия вообще с демократией, я думаю, что решат в будущем наши потомки. Сейчас, по-моему, актуально вопрос этот не стоит. Если я не ошибаюсь, не более 12 процентов населения России поддерживают идею монархии сейчас.

У нас записано в первой же статье второй части: Российская Федерация — республика. И положения первого раздела не могут быть отменены. Изменяются только всенародным референдумом. Если будет всенародный референдум, который проголосует за то, что Российская Федерация — монархия, то в данном случае будет изменен первый раздел Конституции и соответственно пересмотрены все другие положения.

Вопрос (*не слышно*).

Вы имеет в виду вторую часть 90-й статьи?

В.Д. Зорькин. Да.

Я хочу сказать, что этот вопрос касается процедуры заключения и денонсации с другой стороны международных договоров, которые касаются территорий. Здесь решается частный вопрос, но очень важный вопрос. Это международные договоры, касающиеся изменения прохождения границ или изменений территорий Российской Федерации. Ну и понятно, что этому вопросу должно быть уделено особое внимание. Поэтому здесь зафиксировано, что, если требуется изменение, приобретение или уступка территории, мы на первое место поставили приобретение территории, а не уступку, то такие договоры ратифицируются в порядке, предусмотренном для изменения Конституции. То есть мы считаем, что изменение территорий — настолько важный вопрос, что решать его нужно в таком же порядке, в котором изменяются конституционные положения.

Вопрос. О референдуме (*не слышно*).

В.Д. Зорькин. Мы предполагаем, что в первом разделе в первом варианте проекта Конституции у нас было сказано, что изменение границ Российской Федерации требует согласия Федерации, осуществляемого путем всероссийского референдума. В данном случае мы написали, что требует согласия Верховного Совета Российской Федерации.

Это изменение было внесено отнюдь не по причине, что перед нашими глазами стоял какой-либо конкретный пример, в частности северные территории или другие, но мы посчитали, что в данном случае квалифицированного большинства обеих Палат раздельно, две трети голосов, причем раздельно, это тоже достаточно серьезный барьер для того, чтобы каких-то необдуманных или поспешных решений, не отвечающих интересам Российской Федерации, не было принято. Но в данном во-

просе мы сняли о том, что требует обязательного всероссийского референдума. Мы еще заложили и второе ограничение. Нужно и согласие и республики, и земли, территория которой изменяется. Согласие республики или земли в составе Российской Федерации, территория которой изменяется, тоже нужно.

После этого согласия две трети большинства обеих Палат. То есть достаточно серьезная и жесткая процедура, но которая в то же время делает более реальной ее, нежели проведение всероссийского референдума. Вот из чего мы исходили и почему было внесено такое изменение.

Вопрос. И земли, и республики будут иметь свою Конституцию. И в то же время земли будут... (*непонятно слово*), в том числе и по экономическому принципу. Так? Не получится ли так, что республика и земля пересекутся, и какая Конституция будет действовать?

В.Д. Зорькин. Прежде всего, будет закон о порядке образования земель. И здесь имеется в виду, что если какая-то республика нынешняя, вчерашняя автономия, а нынешняя суверенная республика, суверенное государство сочтет возможным свое нахождение, допустим, в составе земли, то есть Конституция предусматривает возможность существования национальных районов и национально-государственных образований в рамках той или иной земли. Если какая-то из нынешних республик, соразмерив свои силы, свой потенциал, свои возможности, желания, потребности, возможности получения каких-то субсидий из центра и т.д., может войти в состав той или иной земли, если это произойдет, то Российская Федерация, как я думаю, будет только приветствовать подобный процесс, который приведет к укрупнению субъектов Федерации. Такая возможность в Конституции заложена.

Вопрос (в дополнение). А как сочетается закон о местном самоуправлении и принятый, и который будет приниматься, с этой новой формой?

В.Д. Зорькин. Дело в том, что земля не есть субъект местного самоуправления. Это второй этаж. Такого закона у нас еще не принято. То есть о втором этаже у нас еще закон не принят. Он, по-видимому, будет принят. Принятие его предполагается. Такой закон должен действовать, но, видимо, действовать он будет до окончательного формирования состава Российской Федерации, потому что три этажа четких мы предусматриваем конституционно. Федеральный уровень всей Российской Федерации — республика, земля, местное самоуправление. Местное самоуправление сегодня подчас путают с областью или с краем. Нет. Нормальное федеративное государство — существуют три этажа и их компетенции четко разведены. И государство не имеет право вмешиваться в

полномочия местного самоуправления в тех вопросах, которые отведены этому местному самоуправлению, местных вопросах.

Формирование этих трех этажей — это будет лучшей гарантией для разделения властей по вертикали. То, чего у нас сегодня нет. То, что сегодня приводит к войне законов, к войне юрисдикций, к войне чего угодно — суверенитетов, независимости и т.д., и т.д.

Как только возникнут четко эти три этажа, они в Конституции закрепляются, и в этом политическая роль этой Конституции, необходимость ее скорейшего принятия, в том, что бы не только горизонтальное разделение властей обеспечить, компенсировать усиление исполнительной власти, но и вертикальное разделение властей точно зафиксировать, чтобы у нас было нормальное федеративное государство с федеральным уровнем, уровнем республик, земель и местным самоуправлением. А закон о местном самоуправлении соответствует полностью тому разделу, который в 21-й главе звучит, местное самоуправление.

Председательствующий. Нет вопросов больше?

Мы тогда благодарим вас за внимание, за внимание представителей прессы.

Мы с сегодняшней пресс-конференции начали, надеемся, что начали, большую работу по разъяснению положений проекта Конституции. У меня обращение к вам, представителям прессы, на вас лежит огромная роль в разъяснении положений этого проекта. Он уже не вызывает идеологических споров. Давайте вместе. Вы можете подойти отдельно к любому эксперту. Мы готовы давать любые интервью. Давайте вместе разъяснять гражданам, что есть новая Конституция, что за ней стоит. И я еще раз прошу быть как можно внимательнее к нашей работе с тем, чтобы это была наша общая работа по новому формированию Конституции.

Спасибо.

СТЕНОГРАММА ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА
НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 26 сентября 1991 г.¹

*Ведет заседание Председатель Совета Национальностей
Верховного Совета РСФСР
Р.Г. Абдулатипов*

Председательствующий. Добрый день, товарищи депутаты! Прошу зарегистрироваться.

Результаты регистрации:
Всего депутатов.....114
Присутствует.....57

Может быть, мы начнем работу или нельзя начинать?

Из зала. Можно. Почему нельзя?

Председательствующий. Хорошо, через полчаса мы проведем регистрацию еще раз. Тогда, с вашего разрешения, начнем работать. Повестка дня сегодняшнего заседания у вас на руках. Первый вопрос о проекте Конституции Российской Федерации. Докладывает секретарь Конституционной комиссии Румянцев.

Второй вопрос: о принципах формирования и о кандидатах в Совет Республик Верховного Совета СССР от Российской Федерации. Докладывает председатель комиссии Зайцев. И одновременно была просьба, чтобы Медведев подготовил наши предложения, согласованные с республиками и автономиями.

И третий вопрос о проекте закона «О дорожных фондах Российской Федерации». Докладывает председатель подкомиссии Комиссии по транспорту, связи и информатике Алексеев.

Есть ли возражения, предложения по повестке дня? Мы вчера утвердили повестку дня. Нет возражений? Нет. Слово предоставляется Румянцеву. В заседании участвуют эксперты Конституционной комиссии Зорькин, доктор юридических наук, профессор, Высшая юридическая школа; Мамут, доктор юридических наук, Институт государства и права АН СССР; Страшун, доктор юридических наук, профессор Московского юридического института; Данилов, кандидат юридических наук, главный специалист Конституционной комиссии. Сколько времени требу-

¹ Бюллетень заседания Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР. 1991. № 2. С. 3–54.

ется Румянцеву? Полчаса нормально? Нормально. Вопрос основательный, фундаментальный. Сколько времени займут ответы на вопросы? До часа. Нет возражений? Нет. Договорились, спасибо. И обсуждение до 14 часов.

О.Г. Румянцев, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемые народные депутаты! Уважаемый председательствующий! Мы впервые официально обсуждаем в Совете Национальностей проект Конституции Российской Федерации. Это очень важное на взгляд разработчиков обсуждение. В прошлом году, в ходе прохождения проекта по комитетам и комиссиям, мы официально обсуждали только в Совете Республики, а в Совете Национальностей у нас были только консультации и согласования. И сегодня, по решению Конституционной комиссии и по решению Президиума Верховного Совета Российской Федерации, проект официально идет парламентским ходом по комиссиям и комитетам, и сейчас — по палатам.

Я сразу хочу сказать, что на вопросы, которые вы будете задавать по проекту Конституции Российской Федерации, мы постараемся отвечать вместе, коллективно. То есть не только я, как ответственный секретарь комиссии, но я попрошу, может быть, на некоторые вопросы от микрофонов отвечать экспертов Конституционной комиссии, потому что они являются полноправными разработчиками вместе с той небольшой группой депутатов, которая на себя взяла весь груз работы.

Я остановлюсь на ключевых моментах данного проекта, и прежде всего на вопросе о федеративном устройстве, потому что, по-видимому, Совет Национальностей более всего заинтересован и компетентен, конечно же, именно в этом вопросе, вопросе о том, какое федеративное устройство Российской Федерации видится разработчикам проекта Конституции Российской Федерации. Я хочу спросить Валерия Дмитриевича: началось ли в Совете Республики обсуждение проекта? Если вы позволите, я бы в 12.30 покинул Совет Национальностей и пошел бы в Совет Республики. А здесь остались бы эксперты, которые продолжают участие в заседании.

Прежде всего я остановлюсь на причинах, почему все-таки сегодня мы опять возвращаемся к Конституции Российской Федерации, к необходимости ее принятия. Первая причина — это причина политическая. Она состоит в том, что нам очень нужен документ, который дает нам комплексное видение преобразования системы. Сегодня мы уже столкнулись с недостатками того положения, что новая система строится по частям, строится по кускам указами Президента, распоряжениями мэров, распо-

ряжениями префектов, еще какими-то достаточно странными актами. Нет основы, которая дает комплексное понимание и видение того самого нового демократического государственного и общественного строя, который сегодня необходимо нам строить в Российской Федерации.

Поэтому прежде всего мы считаем, что и правовой базой, и политическим документом, дающим такое комплексное видение нового строя, является Конституция.

Вторая причина. Мы глубоко убеждены, что сегодня Конституция обязана дать сбалансированное видение государственного устройства в вертикальном и горизонтальном планах. В вертикальном плане имеется в виду сбалансированная система разделения властей по вертикали между тремя этажами власти: этажом Российской Федерации, федеральным уровнем управления и власти; вторым этажом — республиками и землями, то есть субъектами федерации; и третьим этажом — местным самоуправлением.

Мы исходим при этом не из каких-то абстракций, как нас отдельные депутаты пытаются обвинить, а из того видения, что не может быть работоспособной федерации, если в ней не будет именно этих самых трех этажей. Все федеративные государства мира без исключения базируются в той или иной степени на этой трехэтажной логике, если угодно так сказать, — на логике разделения властей между федеральным уровнем, субъектами федерации и местным самоуправлением.

С другой стороны необходимо сбалансированное видение нового государственного устройства по горизонтали. А именно — дать систему действительных сдержек, противовесов, но в то же время систему взаимного влияния между законодательной властью, исполнительной властью и судебной властью. Сегодня нарушение подобного дисбаланса в пользу исполнительной власти понятно, потому что необходимо принимать оперативные решения. Но мы в то же время имеем опасность, политическую опасность. Такое несбалансированное усиление исполнительной власти и полное забвение судебной власти, потому что судебная реформа так и не началась в нашей республике. Законодательная власть все более и более превращается в пятое колесо телеги, превращается по чьему-то желанию, по желанию, видимо, исполнительной власти. Нас это не устраивает, нам такое сбалансированное понимание Конституции тоже обязаны дать. Это вторая причина, причина политического баланса, о котором мы говорим при принятии Конституции.

Третья причина. Многих из вас, депутатов-законодателей, удивляет, может быть, логика того, как и какие законы мы принимаем сегодня, потому что, действительно, никто не определил четко план законотвор-

ческого процесса, в каких законах республика нуждается, с какой очередностью они должны приниматься. В этой связи Конституция есть не только тот документ, который вам роздан, потому что конституционная реформа здесь открывается этим документом и в пояснительной записке приводится перечень 37 законов, на которые делается ссылка в Конституции и принятие которых предстоит законодательному органу, Верховному Совету Российской Федерации, Федеральному парламенту в предстоящие годы. Это также упорядочивает документ в плане законотворческой деятельности.

И четвертая причина, наверное, самая главная. Конституция нам сейчас нужна и как воспитательный документ, потому что мы видим, что прежняя система ценностей исчезает, уничтожается, а новая система ценностей не появляется, кроме культивируемого культа жестокости, насилия, культа денег и так далее. Это не может нас устроить, потому что воспитывается новое поколение в духе цинизма, в духе отсутствия уважения к моральным нормам демократического развития. Мы считаем, что Конституция имеет большое воспитательное значение, закладывая в содержательный раздел четкое понимание совместного договора между личностью, обществом и государством, когда личность и общество определяют рамки всевластия государства и направление, по которому государство обязано защищать личность и общество, давая эти самые нравственные, моральные ориентиры, которых в нашем обществе так не хватает. То есть воспитательное значение Конституции очень важно для того, чтобы заложить основы для развития духовно здорового общества.

Вот это основные причины, которые побудили нас сегодня все-таки вернуться к проекту Конституции Российской Федерации как к документу, принятие которого назрело и, можно сказать, созрело.

Теперь по содержательным моментам. Я не буду останавливаться на первом разделе, втором разделе и третьем разделе, потому что они вызывают мало возражений. Вы знаете, что мы по первому разделу пошли, фактически сдвинув Конституцию на два блока. Первый раздел — это неотменяемые основы конституционного строя, изменение которых может быть только путем всероссийского народного референдума. То есть, например, Российская Федерация — республика. Если какая-то часть граждан пожелает устроить в Российской Федерации монархию, то для этого нужно провести всероссийское народное голосование, референдум, чтобы изменить это основное положение. Это пример тех неизменяемых, незыблемых основ, которые заложены в первый раздел.

В то же время мы гибко поступили с остальным текстом Конституции, потому что остальные положения являются вполне отменяемыми и

изменяемыми и для их изменения достаточно 2/3 голосов каждой из палат Верховного Совета Российской Федерации. Это, конечно, не простая система изменений, но в то же время мы понимаем, что принимаем Конституцию в переходный период и некоторые изменения в тексте Конституции в связи с переходным периодом возможны. Голосованием квалифицированного большинства каждой из палат отдельно будут вноситься изменения в текст Конституции.

Больше всего вопросов вызовет, по-видимому, здесь и в других комиссиях раздел четвертый — о федеративном устройстве. Мы очень долго обсуждали этот раздел, и было много споров. К чему мы пришли? К тому, что необходимо пройти очень аккуратно между двумя крайними точками зрения. Одну точку зрения, на мой взгляд, представляет фракция «Смена», исходящая из концепции Российской Федерации как унитарного государства. На мой взгляд (но, конечно, представители этой группы могут поспорить со мной), подобное стремление при том, что сама идея федерализма проникает в различные части нашего государства, при том, что идет процесс провозглашения суверенитетов различных национально-государственных образований, в то время, как собственно российские области, земли проходят через сложный процесс формирования внутрirosсийского рынка, формируются целые регионы, которые выступают как самостоятельные субъекты на этом внутрirosсийском рынке, говорить об унитарном государстве — было бы возвращаться в прошлое, возвращаться достаточно болезненными путями, может быть, даже какими-то насильственными способами.

С другой стороны — другая тенденция, противоположная этой, когда суверенизация национально-государственных образований граничит уже с провозглашением этими национально-государственными образованиями фактически своей независимости от Российской Федерации и провозглашение идеи воссоздания Российской Федерации путем, допустим, Федеративного договора или каких-то иных межгосударственных договоров. Как будто Российской Федерации не существует, как будто нет положения Конституции РСФСР, что Российская Федерация — суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами, уже объединившимися.

Исходя из наличия этих двух крайних противоположных и взаимоисключающих, я бы сказал, положений, мы старались сформировать четвертый раздел. Он исходит из концепции действительно подлинного федерализма, из того, что полнокровная Федерация сильна своими полнокровными, полновесными частями. То есть прежде всего субъекты федерации должны иметь равный конституционно-правовой статус

субъекта федерации. Поэтому предлагается, что субъектами федерации являются национально-государственные образования, суверенные республики, на день вступления в силу Конституции Российской Федерации по праву приобретающие статус республик Российской Федерации. Вот эти национально-государственные образования. То есть генезис субъектов федерации, имеющих прошлое национальной автономии, национальной автономной республики, национально-государственного образования эти части по праву приобретают статус национальных республик Российской Федерации. И мы надеемся, что их будет не 100 и не 200, что не каждый национальный сельсовет или национальный район провозгласит себя республикой, а только те части Российской Федерации, которые являются компактными территориальными образованиями, обладающими достаточно большим потенциалом демографическим, хозяйственным, который позволяет ей не только содержать себя, но и выделять деньги на общие нужды. Республиками станут только те национально-государственные образования, которые действительно не только правами располагают, но и обязанностями по отношению к Российской Федерации. Вот почему мы согласны с тем, что в нашем проекте (я согласен с комиссией Корниловой, вчера мы обсуждали), надо бы заложить вот эту фразу о том, какие части могут образовываться в качестве республик, то есть те, которые располагают достаточными для этого возможностями. Формулировку более четкую юридическую мы дадим, чтобы не было такого, если у нас 5200, вы знаете, национальных районов и сельсоветов, и возникнет 5200 республик. Я считаю, что этого быть не должно.

С другой стороны предлагаются земли. Здесь возникает тоже много вопросов. Нужно ли нам идти на формирование земель? Но здесь возможны три варианта. Вариант А — все нынешние области, края станут субъектами федерации. Но здесь, конечно же, их количество превысит, я думаю, уже 90 и приблизится к 100. Ни одна федерация не может быть работоспособной при наличии 100 субъектов. Другой вариант, что все эти области, края останутся как бы частями унитарного пространства собственно российской республики или русской республики, как это предлагают, то есть будут ниже по статусу, чем национально-государственные образования, чем республики, фактически будут федеральными территориями, управляемыми из Москвы.

Уже сегодня очень многие регионы, по своему статусу располагающие крупнейшим экономическим потенциалом и все более и более возрастающим политическим потенциалом, вряд ли удовлетворятся вот таким статусом федеральной территории, непосредственно управляемой

из Москвы. Во-вторых, для развития внутригосударственных отношений, допустим, Поволжья и поволжских республик, других собственно русских областей и национально-государственных образований, конечно же, все эти образования должны иметь равный конституционно-правовой статус, чтобы внутригосударственные отношения развивались между субъектами, имеющими равный статус.

Третье соображение. Предлагается на основании экономико-географического, исторического и социально-культурного образования до 1995 года сформировать в составе Российской Федерации земли через объединение краев, областей, то есть собственно российских территорий. Такая работа сейчас ведется Институтом географии Академии Наук. Возникнет, по-видимому, около двадцати таких земель. Ну я могу сказать, что в среднем их население будет от 3,5 до 8,5 миллиона человек. Мы посмотрели, что примерно равное население могли бы иметь северная часть Центральных Нечерноземных областей, южная часть Центральных Нечерноземных областей, Центральный Черноземный регион, Северо-Западный регион, северная и южная части Уральского региона, Кубанский, объединяющий Ставропольский и Краснодарский края, которые имеют примерно одинаковую численность населения — около 7–8 миллионов, то есть примерно равные экономические потенциалы и так далее. Почему это важно? Потому что уже сегодня возникают ассоциации этих областей.

Ассоциации возникли не по желанию военно-промышленного комплекса, как кажется некоторым, а из необходимости координировать интересы областей во внутригосударственных, внутриэкономических отношениях на собственно внутрисоюзном рынке. Мы изучали ситуацию, складывающуюся с ассоциацией центральных областей, и, вы знаете, предварительный анализ показывает, что это перспективное образование, где уже выстраивается снизу та рыночная инфраструктура, которая позволит этим землям быть дееспособными и прежде всего самообеспечивающимися территориями. Это очень важно. Что положить на весы? Потенциальную способность к самообеспечению этих земель, либо то, что у нас возникнет 55 или 60 дополнительных субъектов Федерации?

Мы предлагаем, чтобы каждый субъект Федерации — республика или земля — имели примерно равную сходную систему органов государственной власти — законодательное собрание. Как оно будет называться, это уже дело собственно республики: либо оно будет называться, меджлисом, либо курултаем, либо законодательным собранием, либо народным вече — это уже дело непосредственно республики или земли, но — законодательное собрание как представительный орган.

Второе — высшее должностное лицо, избираемое либо непосредственно населением, либо законодательным собранием. Это может быть либо президент (например, в республиках), либо это глава администрации в землях. Третьей составной частью высших органов управления данной республики или земли является правительство, которое непосредственно подотчетно законодательному собранию республики или земли. Четвертое — высший суд республики или земли. Таким образом, предполагается, что принцип федерализма придет и в судебные власти, вот в эту самую третью ветвь высшей власти.

Предполагается, что Конституция вводит институт федерального уполномоченного Российской Федерации. Но я хочу обратить внимание, что это не наместник, не государево око, которое должно вмешиваться в дела данной конкретной республики или земли. Статус федерального уполномоченного будет определен законом, но уже сама Конституция четко очерчивает рамки его полномочий. Федеральный уполномоченный назначается Президентом только для того, чтобы координировать деятельность местных представительств федеральных образований — министерств, ведомств, служб Российской Федерации, представленных на территории данной республики, земли, быть каналом связи, каналом для информации, что очень важно: чтобы у нас прослеживалась определенная вертикаль, необходимы прямые информационные потоки. Такова координирующая и информирующая функция федерального уполномоченного, она четко закрепляется — и не более того. Он не имеет права вторгаться в полномочия и компетенцию, определенные как полномочия этой республики или этой земли. Это очень важно.

Кроме того, в республиках и землях, предполагается, будут местные службы уполномоченного Российской Федерации по правам человека. Это новый институт, который вводится как важнейшая, одна из важнейших гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Предполагается, что это будет уполномоченный Российской Федерации по правам человека, непосредственно назначаемый Верховным Советом Российской Федерации, подотчетный ему и пользующийся такой же неприкосновенностью, как и члены парламента. У него будет служба на местах, ему принадлежит важная роль. К нему должны обращаться граждане в случае нарушения государственными органами и должностными лицами прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека будет вправе инициировать расследования по этим правонарушениям.

У меня еще осталось пять или четыре минуты, я бы хотел остановиться на вопросе высших органов государственной власти собственно Рос-

сийской Федерации. Некоторые нас упрекают: зачем вы поместили сюда Государственный совет? Зачем вы даёте такие полномочия Президенту? Здесь мы, разработчики, находились в исключительно сложном положении. С одной стороны, позиция, скажем, Бурбулиса, Станкевича — мы их позиции хорошо знаем. Другие позиции у наших депутатов парламента — Бориса Андреевича Золотухина, Виктора Леонидовича Шейниса и других депутатов. Одни за то, чтобы усилить сейчас президентство, учитывая сложную ситуацию, когда нужно принимать оперативные решения и стремительно проводить их в жизнь, а другие за то, чтобы фактически иметь не президентскую республику, а парламентскую, то есть чтобы был жесткий контроль законодательной, представительной власти над Президентом.

Мы пытались, и мне кажется, нам удалось это в проекте Конституции, пройти мимо этих двух крайностей. Мы пошли на то, чтобы в Конституции заложить систему, близкую к президентской республике. Это не президентская республика в чистом виде, и не парламентская республика в чистом виде. Это я бы так назвал — на три четверти президентская республика, особый такой тип, который учитывает именно российские особенности и нашу конкретную практику, наш конкретный исторический опыт. Мы заложили систему исполнительной власти, — не только Совет Министров Российской Федерации, но целую систему федеральных исполнительных органов. В федеральную систему исполнительных органов входят четыре блока — Государственный совет, Совет безопасности, Совет Министров и служба Президента. Я обращаю ваше внимание — мы сделали это сознательно, потому что будет ошибкой сказать: давайте не будем вводить Государственный совет. Он все равно будет в той или иной степени, потому что в парламентских республиках, таких как Италия, в рамках правительства есть так называемые малые кабинеты наиболее влиятельных министров. В Америке их зовут «упорные кабинеты», в других странах — иначе. В любом случае в правительстве формируется какой-то малый орган, который фактически берет на себя функции политического кабинета, оставляя остальной части правительства экономические или хозяйственные функции. Исходя из этого, мы поняли: если не запишешь «Государственный совет», он все равно будет в той или иной форме, как бы ни назывался, но будет уже неконтролируемым. И вот поэтому лучше записать, чтобы одновременно заложить четкие рычаги контроля за этим самым Государственным советом.

Мы предлагаем следующие рычаги контроля со стороны Верховного Совета.

Первое. Президент назначает членов Совета Министров, государственных советников и Государственного секретаря с согласия Верховного Совета. Мы пока думаем, какое согласие заложить. Сенат США дает согласие в две трети голосов на назначение Президентом тех или иных высших государственных чиновников. Мы оставили этот вопрос открытым для того, чтобы сами парламентарии, депутаты предложили свое видение, какое нам согласие нужно для Президента — простое большинство или две трети.

Второй рычаг. Верховный Совет имеет право и полномочия отрешать от должности государственных чиновников — членов Совета Министров, государственных советников, Государственного секретаря в случае умышленного нарушения ими Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации. Делается это в том же порядке, в каком предусмотрена нами процедура отрешения от должности Президента Российской Федерации. Это тоже очень важный вопрос.

Это все есть в Конституции. Я завершаю, уже лампочка загорелась.

Третье полномочие. Мы определяем бюджетные рамки, средства государственной казны, которые выделяются этой самой исполнительной службе. Это тоже очень важный рычаг контроля.

Четвертое. Имеем право депутатского запроса, право запрашивать любую информацию у государственных чиновников и проводить расследование в случае необходимости.

И, наконец, пятое. Представлять предложения Конституционному Суду, чтобы тот рассмотрел решение исполнительной власти на предмет соответствия Конституции. На этом я сообщение заканчиваю.

Председательствующий. Доклад обстоятельный, есть над чем порассуждать. Пожалуйста, вопросы.

Некоторые товарищи опаздывают на заседание. Но не на столько же? Виталий Иванович, пожалуйста.

В.И.Севастьянов, *Нижнетагильский национально-территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Я прошу прокомментировать пока частный вопрос, хотя у меня есть вопрос и общего плана, потом его задам. А первый вопрос, который меня волнует, прошу Вас прокомментировать. Статья 2, народовластие, пятый абзац. «Граждане Российской Федерации имеют право, если иные средства не могут быть использованы, оказывать сопротивление в любой форме, вплоть до вооруженной, всякому, кто попытается силой или принуждением устранить демократический конституционный строй Российской Федерации». Мой комментарий. Вчера собрание или еще что-

то, я не знаю (полторы тысячи человек у Моссовета), свергло Моссовет своим голосованием. И это пока еще демократическая норма в рамках существующей сегодня Конституции. А по проекту этой Конституции мы даем право на оружие и не просто свергнуть этой толпой в полторы тысячи с участием наших народных депутатов, в том числе российских, а право вооруженным — уже на физическое уничтожение. Прошу Ваш комментарий.

О.Г. Румянцев. Дело в том, что очень важные слова в последней фразе «...пытается силой или принуждением устранить демократический конституционный строй Российской Федерации». Каждая подобная часть Конституции, во-первых, нуждается в законодательном толковании, расшифровке в виде закона.

Во-вторых, есть Конституционный суд, который будет квалифицировать те или иные действия.

В.И. Севастьянов. После того, как вооруженные силы уже будут.

О.Г. Румянцев. И, в-третьих, в первоначальном проекте не было слов «в любой форме, вплоть до вооруженной».

На Конституционной комиссии депутатом Ведерниковым было внесено предложение включить слова «в любой форме, вплоть до вооруженной». Граждане имеют право оказывать сопротивление тому, кто попытается силой или принуждением свергнуть демократический конституционный строй. Конституционная комиссия не голосовала, но не отвергла это предложение, и оно рабочей группой было включено.

Я прошу профессора Зорькина, который отстаивал пятую часть второй статьи, дать свои разъяснения, потому что по пятой части второй статьи возникает очень много вопросов.

Председательствующий. Вы еще находитесь под влиянием путча.

В.Д. Зорькин, эксперт Конституционной комиссии.

Уважаемый председатель и уважаемые народные депутаты! В этой статье в нашей формулировке и в той, которую предлагают эксперты, мы против того, чтобы были использованы те слова, которые вы зачитали и о которых говорил Олег Германович.

Что касается общего пункта, то мы настоятельно рекомендуем включить это в Конституцию с учетом опыта мировой практики, имея в виду, что граждане имеют это исконное право защищать свой конституционный строй. Речь идет не о любом сборище. Здесь каждое слово имеет свое место. И только в совокупности, с учетом этой общей фразы мы можем истолковать право народа на сопротивление. Это право крайне политической необходимости.

Председательствующий. Идея хорошая, но надо было отредактировать.

В.Д. Зорькин. Виталий Иванович, я с Вами согласен, что можно спорить по поводу слов «в любой форме, вплоть до вооруженной». Это предложение Конституционной комиссии, я еще раз подчеркиваю, депутатом Жилкиным не было отвергнуто. Поэтому мы и хотим, чтобы Вы это рассмотрели. Если будут протесты по этой конкретно формулировке, мы можем ее снять.

В.И.Севастьянов. Я не удовлетворен.

Председательствующий. Вопросы, пожалуйста. Всякие комментарии — потом.

В.И.Севастьянов. Это вопрос. Я же просил комментарий и надеялся на это. Посмотрите сейчас на содержание статьи. Толпа свергает конституционный строй — Моссовет, и тогда депутаты Моссовета приезжают вооруженные и стреляют в толпу. Так, как у вас написано. Понимаете? И мы это допускаем в Конституции. Вот, пожалуйста, ответ. Вот строй конституционный свергается, а наши депутаты стоят там. Мэр стоит. И тут идет толпа и стреляет.

О.Г. Румянцев. Виталий Иванович, если на этом митинге были призывы к насильственному свержению конституционного строя, то, думаю, прокуратура и правоохранительные органы вправе начать расследование...

В.Д. Зорькин. Уважаемый председатель, уважаемые народные депутаты, я еще раз прошу вас не отвергайте эту норму. Вы смотрите на все ее части.

Председательствующий. Прошу слушать комментарии.

В.Д. Зорькин. Что касается вопроса, который сейчас последовал, то обратите внимание, что там есть и иные средства — это значит и Президент республики, и Верховный Совет, и существующие власти. Если иные средства молчат — только тогда и только в этом случае...

В.И.Севастьянов. Опять поле стрельбы.

Председательствующий. Прошу успокоиться, товарищи. Но идея есть. Просто надо сформулировать так, чтобы не вызывало противоречий.

Ю.И. Семуков, *Ухтинский национально-территориальный избирательный округ, Коми ССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Меня волнуют два вопроса. Вы сослались на то, что есть Конституция Российской Федерации, которая предусматривает существование Российской Федерации в нынешнем ее виде. Но существует и Конститу-

ция СССР. Был проведен референдум о сохранении Союза, но в результате национально-освободительного движения Союз распадается.

Закладывая все это, но не учитывая деклараций о суверенитете, принятых республиками, входящими в состав РСФСР, Вы не боитесь, что в дальнейшем в Российской Федерации может произойти то же, что произошло с Союзом?

И второй вопрос. В четвертом подпункте статьи 89 записано: «Любое государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав Российской Федерации в качестве республики, земли». Если же те республики, которые приняли декларации о суверенитете, не будут признавать Ваш проект Конституции и не захотят, так сказать, войти в Российскую Федерацию, то какие меры по отношению к ним будут приняты? На Ваш взгляд.

О.Г. Румянцев. Борис Александрович, я прошу Вас подойти и ответить на второй вопрос, пока я отвечу на первый. По поводу судьбы Союза и сходной судьбы Российской Федерации. Очень важный вопрос. При написании данной Конституции мы исходили из того, чтобы не вылететь в ту же трубу, в которую последовал Союз Советских Социалистических Республик. Он оказался в такой ситуации потому, что изначально был малоконституционным государством. Изначально Федеративный договор от 1922 года был отменен Конституцией от 1936 года. И фактически это противоречие, существовавшее между, во-первых, реальным положением, во-вторых, текстом Конституции и, в-третьих, обещанным в 1922 году договорным содружеством снизу, и привело к дестабилизации и дальнейшему взрыву Союза. Как раз поэтому мы и предлагаем всерьез задуматься над опасной идеей Федеративного договора. Если мы хоть немножко задумаемся, просчитаем дальнейшую судьбу Российской Федерации как федеративного государства после принятия Федеративного договора, то мы поймем, что судьба будет такой же печальной, как у Союза Советских Социалистических Республик. Потому что попадем в двусмысленное положение. Будет существовать некая Конституция Российской Федерации, которая будет говорить о правах, о чем угодно, но о самом федеративном устройстве государства будет говорить Федеративный договор. Внутригосударственные отношения в этой Российской Федерации будут строиться на основе договорных отношений. Это противоречие, которое мы заложим принятием Федеративного договора и фактически подменой им Конституции Российской Федерации, взорвет федеративное государство потому, что сначала возникнет конфедерация, потом вообще все распадется.

Вот почему, учитывая прежде всего печальный опыт Союза, все вопросы, связанные с разделением полномочий между тремя этажами Российской Федерации с внутригосударственными отношениями, мы заложили в документ, который конституирует федеративное государство, то есть не в Федеративный договор, а в Конституцию. В дальнейшем может существовать целая система внутригосударственных договорных отношений: между Якутской-Саха республикой и другими Республиками, между землями и так далее, но в рамках Конституции Российской Федерации. Это первое. Второе. В отношении Союза. Мы закладывали изначально гибкую возможность Российской Федерации добровольно и на договорной основе вступать в содружество и союз с государствами, составлявшими СССР, а также иными государствами. Для ведения общих дел Союза (содружества) Российская Федерация вправе делегировать его органам часть своих полномочий. Мы вернулись к этой гибкой формулировке потому, что она открывает нам возможность и для экономического, и для военного союза и не закрепляет каких-то конкретных исторических и идеологических форм союза республик.

Председательствующий. Я хотел сказать одно слово. У Олега Германовича сохранилось старое видение Федеративного договора, который был заложен год тому назад. Сейчас Федеративный договор берет на себя только один предмет — разграничение полномочий, больше ничего. Причем эта идея закладывается только в том разделе Конституции, в котором говорится о разграничении полномочий. Все остальное остается в рамках существующей Конституции. Натяжка очень большая.

О.Г. Румянцев. Я не знаю в мире ни одной федерации, которая не конституционно, а договорно определяла бы разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектом. Предметы ведения во всем мире разграничиваются основным законом, а не договором.

Председательствующий. Есть договорная конституционная федерация.

О.Г. Румянцев. Было такое дело в Малайзии. Но тут же Сингапур стал независимым государством.

Рамазан Гаджимурадович, Вы как председатель палаты, я думаю, должны быть свободны от политических комментариев. Мне кажется, что председатель палаты ведет заседание, а не дает политических замечаний.

Председательствующий. Замечание принимается. Хотя Вы гость, но замечание принимается. Пожалуйста.

Б.А. Страшун, эксперт Конституционной комиссии.

Вопрос, если я правильно его понял, заключался в том, что будет, если какая-либо из республик откажется одобрить данную Конституцию. Мы здесь исходили из того, что Российская Федерация в ее нынешнем составе — это продукт длительного исторического развития. Это не та структура, которая создается на пустом месте из ничего или которая была создана ранее в результате какого-то договора.

С учетом этого обстоятельства проект Конституции предусматривает, что изменение состава, территорий и границ Российской Федерации требует согласия Верховного Совета Российской Федерации. Это часть первая статьи 90. Очевидно, что, если какая-то из республик отвергнет проект Конституции, это вопрос будет политический. Это вопрос, где потребуются юридическое оформление. Сам факт, что эта Конституция отвергнута, не означает, на мой взгляд, что данная республика автоматически выходит из Российской Федерации. Если вопрос встанет таким образом, он должен решаться соответственно с применением обычных в таких случаях процедур и обязательным, на мой взгляд, референдумом по данному вопросу, в рамках данной республики, потому что нужно выявить волю ее населения, чтобы это ни у кого не вызвало сомнения. Вопрос о возможном выходе в Конституции вообще никак не урегулирован.

Председательствующий. Вы извините, хотя я Олега Германовича полностью принял, но в данном случае не могу воздержаться. Вы меня простите, ради Бога, но речь идет о том, что, если Конституция не принимается, это не означает, что республика выходит, а может быть, она хочет на договорной основе сохранить свое участие в социалистической федерации. Как тогда быть?

Б.А. Страшун. Я об этом говорил. Очевидно, должны быть переговоры.

Председательствующий. Ну, вот, значит, опять мы возвращаемся к договорному процессу.

О.Г. Румянцев. Борис Александрович, я просто напомню Рамазану Гаджимурадовичу, что Бавария, земля Федеративной Республики, не приняла ее федеральной конституции. В Германии, тем не менее, никто не подвергает сомнению, что Бавария находится в составе ФРГ и является неотъемлемой и самой могущественной ее частью.

Председательствующий. Это напоминание эксперту. Спасибо. Пожалуйста, Ваш вопрос.

Н. Махиянов, *Нижнекамский территориальный избирательный округ, Татарская ССР.*

У меня два вопроса: один маленький, другой большой. Маленький по поводу раздела пятого, в котором описываются структура и функции

Верховного Совета. Верховный Совет разделен на две палаты. К сожалению, здесь нет четкого разграничения функций Государственной Думы и Федерального Совета. Правда, здесь есть ссылка на Регламент Верховного Совета, но могут быть два варианта. Если у Федерального Совета в отличие от Государственной Думы нет каких-то особых специфических функций, связанных, скажем, с национальным многообразием Российской Федерации, или других, то нет смысла в этом втором лишнем бутфорском образовании.

Если же Федеральный Совет имеет свою четкую специфику, то я тогда категорически не согласен с принципом выбора депутатов в Федеральный Совет. Если они будут выбираться так, как они выбирались в Совет Национальностей, я уверен, что такие республики, как Башкирия, Коми, Карелия, не получают представителей от национальностей, которые дали название этим республикам. Им просто будет заказан вход сюда, они сюда никогда не попадут. Принцип выборности по национальному признаку будет работать у нас очень долго. Значит, надо менять принцип выборности депутатов Федерального Совета. Вы мне скажите, в чем функции Федерального Совета? Почему здесь это не разъяснено? Очень темное место.

И второй вопрос, относящийся к главе, в которой говорится о составе территории Российской Федерации. В общем-то, Вы уже частично ответили на этот вопрос, но в статье 90 есть первый пункт: «Изменение состава, территории, границ Федерации требует согласия Верховного Совета Российской Федерации». И буквально строчкой выше: «Любое государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав Федерации в качестве республики, земли». Но события у нас могут развиваться так, что любая национальная республика в связи с развитием национального самосознания, и если у нее имеется исторический опыт государственности, может претендовать на создание самостоятельного государства.

Конечно, это несет печать договорной федерации, а не конституционной, где красной нитью проходит сама идея конституционной федерации. Но оставив в статье 90 пункт 1, Вы однозначно говорите: «Нет, не может быть механизма выхода из состава Российской Федерации». Или у Вас есть четкое видение механизма этого выхода?

О.Г. Румянцев. Я прошу экспертов подготовиться по второму вопросу, а я пока отвечу на первый,

По первому вопросу я с Вами полностью согласен. Здесь мы надеемся на помощь депутатов. Дело в том, что в Конституции, действительно, сейчас есть некоторые пробелы, которые мы надеемся заполнить прежде

всего с помощью депутатов. Их немного, но данный пробел есть. Мы не оговорили различий в полномочиях палат. Пока здесь заложено равенство палат. Но я лично принадлежу к сторонникам Вашей точки зрения, что столь по-разному формируемые палаты: нижняя — от территориальных округов, и верхняя — от субъектов Федерации, должны быть равноправными полностью по своему конституционному правовому статусу. Но учитывая федеративный характер нашего государства, наверное, должна быть специализация по полномочиям, по характеру рассматриваемых вопросов. Особые осложнения возникают в связи с многонациональным устройством нашего государства. Поэтому необходимо будет четко сформулировать в отдельной статье различия в полномочиях палат, то есть чем они занимаются.

Думаю, что это будет поддержано и Верховным Советом, и Съездом. Важно, чтобы Федеральный Совет (наш Сенат) действительно рассматривал вопросы, связанные со сложнейшим комплексом национально-государственного устройства, состава и территории Российской Федерации.

Из зала. Может быть, так и назвать — Сенат?

О.Г. Румянцев. Мы старались исходить из русского языка и российской исторической конституционной традиции. Мы сохранили полностью название всего парламента — «Верховный Совет», дав лишь в одном месте словосочетание «федеральный парламент». Верховный Совет — это не только советская традиция, Верховный Совет — это еще традиция со времен Анны Иоанновны, 30-х годов XVIII века; Верховные Советы были в истории Российского государства. Мы не могли пройти и мимо того, что первый полновесный Российский парламент, вернее, его нижняя палата называлась — Государственная Дума. И Россия, я думаю, вполне заслужила, чтобы такое хорошее словосочетание было восстановлено, потому что Россия именно с учреждением Государственной Думы в начале XX века вступила в клуб конституционных государств. Поэтому мы предлагаем нижнюю палату назвать Государственная Дума. Верхней палатой в свое время в Российском парламенте был Государственный Совет. Нынче у нас Государственный Совет стал частью исполнительной власти, и, учитывая федеративный характер нашего государства, мы предлагаем назвать верхнюю палату Федеральным Советом.

Это разные полномочия палат. Я думаю, что это действительно очень важный вопрос.

Председательствующий. Товарищи, я убедительно прошу, четче формулируйте вопрос и ответ, потому что у нас время истекает.

Л.С. Мамут, *эксперт Конституционной комиссии.*

Я понял вопрос таким образом: почему в проекте Конституции не урегулирован вопрос о процедуре выхода и о праве выхода из состава Российской Федерации?

Мы исходили из того, что, согласно действующей Конституции РСФСР, согласно постановлению третьего Съезда народных депутатов, принятого в апреле сего года, согласно последнему варианту проекта Федеративного договора, который мы сегодня утром получили, подавляющее большинство, практически весь депутатский корпус считает, что исторически сложившееся государство, единство народов РСФСР, сохраняется. Исходя из этих конституционных посылок, исходя из ясно выраженного такого намерения, ни право, ни процедура выхода в проекте Российской Конституции не предусмотрены. Если четко и ясно будет выражена воля и соответствующими субъектами Российской Федерации будет принята на себя ответственность за выход из Российской Федерации, если это будет четко и ясно обозначено, тогда такое право и такую процедуру надо, конечно, законодательно урегулировать. На сегодняшний день ни по тем юридическим документам, которые имеются, ни по той воле, которая на сегодняшний день обнаруживается, проблем выхода из состава Российской Федерации я не вижу.

Н.П. Медведев, *Пролетарский национально-территориальный избирательный округ, Мордовская ССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые товарищи депутаты, уважаемый Олег Германович! В нашей комиссии по национально-государственному устройству, после неоднократных обсуждений раздела проекта новой Конституции о федеративном устройстве, возникла проблема, которую нам, всем депутатам, придется, видимо, решать. Я думаю, было бы даже правильнее вначале провести обсуждение этого вопроса у нас в палате. Прежде всего нужно было бы решить этот вопрос. О чем идет речь? Да, третий Съезд народных депутатов РСФСР принял одну концепцию федеративного устройства России, Конституционная комиссия предлагает вторую концепцию, которые никак невозможно свести или найти какой-то компромисс. Скажите, пожалуйста, как Вы предполагаете чисто процедурно решить эту довольно сложную проблему: или отменить решения третьего Съезда народных депутатов о национально-государственном устройстве и пойти по предполагаемому Вами пути, или есть какой-то другой выход?

И второе. У Вас есть еще один момент процедурного характера. Обсуждение Конституции и решение национально-государственных вопросов Вы допускаете с помощью референдума. Закон РСФСР о референдуме, как Вы, наверное, знаете, не допустит этого. Ответьте, пожалуйста, какова процедура выхода из этих довольно сложных проблем.

Хотя я лично понимаю, что новую Конституцию надо принимать. В какой форме принять — это другой вопрос. Сегодня мы живем в совершенно иное время, и не делать этого просто нельзя.

О.Г. Румянцев. Я, Николай Павлович, просто удивлен Вашим вопросом, нам надо будет потом поговорить с Вами. Я считаю, исключительно искусственным является противопоставление проекта Конституции и решений третьего Съезда. И проект Конституции, и решения третьего Съезда исходят из того, что Российская Федерация — это федеративное суверенное государство. И это главная основа для того, чтобы определить, что у федеративного суверенного государства высшим законом является Конституция (Закон) этого государства. И договорные отношения в рамках внутригосударственных отношений в Российской Федерации будут строиться на основании Конституции Российской Федерации, которая закрепит его существующую федеративную государственность, не конфедеративность и не некоторую общность, а федеративную государственность. Поэтому противопоставления с решениями третьего Съезда считаю искусственными и надуманными. И даже огорчен был, узнав, что Ваша комиссия стояла на такой точке зрения.

Я глубоко убежден, и об этом говорил эксперт Мамут, что у нас есть государство, и предлагать как-то заново его сегодня строить, подписывая между субъектами федерации и РСФСР в целом некоторый договор,— это значит сделать серьезный шаг к разрушению существующей государственности и к ее уничтожению. В этой связи я еще раз говорю, что Федеративный договор, на мой взгляд, должен являться функцией и продолжением конституционно закрепленных отношений. Вот мой ответ на Ваш вопрос.

Н.П. Медведев. Я поясню просто. В связи с тем, что такой ответ меня не удовлетворяет, и вот по какой причине. Во втором пункте решения нашей комиссии (я был против такого пункта) мы решили, что тогда Конституционной комиссии нужно привести концепцию Конституции в соответствие с решениями третьего Съезда народных депутатов. Поэтому здесь несколько по-иному стоит вопрос. К сожалению, речь идет о федерации конституционной и федерации договорной. Вы знаете, в решениях третьего Съезда все-таки говорится о договоре.

Вы не ответили еще на второй вопрос, он касается референдума и решения через референдум.

О.Г. Румянцев. Николай Павлович, дело в том, что я руководил разработкой Декларации о государственном суверенитете и исхожу из этого нашего главного документа, по которому стало строиться новое государство в России. Там сказано, что положения настоящей Деклара-

ции являются основой для разработки Конституции, законов Республики, развития договорных отношений. На первом месте была поставлена Конституция. Третий Съезд проходил в сложной обстановке, в нервной обстановке. Решения первого Съезда являются для меня, например, действительно законом. И поэтому Конституция наша базируется на основе Декларации о государственном суверенитете и решений первого Съезда.

Если мы будем сейчас вспоминать каждый чих наших вождей о том, что берите суверенитета столько, сколько хотите, то мы действительно, еще раз повторяю, вылетим в трубу, куда вылетел СССР. Поэтому должна быть некоторая корректировка, политический курс должен нами совершенствоваться, уже на ходу, имея печальнейший опыт последних месяцев, судьбы всей страны.

Н.П. Медведев. А с референдумом что делать? Через референдум?

О.Г. Румянцев. Вот этот вопрос я хотел перед вами поставить, уважаемые депутаты. Считаю его действительно важным. Мы имеем шанс Конституцию заболтать, не принять, подчинить ее Федеративному договору, не принять на Совете Национальностей, не принять на Верховном Совете, не принять на Съезде и так далее. И если мы, депутаты, думаем, что мы тем самым хоть немножко, хоть на шаг продвинемся в решении наших проблем, — мы заблуждаемся, потому что в таком случае мы действительно в голом виде получим президентскую инициативу и избранный народом Президент, уважаемый народом Президент, в обход нашего депутатского корпуса выдвинет этот документ для утверждения народом. Такие прецеденты были, был 58-й год, была деголлевская конституция, которая в сложных для Франции обстоятельствах закрепила государственность Французской Республики, пятой республики.

Я считаю, что нам, наверное, нужно иметь эту возможность и все-таки самим взять на себя почетную миссию принять в основном этот проект, дать замечания. Эти замечания после Съезда будут учтены, проект будет окончательно доработан, и все-таки надо дать его на утверждение народу. Из чего я исхожу? Не какой-то поправкой, каким-то голосованием в 706 человек или в 708 человек — чуть больше или чуть меньше двух третей — мы можем внести такие поправки, которые исказят полностью концепцию Конституции Российской Федерации. Вспомните, что случилось на втором Съезде с частной собственностью на землю. Мы на год затормозили земельную реформу в Российской Федерации. Вот год нынешней зимы будет нам итогом того, что мы с вами нарешали в декабре на втором Съезде. Вот почему, мне кажется, Съезд вправе обсудить проект Конституции, сделать предложения, замечания, они будут

учтены, и на утверждение народу будет дан окончательный вариант, чтобы народ по преамбуле действовал. В преамбуле, во-первых: мы, многонациональный народ, принимаем Конституцию. А во-вторых, статья вторая — народовластие, многонациональный народ Российской Федерации обладает исключительным правом принимать Конституцию.

Председательствующий. Время, отведенное вами, товарищи депутаты, для вопросов, исчерпано. Продолжаем вопросы? Тогда давайте условимся: стоящие у микрофонов слева и справа по три депутата задают вопросы. Сколько мы выделим времени дополнительно для обсуждения? До часу продлеваем?

Пожалуйста, первый микрофон

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

Вы говорите о том, что для Вас являются (вообще для меня удивительно Ваши ответы и комментарии, которые здесь приходится слушать) законом решения первого Съезда. Решения третьего Съезда для Вас, исходя из этого утверждения, законом не являются.

О.Г. Румянцев. Нет, я так не говорил.

Г.Н. Сорокин. Только что Вы сказали. Второе. Вы говорите о том, что Вы удивлены постановкой вопроса, который задал Николай Павлович. Но как Вы и ваша комиссия работаете, если на протяжении двух часов ваши эксперты, которые много сделали для того, чтобы заработал законопроект, участвовали в совместной работе комиссии и Вам ничего не доложили? Что за организация работы?

Третье. Вы говорите о том, чтобы вынести этот вопрос на обсуждение народа, на референдум. Я бы с Вами согласился, если бы Вы не сделали одного уточнения: кроме раздела федеративного устройства, потому что, согласно нашему Закону о референдуме, вопросы, связанные с национально-государственным устройством и национальным образованием, запрещено выносить на референдум. И более чем удивительно слышать это из Ваших уст.

И последнее. Уважаемые товарищи депутаты! Мне пришлось участвовать в обсуждении законопроекта Конституции с первого момента до последнего, хотя я не являюсь членом Конституционной комиссии. И также пришлось заниматься разработкой Федеративного договора, последний вариант которого у нас имеется. От «а» до «я». Если присутствует эксперт, уважаемая товарищ Хатенкова, она может мои слова подтвердить. Я хочу сказать, что в процессе обсуждения Федеративного договора (и вы об этом помните) практически абсолютное согласие было достигнуто всеми национально-государственными образованиями

нашей Российской Федерации, абсолютно всеми. Более того, подошли к этапу подписания этого договора. Уже в общем-то было и решено подписывать его, если бы некоторые события не изменили ситуацию, какие-то силы были заинтересованы не подписывать его.

Я совершенно согласен с утверждением Олега Германовича в том, что процессы, прошедшие в СССР, аналогично проходят и в РСФСР. Это объективный закон, видимо.

Я уже задал три вопроса. А теперь я хочу дать реплику. Исходя из данных, которые мы имеем по поводу подписания Федеративного договора, исходя из практики, сложившейся в составлении Конституции, я хочу возразить секретарю Конституционной комиссии и утверждаю, что совершенно справедливым и единственно правильным в сложившейся политической ситуации был бы выход для нас — это заключение Федеративного договора, включение его в Конституцию как одного из разделов, что соответствует решению третьего Съезда народных депутатов. Я призываю именно это поддержать, иначе мы бы не являлись Советом Национальностей, и не будем им являться.

Председательствующий. Геннадий Николаевич, это уже выступление. Будьте добры понять: вопрос есть вопрос.

Из зала. Это риторические вопросы, на них можно ответить.

О.Г. Румянцев. Да, я с вами согласен. Я отвечаю. Прежде всего как работала комиссия? Комиссия работала нормально, даже очень хорошо. Здесь не надо, мне кажется, выражать беспокойство по поводу того, как она работает, а о заседании в этой комиссии Медведева мы проинформированы и депутаты проинформированы. Другое дело, что я был удивлен личной позицией Николая Павловича и свое мнение по этому поводу выразил. Так что до сих пор глубоко убежден, что решения третьего Съезда не противоречат концепции Конституции как суверенного федеративного государства. Единственное на что я просто хочу обратить еще раз внимание Совета Национальностей. У Совета Национальностей действительно очень большая проблематика внутренних государственных отношений, и разделение полномочий — это вопрос недоговорных отношений, и можно назвать четвертый раздел, если хотите, Федеративным договором, ради бога, и принимать его в том виде, в котором он встроен в контексте.

Если вырывать из контекста все государственные отношения в Российской Федерации: систему власти, права человека и их гарантий, вырывать их и какой-то конституционный раздел называть Федеративным договором — это есть разрушение государственности, к которой Вы так призывали здесь, будучи членом Совета Национальностей. Этот вопрос

национально-государственного устройства мы будем обсуждать. Это четвертый раздел, содержащий в себе то, что регулирует Федеративный договор, то есть разграничение полномочий между Российской Федерацией и республиками, входящими в Федерацию. Будем обсуждать на Верховном Совете, будем обсуждать на Съезде. Население будет принимать Конституцию в целом. Почему это важно? Не потому, что именно наш народ скажет окончательное слово. Все-таки основные изменения будут внесены и Верховным Советом и Съездом. Но народу психологически важно, чтобы эту Конституцию принять именно самому, потому что вы знаете, какое отношение у него к нашему Съезду, и к Верховному Совету, и к Совету Национальностей. Вы знаете, каковы рейтинги, как изменяются они, каково отношение к депутатскому корпусу. Наш депутатский корпус, к сожалению, очень часто принимал решения, которые подрывали доверие к нему со стороны населения. Очень важно, чтобы Конституция была уважаема не только депутатами, которые сидят на Съезде, очень важно, чтобы она была принята и утверждена народом, в том числе и вопрос национально-государственного устройства, в том числе и четвертый раздел. Я думаю, что на это будет решение Съезда. Съезд внесет корректировку в решения третьего Съезда.

Председательствующий. Олег Германович, я убедительно прошу воздержаться от оценки деятельности палат и депутатов. Убедительно прошу Вас. Второй микрофон.

В.П. Дорджиев, *Яшкульский национально-территориальный избирательный округ, Калмыцкая ССР.*

Уважаемый Олег Германович! У меня два очень коротких вопроса, и я надеюсь, что Вы дадите очень четкие ответы.

Первый вопрос. По проекту Конституции Федеративное Российское государство строится на базе равноправных республик и земель. Не ведет ли такая федерация к тому, что часть русского народа, живущая, допустим, в Тамбовской, Липецкой, Воронежской областях, образующая земли, равноправна с любым целым народом, проживающим в России? Не возвращает ли проект вот в этой части к реально существующей нации господствующей и нации подчиненных?

Второй вопрос. Почему из проекта Конституции выброшен принцип национального равноправия?

Председательствующий. Борис Александрович, ответьте, пожалуйста.

Б.А. Страшун. Я хотел бы в ответе на вопрос уважаемого депутата обратить внимание на то обстоятельство, что субъектами федерации являются не этносы, не определенные национальные общности, а государ-

ственные структуры, то есть в данном случае республики и земли. Если мы возьмем любую, скажем, республику, бывшую автономию, и посмотрим, что она собой представляет, то мы увидим, что это все-таки государственное объединение не только того или иного этноса, не только, скажем, якутов, башкир, татар и так далее, но в этой же республике живут и представители других этносов. И все вместе они образуют народ данной республики. И нет здесь никакого нарушения равноправия народов, равноправия этносов, напротив, такая система как раз наилучшим образом обеспечивает равноправие.

Председательствующий. Спасибо. Пожалуйста, народный депутат Бичелдей.

К.А. Бичелдей, Шагонарский национально-территориальный избирательный округ, Республика Тува, член Верховного Совета РСФСР.

Олег Германович, три коротеньких вопроса. Первый. Право наций на самоопределение данный проект Конституции не признает. Каково Ваше личное мнение по отношению к данному праву как к юридическому?

Второе. Раздел третий, статья 60, часть вторая. «Законом может быть установлено исключительное право РФ, республик и земель на определенные объекты собственности и виды хозяйственной деятельности». Я так понимаю, что это исключительное право республик и земель на владение и распоряжение землей, недрами и так далее. Верно? В таком случае, чьим законом — российским или республиканским — это право определяется? Если российским, то почему сверху определяется? Это второй вопрос.

И третий. Если принять статью вторую о народовластии в первой части: «народ обладает исключительным правом принимать Конституцию», то логически из этого вытекает — любое изменение Конституции тоже должно приниматься народом. Насколько это реально и вообще как это понимать?

О.Г. Румянцев. Спасибо за вопросы. На последний вопрос я уже дал ответ. Народ принимает Конституцию, ибо это исключительное право принимать Конституцию. Но по изменениям мы на две части разбили. Первый раздел изменяется референдумом, то есть основы конституционного строя, и непосредственно текст Конституции со второго по шестой раздел изменяется, со второго по пятый, изменяется двумя третями голосов палат. Я об этом уже говорил.

По второму вопросу. Статья 60 действительно так пишет, потому что у нас, обратите внимание, в разграничениях полномочий сказано, что к ведению Российской Федерации, республик и земель, то есть к совмест-

ному ведению, отведены природные ресурсы, имеющие общесоюзное значение.

Я обращаю внимание представителей национально-государственных образований суверенных республик, что здесь происходит иной раз непонимание. Почему-то видят, что мы здесь как-то обрезаем полномочия республик и земель, входящих в Российскую Федерацию. Ресурсы, имеющие общесоюзное значение, прежде всего стратегическое, мы относим даже не к исключительному ведению Российской Федерации, но к совместному, учитывая, что золото, например, добывается на территории Якутской-Саха Республики, хотя имеет общесоюзное значение для всей Российской Федерации.

Поэтому это отнесено к совместному ведению, даже не к исключительно Российской Федерации, а к совместному ведению Российской Федерации, республик и земель. Имеется в виду, что все остальное, что не имеет общесоюзного характера, регулируется непосредственно республиками и землями. Регулируется исходя из того, что у нас собственность может быть частной и общественной, из исключительного права собственности в ущерб положению о том, что собственность может быть частной и общественной, если частная собственность на территории республики кому-то принадлежит, то этот собственник также равноправен и принадлежит такой же защите закона, как и вся Республика в целом. Вот исходя из этой современной трактовки отнесенная собственности, которая не разбивается по федеративному принципу собственности, а делится со времен еще Римского права на собственность государства, частных лиц и объединений частных лиц, мы и записали, что в исключительных случаях законом может быть установлено исключительное право республик и земель на определенные объекты собственности и виды хозяйственной деятельности, имея в виду некоторые государственные монополии, если республики пойдут на объявление некоторых видов собственности, и объектов собственности, и видов хозяйственной деятельности государственными монополиями данной республики.

Вот так это предполагается регулировать. То есть опять же республикам предоставляется значительный простор за пределами ресурсов, имеющих общесоюзное значение.

По поводу права наций на самоопределение. Это вопрос, на который я, если позволите, здесь бы не отвечал, потому что не считаю его предметом регулирования Конституции. Может быть, ответит кто-то из экспертов, я не хотел бы допускать какое-то неаккуратное высказывание, которое будет потом трактоваться и использоваться против нашего проекта. Валерий Дмитриевич, ответьте, пожалуйста, Вы.

В.Д. Зорькин. Просим еще раз учесть, что речь идет не об изначально образуемой конфедерации, в которую входят народы, самоопределяясь и определяясь. Мы исходим из образования, сложившегося, естественно, исторически на нашей территории. И с этой точки зрения речь идет о реформировании государственности, наделении республик настоящими правами, которые они должны иметь в рамках федерации. С этой точки зрения Конституция никоим образом не отрицает права народов, а, напротив, подчеркивает это. Причем не в какой-то рядовой статье, а в принципах, в первом разделе. Пожалуйста: «В Российской Федерации уважаются и гарантируются права и свободы всех народов...». Вы говорите об одном из прав, мы подчеркиваем то, что эти права уважаются. Вопрос заключает не только юридическую, но и политическую сторону. Давайте договоримся раз и навсегда — чего мы хотим. Если, манипулируя разными словами, хотим создать конфедерацию, назовите так, мы тогда сделаем вам проект под конфедерацию, если хотите. Нашей задачей было определить федеративный характер государства. Мы это и делали, не ущемляя ни один из народов. Более того, в отношении собственности. Посмотрите статью 60, пожалуйста, там написано, что «законом может быть установлено исключительное право РФ, республик и земель на... объекты собственности», там говорится: законом не только Российской Федерации, но и республик, и земель.

О.Г. Румянцев. Я хотел бы добавить, что международные договоры составляют часть права Российской Федерации. Если международным договором установлены иные правила, нежели законодательством Российской Федерации, тогда применяются правила международного договора. Все права народов и этносов закреплены двумя пактами международного сообщества, и в данном случае, когда мы пишем в нашей статье 9, что «в Российской Федерации уважаются и гарантируются права и свободы всех народов и этнических групп», мы имеем все те права, которые международным сообществом и международными пактами закреплены за народами и этносами.

В.П. Лисин, *Семеновский национально-территориальный избирательный округ, Нижегородская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Олег Германович, я просил бы Вас прокомментировать статью 19, где говорится, что: «...гражданину Российской Федерации государством гарантируются защита и покровительство за пределами Российской Федерации», но с точки зрения защиты интересов наших соотечественников, которые оказались за пределами России. И как эта статья стыкуется

или не стыкуется с законодательными актами или конституциями других наших суверенных государств.

О.Г. Румянцев. Прошу ответить профессора Страшуна, а я потом сделаю политические дополнения.

Б.А. Страшун. Норма, которая содержится в статье 19 проекта — обычная для конституций современных государств. Речь идет о том, что в случае, если за границей находится гражданин Российской Федерации, все органы Российской Федерации, компетентные в этом отношении, должны оказывать ему всякое возможное содействие и покровительство. При этом, разумеется, не может идти речь о нарушении правил, существующих в отношении между государствами. Разумеется, речь не может идти о вмешательстве во внутренние дела иностранного государства и так далее. Но в тех рамках, которые установлены международными договорами и современными общими принципами международного права, полномочные органы Российской Федерации должны проявлять необходимую заботу о каждом гражданине России, находящемся за границей.

О.Г. Румянцев. Я хочу добавить, что эта статья и соответствующее переходное положение должны заставлять нас и высшие органы власти Российской Федерации добиваться признания двойного гражданства в республиках, состоявших ранее в СССР. Сегодня некоторые республики, ранее состоявшие в СССР, провозглашая свою независимость, в то же время отказываются от признания права своих жителей на двойное гражданство и лишают Российскую Федерацию возможности защищать своих соотечественников, находящихся в этих самых республиках. Я считаю, что эта статья должна нас наталкивать на политические решения, которые мы должны отстаивать, ведя договорные процессы, вернее, переговоры с соседними государствами, состоявшими в СССР.

Председательствующий. Пожалуйста, первый микрофон.

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

Олег Германович, я хотел бы сказать, что проект, который Вы представляете, с каждым разом становится все лучше и лучше. И вместе с тем есть ряд вопросов, которые не сняты, несмотря на многочисленные заседания комиссии. Первый вопрос. Почему все законы, на которые есть ссылки в данной Конституции, будут приниматься после и в течение трех лет? На мой взгляд, было бы вернее данные проекты законов или хотя бы основные положения представить одновременно.

Второй вопрос. Сколько предполагается иметь земель? Не кажется ли Вам, что затягивание вопроса с решением о количестве земель (и кто

в них будет входить) будет пролонгацией многочисленных межнациональных, межадминистративных и территориальных конфликтов, которая растянется на многие годы?

Третий вопрос. Статья 5. Здесь, на мой взгляд, заложена двусмысленность, поэтому прошу меня сегодня переубедить. «Международные договоры составляют часть ее права. Если международным договором установлены иные правила, нежели ее законодательством, то применяются правила международного договора».

На мой взгляд, этим пунктом закладывается возможность Президенту, Председателю Совета Министров или лицу, уполномоченному подписывать договор, подписать его, а потом нас всех поставить перед фактом, что международный договор должен действовать.

Статья 90. «Изменение состава, территории и границ Российской Федерации требует согласия Верховного Совета РФ». Товарищи, а кто должен требовать согласия? Сопредельные государства или высшие должностные лица, или народ и так далее?

Статья требует дальнейшей проработки. Я согласен с тем депутатом, который задавал этот вопрос.

Последнее. Статья 100, пункт «е»: «по представлению Президента РФ назначает судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда, РФ и Высшего арбитражного суда РФ, председателя Центрального банка, Генерального прокурора Российской Федерации».

Мы не раз и не два говорили о том, что Президент представляет исполнительную власть. Верховный Совет представляет законодательную власть. И в Конституции оговорена третья власть — судебная. Данным пунктом судебная власть и ее разделение с исполнительной и законодательной начисто зачеркивается. Прошу ответить на данные вопросы.

О.Г. Румянцев. Спасибо большое. Очень хороший вопрос, содержательный, и в то же время есть конкретные предложения.

По поводу того, чтобы проекты законов представить одновременно с Конституцией. Это было бы здорово, но, к огромному сожалению, так получилось, что мы — комиссия Съезда — не являемся частью Верховного Совета. Мы настойчиво ставили вопрос о создании комитета конституционной реформы Верховного Совета на основе рабочей группы конституционной комиссии, чтобы и комиссия Съезда (нас всего там сто два человека), через ее рабочую группу была включена в деятельность Верховного Совета. Мы как раз и мотивировали это тем, что необходимо одновременно прорабатывать основы тех законов, которые содержатся в Конституции. Далеко не все законы присылаются в Конституционную

комиссию для того, чтобы получить от нас заключение об их соответствии проекту новой Конституции.

Мы все-таки посмотрели общие положения уже принятых законов и старались откорректировать наш проект Конституции так, чтобы он в основном соответствовал уже принятым законам.

Но вопрос не снят. Считаю, что сразу же после принятия Конституции (надеюсь, что это все-таки произойдет) рабочая группа Конституционной комиссии должна будет стать частью Верховного Совета как Комитет конституционной реформы. И законы, еще не принятые, но содержащиеся в Конституции, будут нами прорабатываться с тем, чтобы их основы дать в те комитеты и комиссии, которые будут эти законы дорабатывать.

Это первый вопрос, второй вопрос по землям. Здесь есть определенный временной интервал. Конституция должна вступить в силу до 1995 года. В 1995 году истекает срок наших депутатских полномочий. В 1995 году будут новые выборы, до этого предполагается провести реформу административно-территориального деления. К 1995 году предполагается завершить принятие 37 законов, упоминаемых Конституцией. Мы попытались растянуть некоторые переходные положения именно на этот период. За это время надо четко определить разумные границы земель, которые подсказывает сама жизнь, чтобы не было каких-то надуманных структур, чтобы в основу такого деления были положены экономико-географический и исторический принципы.

Надеюсь, что принимать решения будет федеральная власть, а никакие не местные референдумы и не областные начальники. Федеральная власть в Российской Федерации должна принимать решения, как будут пролегать границы вот этих самых земель, непосредственно территорий с русскоязычным населением. То есть это Федеральный закон, принимаемый Верховным Советом, будет решать, а не областное руководство, которое, конечно, будет сопротивляться.

По международным договорам. Я обращаю ваше внимание, что международные договоры возникают не автоматически, когда их президент подписывает, они вступают в силу после их ратификации. В статье 100 есть пункт, и в нем записано, что Верховный Совет ратифицирует международные договоры Российской Федерации, включая межгосударственные договоры в рамках Союза суверенных государств. Когда Верховный Совет ратифицирует подписанный Президентом договор, тогда этот договор становится частью законодательства Российской Федерации и действует наряду с законами Российской Федерации, также принимаемыми Верховным Советом.

Председательствующий. Олег Германович, извините, если можно, немножко покороче.

О.Г. Румянцев. По статье 109 Президент предлагает кандидатуры судей.

В.П. Сыроватко, *Брянский национально-территориальный избирательный округ, Брянская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Сотая статья.

О.Г. Румянцев. Дело в том, что есть классическая и апробированная во всем мире схема разделения властей, используемая при назначениях. Предлагает глава исполнительной власти, дает согласие законодательная власть. Таким образом, из обоюдного согласия, «брака» двух сторон возникает третья власть — судебная.

У нас ныне ситуация далеко не классическая — Председатель Верховного Совета предлагает кандидатуры в Конституционный Суд. Это неудачно, потому что предлагать должен Президент, а давать согласие и избирать — Съезд.

Председательствующий. Все. Спасибо. Пожалуйста, товарищи, которые стоят.

О.Г. Румянцев. Поступил вопрос: являются ли автономные округа субъектами Федерации в ранге земель?

Этого нет в проекте Конституции из-за нашей спешки при распечатке. В статье 89, часть 3, говорится о том, что территориальное устройство республики, земли включает в себя самоуправляющиеся территориальные общности, система которых устанавливается Конституцией республики, земли. Эти территориальные общности в составе республики, земли могут быть и национальными автономиями. С тем чтобы не возникало ни у кого вопросов, мы предлагаем сюда дописать (часть 3 статьи 89): территориальное устройство — это «самоуправляющиеся территориальные общности, в том числе национальные автономии», далее по тексту. Это для тех национальных автономий, которые, как я уже говорил в своем выступлении, не в состоянии стать республиками ни по экономическому потенциалу, ни по демографическому потенциалу, ни по состоянию своих финансов, то есть они не в состоянии выполнять свои обязанности выплаты средств в федеральный бюджет.

Председательствующий. Надо иметь в виду не столько национальные автономии, сколько национальные области и национальные округа. Завтра любой район может объявить себя национальной автономией и будет выступать субъектом федерации. Ясно?

Николай Иванович, пожалуйста.

Н.И. Мальков, *Читинский национально-территориальный избирательный округ, Читинская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Вначале реплика в связи с последним ответом Олега Германовича. Все-таки ни в проекте Конституции, ни в Вашем ответе ясно не говорится, что сохраняется субъектность автономного округа. Автономный округ и в предложенном проекте, и в Вашем ответе поглощается землей. И двузначного здесь толкования не может быть. Видимо, нужна третья формула, чтобы толковать однозначно.

А вопросов у меня два. Первый. Как Вы относитесь к тому, что международная практика и практика других государств, наша тоже, свидетельствует о том, что Конституция, как правило, отражает сложившиеся государственное устройство и управление?

Мы же в данном проекте Конституции вначале хотим конституционно определить рамки завтрашних изменений, а потом эти рамки начинать конкретными законами. Это первый вопрос.

Второй. В нашем Законе о референдуме, Вы помните, как он обсуждался и принимался, однозначно говорится о большинстве принявших участие в референдуме. Без изменения это положение распространяется на предполагаемый референдум по Конституции. Государства или республики в составе РСФСР, автономные области и округа — при голосовании отдельно в какой-то части учитывается, что большинство из них тоже высказалось? Не подомнем ли мы интересы автономий путем вот такого большинства, которое, безусловно, будет обеспечено?

Спасибо.

О.Г. Румянцев. Спасибо, Николай Иванович.

Вот этот первый вопрос очень хороший. Конечно, документ наш не только юридический, но и политический, и поэтому этот политический вопрос совершенно разумно встает. В истории конституционных реформ есть яркие примеры, когда именно Конституции, принятые в смутное время, становились документом выхода из кризиса. Самый яркий пример — Конституция США, которая заложила федерацию, закрепила федерацию и решила вопрос почти войны между федералистами и антифедералистами, сторонниками конфедерации.

Другой, совсем недавний пример — испанской конституции 1977 года, которая заложила основы для перехода Испании от авторитарного режима к демократической конституции монархии. Тоже яркий пример. Кстати, могу сказать, что и сегодня, в весьма смутное время для Чешской и Словацкой Федеративной Республики, где одни законы принимаются Словакией, другие — Чехией, федеральное правительство в некотором смятении. Они тоже вышли сейчас на то, чтобы Конститу-

цией определить новые институты и новые федеративные внутригосударственные отношения в рамках Чешской и Словацкой Федеративной Республики. Таким образом, есть целый ряд примеров — и далекого прошлого, и недавнего прошлого, и нынешних дней, — когда Конституцию берут за основу для выхода из кризиса.

И второй вопрос, по референдуму. На мой взгляд, сегодня референдум по Конституции должен носить всероссийский, общенародный характер, потому что у нас сегодня непонятно, кто является субъектами федерации. Новой субъектности нет. По-видимому, будут учитываться результаты по суверенным республикам, национально-государственным образованиям, однако невозможно рассчитывать, чтобы две трети субъектов высказались «за». Это можно было в тринадцати штатах, которые создавали федерацию. Там они были достаточно равны. У нас сейчас части РСФСР имеют разный статус. Национально-государственные образования учитывать, а области — не учитывать? Из-за вот этого нынешнего неравенства субъектов федерации мы не можем идти на подсчет по частям, поэтому предполагается общероссийское всенародное голосование с учетом большинства проголосовавших граждан.

Председательствующий. Спасибо. Игорь Владиславович, пожалуйста.

И.В. Муравьев, *Воронежский национально-территориальный избирательный округ, Воронежская область.*

Олег Германович, у меня к вам вопрос от группы «Смена», которую вы так боитесь и поэтому не любите.

Предварительно небольшое вступление. Был вопрос, заданный депутатом Севастьяновым, относительно вооруженного сопротивления и так далее. И для того чтобы привести в порядок положение об использовании этого права гражданином, потребовались очень пространные, многословные рассуждения и объяснения как Ваши, так и экспертов Конституционной комиссии, что показало, на мой взгляд, невозможность напрямую применять данную норму Конституции. Необходимо, как Вы сказали, раскрыть это в текущем законодательстве.

Поэтому вопрос первый: насколько данная Конституция поддерживается текущим законодательством, насколько она с ним связана? Не получится ли так, что после принятия этой Конституции она повиснет в воздухе, не будучи подкреплённой другими законодательными актами?

О.Г. Румянцев. Можно, я сразу отвечу? А то вопросы забываются. Я «боюсь», как вы сказали, группы «Смена». Я молодой человек и неопытный депутат, не член Верховного Совета, а здесь «государственные мужи» группы «Смена» принимают порой такие решения, которые меня

даже в некоторый страх приводят. Я хочу сказать, что в статье 2, части 5 мы сказали не только о том, что это положение у нас будет регулировать текущее законодательство, но и Конституционный Суд. Для Конституционного Суда достаточно ясно, как трактовать слова «если иные средства не могут быть использованы», то есть если уже не сделал предупреждение Президент, если Верховный Совет не ввел чрезвычайное положение и так далее. Если «силой или принуждением» попытаться устранить демократический строй,— Конституционный Суд и здесь даст трактовку этих положений. Я считаю, что это достаточно четкая статья для трактовки Конституционным Судом.

Мне кажется, что у нас будет многогранная, разветвленная судебная власть: будет Верховный Суд Российской Федерации, высшие суды республик и земель, будут федеральные суды, такие, как, например, уже существующий Арбитражный суд, будут трудовые суды, административные суды. Есть возможность для прямого применения Конституции, потому что в нее закладываются четкие в отличие от ныне действующего Основного закона нормы. Вы видите, каждым отдельным пунктом расписаны и полномочия Президента, и Верховного Совета, и полномочия республик, и земель для того, чтобы их можно было трактовать в судебном порядке.

И насчет того, как мы отнеслись к текущему законодательству. Будучи выключенными из процесса законотворчества Верховного Совета, мы, комиссия Съезда, тем не менее делали в нашем секретариате сравнительные таблицы по общим положениям всех принятых законов, сверяя их с положением проекта Конституции, и старались, чтобы разрыва между текущим законодательством и проектом не было.

По некоторым вопросам дырки в текущем законодательстве есть. И мы надеемся, что на основе Конституции эти дырки будут устранены Верховным Советом в течение трех лет.

И.В. Муравьев. Второй вопрос. Правда, извините, я в том вопросе не говорил конкретно по данной статье. Таких статей можно привести с десятком, если не больше. И, по-моему, единственный судья, который у нас сегодня читает Конституцию, это Юрий Максимович Слободкин, и то только потому, что он член вашей комиссии, а остальные, я не знаю, как они будут руководствоваться нормами Конституции непосредственно. Тем не менее второй вопрос...

О.Г. Румянцев. Извините. Это важная реплика. Я хочу сказать, что этот проект прошел экспертизу Министерства юстиции РСФСР, где работают исключительно юристы. Проект получил положительную оценку и экспертизу Московской городской коллегии адвокатов, Московской

областной коллегии адвокатов, Высшего арбитражного суда. Поэтому не только Юрий Максимович, но многие юристы и судьи уже посмотрели проект и внесли свои предложения.

И.В. Муравьев. Я не об этом говорю. Я говорю о применении, а судьи работают и в районных судах тоже. И все-таки второй вопрос. Какие положения действующей Конституции, на Ваш взгляд, наиболее нетерпимы и требуют немедленного изменения? Какие наиболее проработанные разделы можно включить в Конституцию?

О.Г. Румянцев. Особенно нетерпимы статьи, где воспитание по-прежнему предлагается на основе принципов научного коммунизма. Бог с ним, каким языком написана Конституция, язык можно изменить, но закладывать изначально цинизм в школах и вузах? Второе. Какие моменты можно было бы включить? Конечно, можно бы принять какие-то основные законы и ими латать Конституцию. Но мы опять же не будем конституционным государством, так как в конституционном государстве законы принимаются на основе Конституции, а у нас наоборот — Конституция будет лататься на основе принимаемых законов. Это перевернутое с ног на голову положение никогда не приведет нас к уважению Основного закона, к тому, чтобы он был основой всей деятельности Российского Верховного Совета.

Третье. Какие положения не устраивают в действующей Конституции? Не устраивает полностью отсутствующее в этой Конституции разделение полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением. И кроме этого, в действующей Конституции отсутствует четкое разделение и вместе с тем взаимное уравновешивание законодательной, исполнительной и судебной власти. Отсутствие таких вертикальных, горизонтальных уравновешиваний и требует от нас, я считаю, принимать новый закон как можно скорее.

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

Уважаемый Олег Германович! У меня два коротких вопроса. Во-первых, в статье 62 речь идет о землях, ее недрах, животном и растительном мире, которые не должны использоваться в ущерб народам, проживающим на соответствующей территории. Поскольку до сих пор земля, ее недра используются в ущерб интересам народа, предусматривается ли в проекте Конституции механизм реализации данной статьи?

Второй вопрос. Статья 170, где речь идет о государственной символике, в том числе о Государственном гимне Российской Федерации. До каких пор Государственный гимн РСФСР будет немым, то есть без слов? До принятия Конституции или какие-то меры принимаются?

О.Г. Румянцев. Прежде всего это положение (в частности, и депутату Муравьеву из группы «Смена» это будет интересно)...

Из зала. Он ушел.

О.Г. Румянцев. Жалко. Так вот это и есть конкретное положение Конституции, на основании которого возникающие суды и прежде всего суды республик и земель должны будут признавать противоправными действия тех государственных концернов, предприятий, которые сегодня используют землю, недра, воды в ущерб интересам народов, проживающих на соответствующей территории. Это прежде всего часть прямого действия. Поэтому хорошо, что Вы на нее обратили внимание, потому что на этой части будет строиться текущее законодательство, но уже и она подлежит применению прежде всего Конституционным Судом Российской Федерации.

И второе — по поводу гимна. Мы не стали закладывать какой-то конкретный текст, потому что, по-видимому, должен быть проведен конкурс на текст гимна. Но тексты с течением времени могут меняться... Эль-Регистан написал, Михалков что-то добавил... Подобные изменения текста вносить в Конституцию нецелесообразно. Поэтому и записано: «Текст Государственного гимна Российской Федерации определяется Федеральным законом».

Председательствующий. Пожалуйста, Ваш вопрос. И давайте уже заканчивать.

Ю.М. Шанибов, *президент Всесоюзной ассоциации малочисленных народов, Председатель Координационного совета ассамблеи горских народов Кавказа.*

Если Вы разрешите, я задам один вопрос, и если можно — в порядке выступления. Недавно в Грозном состоялась сессия Координационного совета, мы приняли очень важное решение. Я бы проинформировал депутатов, если бы разрешили выступить. А сейчас, если можно, один вопрос. И в порядке обсуждения — сегодня или завтра.

Председательствующий. Вопрос очень коротко. Дадим, да?

Ю.М. Шанибов. Спасибо. Вопрос такой: думала ли Конституционная комиссия над тем, что идеи и процессы, связанные с формированием единой мировой социалистической республики (по Ленину), станут фактически демонтажем этой идеи и практики, что со снятием этой проблемы и предоставлением прав на самоопределение автономиям и другим народам путем референдума и другими методами остановить этот процесс — не превратится ли Российская Федерация в Карабах соответствующего размера?

О.Г. Румянцев. Это скорее не вопрос, это скорее часть Вашего завтрашнего выступления. И тем не менее я, конечно, должен отреагировать на это. Как раз для того, чтобы Российская Федерация не стала Карабахом, где действительно каждая часть национального, компактно проживающего населения на территории соседнего, например, образования, где другой этнический состав, — все это заставляет нас всерьез подумать, насколько дееспособен, насколько жизнен принцип национально-государственного деления Российской Федерации по национальному, по этническому принципу.

Вот Декларация о суверенитете Коми Республики. В преамбуле: мы, многонациональный народ Коми Республики, принимаем такую-то декларацию... Коми Республика — национальное государство. Уже противоречие первой статьи и преамбулы. Многонациональный народ решает, что это национальное государство. Государство какой нации, какого этноса? Чтобы этого не случилось, и предлагается в Конституции решить, во-первых, какое территориальное деление будет по признаку равноправных субъектов и, во-вторых, чтобы этническая принадлежность не решала бы главную роль при формировании государственных структур того или иного субъекта федерации.

Ю.М. Шанибов. Тогда это будет противоречить общемировым тенденциям. Благодарю.

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

Олег Германович, я должен сказать в поддержку предыдущего товарища. Мы же республики. Вы тут говорили, что они не будут ущемлены. Я утверждаю, что все будут ущемлены. Мы ликвидировали даже национальные округа, которые составляли 50 процентов территории. Вы говорите, они не дееспособны. Так разберитесь. Норильский комбинат на территории Таймырского автономного округа «кормит» почти всю страну, а северных там не получают ни копейки, подачки только. Разберитесь с Тюменской областью. В Тюменской области и «не пахнет» двумя округами. Разве можно не считаться с автономными образованиями, которые по экономическому потенциалу выше отдельных государств. Должен Вам напомнить слова Ломоносова, что российское могущество будет прирастать не только Сибири, но и Севером. Будущее России — с Севером, и Вы не хотите этого понять. Хочу предупредить, вы же можете посеять такое, что сейчас даже непредсказуемо. Прошу внимательно отнестись к этому вопросу.

О.Г. Румянцев. На самом деле вопрос очень важный. Я уже сказал, что в статье 89 есть действительно упущения, которые мы восстанавливаем, например, о том, что признается возможность вхождения национальных областей и округов и существования их в составе земель, в случае, если они не в состоянии овладеть...

Председательствующий. Вы это уже говорили.

О.Г. Румянцев. Я это уже говорил. Но очень важен следующий момент. Мы не закрываем возможность образования новых республик и земель. И статья 91 закладывает это: порядок образования новых республик, земель на территориях существующих республик и земель.

Председательствующий. Спасибо. Давайте очень короткий вопрос, потому что мы по всем параметрам переборщили уже.

Из зала. Очень короткий вопрос не получится.

Председательствующий. Если не получится — заканчивайте. У кого короткий вопрос? Мы исчерпали время. Мы определили время с согласия членов Совета Национальностей. Прошу прекратить пререкания.

В.Н. Любимов. Коротеньких два вопроса. Организация Объединенных Наций официально признала проблемы национальных меньшинств коренных народов. В 1989 году комиссия с участием СССР приняла специальное решение по правам коренных народов. Вопрос такой: знакома ли Конституционная комиссия с этим документом или Вы считаете, что у нас нет проблем национальных меньшинств и коренных народов?

И второй вопрос, еще короче. Во временном положении уполномоченного Президента записано, что он вправе приостанавливать законы республик, входящих в РСФСР, если они не соответствуют законам России. Как Вы лично считаете это положение? И что у нас за республика и государство, если уже ничего нет?

О.Г. Румянцев. Да, нам знакомо это положение, о котором Вы говорите, и в статье 94 мы его записали. Мы записали это в пункте и — о защите исконной среды обитания малочисленных народов и этнических общностей. Слово сочетание «коренные народы», по-видимому, тоже следует сюда добавить. «Под защитой среды обитания» имеется в виду не только природная, но и культурная, социальная среда и так далее. То есть это вообще национальное, экономическое, культурное, языковое развитие всех народов, в том числе малочисленных народов и этнических общностей. По-видимому, «коренные народы» надо также указать в этом перечне.

Второй вопрос был...

Председательствующий. Это все вместе было. Вы знакомы с этим документом? — спрашивал депутат.

О.Г. Румянцев. О Федеральном уполномоченном. Федеральный уполномоченный по нашей Конституции не имеет права приостанавливать действия законов республик и земель. Он имеет право приостанавливать действие актов, нормативных актов самоуправления в случае противоречия актов местного самоуправления законам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации, но не законам республик и земель.

Председательствующий. Но у них, между прочим, лучшие варианты. Пожалуйста.

В.Н. Евдокимов, *Петрозаводский национально-территориальный избирательный округ, Карельская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

В продолжение вопроса, который задал депутат Любимов. Вам не кажется, что представляемый проект Конституции необходимо было бы представить в палату и вообще в Верховный Совет? Положение, скажем, и о землях, которое присутствует в проекте Конституции. Дело в том, что через два месяца предполагается вынести этот важнейший проект на референдум. Полагаю, люди должны знать существо основополагающих вопросов, которые здесь заложены. Этого здесь нет. Вы приравниваете в правах ныне существующие республики к предполагаемому формированию земель. То есть земли будут обладать статусом республик. Так я понимаю?

О.Г. Румянцев. Статусом земель будут обладать земли.

В.Н. Евдокимов. Ну раз земли будут обладать собственной Конституцией и вы закладываете гражданство, так что же это как не республика? То есть все уверения в том, что это будет федеративное государство, я подвергаю большому сомнению. Конфедерация. Более того, в разделе о языках вы пишете не о государственном языке, а об официальном языке. Что, государства уже нет? Почему же вы говорите об официальном языке? Понимаете, что это конфедеративность. Мне думается, что, принимая такой проект Конституции, мы, во-первых, покончим с единственным — Российским государством. И во-вторых, с таким же успехом можем вылететь в трубу, в которую вылетело союзное государство.

О.Г. Румянцев. Вы представили сейчас точку зрения одной из сторон. В чем сложность нашей работы? Сложность в том, между тем, что каждый национальный район желает быть независимым, суверенной республикой, и сложность того положения, о котором Вы говорите, что якобы создание земель приведет к распаду Российской Федерации. Нет, как раз мы и считаем, что закрепление федеративного государства будет в том, что у нас будут равноправные статусы. То, что штаты Австралии,

штаты Нигерии, Бразилии, США имеют конституции, имеют гражданство, ни в коем случае не умаляет федеративности перечисленных федеративных государств.

Председательствующий. Последний вопрос. Пожалуйста.

Н.Д. Огородников, *Абаканский национально-территориальный избирательный округ, Хакасская ССР, член Верховного Совета РСФСР.*

В статье 143 записано, что «Центральный банк РФ подотчетен Верховному Совету РФ, независим от органов исполнительной власти». Однако эта независимость кажущаяся, потому что в статье 109 мы даем право Президенту, главе высшей исполнительной власти, представлять для назначения председателя правления Центрального банка. Мы столько боролись за независимость банка, и вдруг даем Президенту такие права. Я считаю, что такие права ему давать нельзя.

О.Г. Румянцев. Еще раз по этому вопросу отвечаю, что международная практика формирования как судебной власти, так и исполнительной исходит из того, что глава исполнительной власти предлагает кандидатуры для назначения, законодательная власть утверждает либо дает согласие. Такова международная практика.

Н.Д. Огородников. Поэтому надо исходить из российской практики. Российская практика показывает, к чему это приводит.

О.Г. Румянцев. Приводит к тому, что Верховный Совет, который утверждает бюджет, вправе будет не дать согласия на назначение председателя правления Центрального банка.

О.Г. Румянцев. Надо вычеркнуть это положение.

Председательствующий. Пожалуйста, последний.

Депутат (не представился). Олег Германович! Я хотел бы задать два очень маленьких вопроса.

Первый. Вы сказали, что у нас будет государство на три четверти президентское. Насколько я знаю из международного права, есть три формы государственного правления: президентская, полупрезидентская и парламентская. Я боюсь: мы уже 73 года искали свои пути развития. Я боюсь, что этот путь — на три четверти — может нас в очередную петлю завести. Это первый вопрос.

И второй. Я читаю статью 98: «Верховный Совет Российской Федерации, федеральный парламент является высшим представителем и единственным,— подчеркиваю,— законодательным органом Российской Федерации». Перелистываю следующую страницу. В статье 104 написано: «Право законодательной инициативы в Верховном Совете РФ принадлежит...» — перечисляется кому, а также: «...законодательным органам республик и земель». И далее в статье 121, части 2, пункте «а» то же

говорится о законодательном собрании. Это как — противоречие? Если в одном и том же государстве несколько законодательных органов, то мы говорим уже не о федерации, а о конфедерации.

Я просил бы ответить на эти два маленьких вопроса.

О.Г. Румянцев. Вопросы действительно важные, но противоречий здесь, в перечисленных Вами положениях, нет. Прежде всего, Верховный Совет Российской Федерации является действительно единственным органом законодательной власти Российской Федерации, потому что законы Российской Федерации принимает только Верховный Совет, не Госсовет, не Президент. Это подчеркивает, что Президент не вправе издать указ, который является фактически законом — как сейчас по Совмину издан указ, который фактически вместо закона принят. Такого по новой Конституции быть не должно и не может быть. Единственным законодательным органом Российской Федерации является Верховный Совет Российской Федерации. Законодательные собрания республик и земель являются единственными законодательными органами республик и земель, но не Российской Федерации. В Российской Федерации — только один. Это первое.

Далее. Первый Ваш вопрос касался трех четвертей. Если бы мы ввели чисто президентскую форму правления, то я думаю, что вы же — депутаты, наш депутатский корпус — не согласились с тем, чтобы мы изъяли из Конституции наше право отрешать от должности государственных чиновников Госсовета, Совета Министров и — самое главное — решать вопрос о доверии правительству. Вот где четверть потерялась... Потерялась четверть президентской формы потому, что мы дали Верховному Совету право решать вопрос о доверии правительству. Если мы это снимем, мы снимем важный рычаг контроля за деятельностью исполнительной власти, и в частности Совета Министров. Поэтому мне кажется, что эти три четверти именно отвечают нашим реалиям.

Благодарю вас за внимание. Ведь по этим вопросам были различные точки зрения, и рабочей группе приходилось искать какой-то компромисс, среднюю линию. Благодарю вас за внимание. Надеюсь, что улучшение текста в нашей взаимной работе произойдет.

Председательствующий. Прошу провести регистрацию, пока Сергей Николаевич не ушел. Заодно я бы хотел поблагодарить Олега Германовича за квалифицированные ответы, за то, что он долго и стойко стоял здесь и очень большую работу провел в Конституционной комиссии, поблагодарить за эту работу.

И вместе с тем хотел бы, предваряя наше обсуждение, сказать Олегу Германовичу одну вещь.

Наша группа, которая разрабатывала Федеративный договор, полностью учла то, что идет параллельная подготовка Конституции новой, и поэтому оставила за собой только разграничение полномочий. Но Конституционная комиссия фактически ничего из того, что мы предлагали в ранних вариантах, во всяком случае, мало что не взяла в смысле учета национальной структуры многонациональной нашей республики. И я боюсь, что в целом действительно демократическая Конституция, которая создает концептуально новую модель гражданского общества, может быть взята под сомнение в республиках из-за несоответствия нынешним реальностям. И я просил бы Вас, Олег Германович, более внимательно отнестись к этому.

И второе. Не столько отражать взгляды сторон в Конституции, сколько исторические реальности, которыми мы сегодня вынуждены работать. Я еще раз подчеркиваю, что в этом плане как раз Конституция грешит. Баварский вариант оставьте все-таки баварцам, американский надо оставить американцам. Но самое лучшее взять — бесспорно. И многие моменты в других разделах... «Права личности» и так далее. Я полностью, двумя руками голосую за эту Конституцию. Но в данном случае нам важно не допустить столкновения интересов. Более того, не допустить растворения республик. В результате перестройки все выигрывают, а национальные автономии и национальные республики почему-то начинают проигрывать. Так что я прошу это учесть и очень внимательно посмотреть стенограмму нашего обсуждения, дать экспертам задание соответствующее.

Я еще раз Вас благодарю, благодарю экспертов за работу в палате и в комиссиях. Перерыв... Одну минуточку! Сергей Анатольевич, пожалуйста.

С.А. Носовец. У меня вопрос чисто технический. Наше телевидение российское связано нашим предыдущим решением о двухчасовой трансляции. Может быть, мы дадим им возможность сократить этот объем. Два часа смотреть — это...

Председательствующий. Обязательно, обязательно. Сергей Анатольевич, но вчера-то ничего не показали? *(Шум в зале.)*

(После перерыва)

Председательствующий. Продолжаем заседание.

Слово предоставляется народному депутату Николаеву Андрияну Григорьевичу.

Товарищи, мы о выступлениях договорились — по три минуты. Так? Или три-пять? До пяти минут? Я по записям иду. Пожалуйста, дайте

запись на выступления. Сорокин, Николаев... Батагов — один из первых. Сейчас Андриян Григорьевич, пожалуйте.

А.Г. Николаев, *Октябрьский национально-территориальный избирательный округ, Чувашская ССР (Республика Чувашьень), член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые Рамазан Гаджимурадович, Виталий Георгиевич, уважаемые коллеги! Сегодня мы с вами обсуждаем проект нашей будущей Конституции. Здесь Олег Германович постарался нам подробно доложить основные положения нового сложного проекта, потом пытался ответить на многочисленные вопросы. Каждый вопрос, я считаю, имеет очень большое значение. И к каждому вопросу при дополнительном рассмотрении надо подходить очень серьезно.

Но я хотел бы сейчас остановиться только на одном. Мне кажется, этот вопрос очень важен. На нем останавливались и другие депутаты: Виталий Иванович Севастьянов, Муравьев. Свои вопросы они конкретно поставили, и Олег Германович пытался ответить относительно статьи 2, пункта 5, где написано: «Граждане Российской Федерации имеют право, если иные средства не могут быть использованы, оказывать сопротивление в любой форме, вплоть до вооруженной, всякому, кто попытается силой или принуждением устранить демократический конституционный строй Российской Федерации».

Я ответом Олега Германовича не совсем удовлетворен. Он по всякому тут вопрос крутил, и сзади, и спереди рассматривал, и с середины. Поэтому я вношу конкретное предложение. В этой статье, пятом пункте, исключить слова: «если иные средства не могут быть использованы...». Далее исключить: «в любой форме, вплоть до вооруженной». Тогда этот пункт получается вот таким, я вам прочту: «Граждане Российской Федерации имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается силой или принуждением устранить демократический конституционный строй Российской Федерации».

Почему так правильно будет? Потому что, читайте дальше статью 3, первый пункт: «Высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь и достоинство...». Его жизнь. Если мы запишем в нашем Основном Законе, что можно применять оружие, то оружие надо покупать, тогда и закон нам надо принимать, где можно покупать. Потом перестреляют друг друга, потом кто-то будет судить, кого-то будут судить. Ни в одном законе, ни в одной конституции в мире я не слышал и не видел — может, где-то и есть такое выражение, что можно друг в друга стрелять. Вот я и против этого. Особенно против слов «вплоть до вооруженного». Слово «вооруженный» не должно быть в нашем Основном Законе, ина-

че мы допустим непоправимое, я заранее могу сказать. Сегодня привел пример Севастьянов в своем выступлении. И могло бы так случиться, если бы Конституция была принята.

Я вас всех призываю, чтобы при голосовании — даже в первом чтении — слова «вооруженного» не было. Если мы всех перестреляем, даже всемогущий Бог жизнь нам не может восстановить. Спасибо за внимание.

Из зала. Мы сейчас сотрясаем воздух. Для кого сейчас эти выступления?

Председательствующий. Товарищи, эти выступления мы делаем для стенограммы, которая должна быть полностью изучена. Во-вторых, здесь народный депутат Шейнис — один из разработчиков, членов Конституционной комиссии, мы его приветствуем. Лариса Дмитриевна, срочно свяжитесь с Олегом Германовичем, чтобы эксперты, которые у нас присутствовали при докладе Румянцева, были здесь, как он и обещал: он уходит, эксперты остаются. Слово народному депутату Батагову.

Т.Д. Батагов, Терский национально-территориальный избирательный округ, Северо-Осетинская ССР, член Верховного Совета РСФСР.

Уважаемые депутаты! Я намеревался выступить, но в ходе выступления Олега Германовича вопросы многие практически сняты. Однако я хотел бы сказать о том, что являлся одним из тех лиц, которые наиболее активно критиковали и не соглашались со многими моментами предлагаемых проектов Конституции — во всяком случае, до этого проекта. Я сегодня хотел бы остановиться буквально на некоторых моментах.

Во-первых, я присоединяюсь к точке зрения депутата Севастьянова, который совершенно правильно обозначил проблему статьи 2, в частности пункта 5. И мне кажется, что не слово надо изымать, как предлагает товарищ Николаев, а формулировку надо полностью изменить, ее сократить. Просто: закон исключает всякие попытки государственного переворота. Тут можно формулировку совершенно иную дать.

Но я хотел еще сегодня сказать, что мы повторяем ошибки, которые допускались при обсуждении предыдущего проекта Конституции. Я имею в виду момент, о котором коллеги депутаты говорили, что на сегодня Россия, Российская Федерация не имеет Федеративного договора. И мне кажется, что все-таки первичным должен быть Федеративный договор. Иначе если сейчас на обломках старой федерации опять породим новую Конституцию, то фактически нового ничего не будем иметь, кроме предыдущего и пока еще существующего имперского принципа: «Сверху диктуем — делайте так, как мы вам скажем». Поэтому, чтобы потом, входя в состав обновленной федерации, не возникало у нас ника-

ких проблем, в договоре должны быть обозначены позиции и земель, и республик, и территорий. И вот тогда, наверное, не будет никаких проблем. Ибо сегодня получается так, что ворота, через которые мы войдем в федерацию, мы видим, а окно, через которое, возможно, придется выбираться какой-либо республике, не обозначено. Так что в проекте Конституции должен быть, наверное, обозначен и выход из состава Федерации, если, не дай Бог, такое случится.

Несколько слов по статье 107. Здесь есть такой момент. Указано, что депутат пользуется правом неприкосновенности, он не может быть задержан без согласия палаты, кроме случаев задержания при совершении тяжкого преступления. И здесь я поставил бы точку, потому что дальнейшее развитие этого текста (арестован, подвергнут обыску, личному досмотру — то есть все, что можно сделать с депутатом) неправильно. Пункт 4 данной статьи надо полностью, на мой взгляд, пересмотреть. Рекомендую экспертам обратиться к данной статье.

Статья 59. Здесь говорится о службе в армии. Товарищи депутаты, давайте согласимся с тем, что практически вооруженных сил, армии СССР как таковой не будет уже в том виде, в каком она существовала.

Здесь записано: защита Отечества является долгом граждан Российской Федерации. Вопросов нет, согласен. А дальше: «Если несение военной службы противоречит религиозным и иным убеждениям гражданина, оно может быть заменено выполнением установленных федеральным законом альтернативных гражданских обязанностей». Мне представляется, что эту формулировку тоже надо пересмотреть, иначе у нас не будет никакой армии и в конечном итоге Российское государство без армии — это будет что-то похожее на государство, но не государство.

Здесь же я поддерживаю предложение депутата Любимова по статье 100. Та формулировка, которая им излагалась, более подходит. Мне кажется, что экспертам с надлежащим вниманием надо отнестись к ней.

Статья 39 предлагаемого проекта Конституции, где речь идет о том, что «каждый имеет право на доступную квалифицированную медицинскую помощь». Остановлюсь на словах: «на доступную». Что это означает — «доступная»? Не понимаю. Мне кажется, наоборот: «на надлежащую медицинскую помощь». А потом уже определяется — у кого больше возможностей, у кого меньше, кто хочет палату с тремя окнами, кто с четырьмя. Это будет воля того, кто той или иной суммой валюты, денег располагает.

В принципе, товарищи депутаты, давайте скажем слова благодарности в адрес Олега Германовича и вообще всей рабочей группы. Мне кажется, что предлагаемый проект гораздо более совершенен, чем проекты,

которые мы рассматривали до этого. У нас споры, бывало, доходили до того, что иногда оскорбляли друг друга. Но появился предлагаемый проект, и чувствуется, что рабочая группа хорошо поработала. А если рабочая группа учтет высказанные сегодня замечания, то к следующему чтению проекта и пробелы будут устранены.

А.В. Пегухов, *Вологодский национально-территориальный избирательный округ, Вологодская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемый президиум, уважаемые депутаты! На Конституционной комиссии, на сессиях Верховного Совета, даже на Съезде мы не раз попадали в такую ситуацию, когда нужно принимать закон или какую-то статью закона, но она противоречит Конституции. И мы всегда ощущали какое-то противоречие между текущим законодательством и существующей Конституцией. В какой-то мере старая Конституция тормозила и тормозит законодательство. С этой точки зрения, мне думается, принятие новой Конституции — дело неотложное, полностью назревшее, и, на мой взгляд, представленный проект уже показывает нам ту форму Основного Закона государства, с которой можно согласиться.

Хотел бы высказать свое мнение насчет земель. Почему — земли? Дело в том, что, скажем, Вологодская и другие области поставили очень жестко вопрос: они должны быть субъектами федерации на уровне республик. Но чтобы удовлетворить это требование, есть два пути: либо найти компромиссное решение, то есть объединение каких-то территорий в более укрупненные административные единицы, либо приравнять каждую область к республике. И тогда субъектов федерации у нас будет чуть ли не сотня, что неприемлемо. Об этом говорилось. Мне думается, что в целом структура земель приемлема. Но меня удивило, что земли будут формироваться исключительно из центра. Мне думается, что должна быть заложена такая структура формирования, чтобы интересы регионов, областей и краев — с каким соседом объединяться, и так далее, где более устойчивые связи, — эти интересы учитывались.

Большое беспокойство вызывают автономные округа. Новая Конституция их не предусматривает. Я этого в новом проекте не нашел. Почему? Есть автономные округа. Как они были, так и сохраняются. Более того, могут создаваться новые автономные округа, национальные районы. Но они будут входить либо в республики как субъекты федерации, либо в земли. Это вполне естественный процесс, и здесь интересы малочисленных народов и народов, не имеющих своих национально-территориальных образований, мне кажется, нисколько не ущемляются.

И последнее предложение. Не знаю, как вы к этому отнесетесь, но по крайней мере на переходный период и сейчас, я бы считал, что в статье

89 пункт 4 — о свободном вхождении, кто признает Конституцию России, в наше государство, — я бы считал, что этот пункт лучше исключить и подтвердить незыблемость границ Российской Федерации, по крайней мере на переходный период, то есть до 1995 года. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо. Слово предоставляется Сорокину, подготовиться Павлову.

Г.Н. Сорокин. Уважаемые товарищи депутаты! У нас в Совете Национальностей сложилось уважительное отношение друг к другу. И, видимо, в силу того, что в работе над этим проектом участвовали не члены Совета Национальностей, Олег Германович допустил такую бестактность по отношению к нам — угрозы, что президентская власть будет. Не надо на психику давить. Я считаю, что такие поступки несовместимы с нашим статусом.

Теперь конкретно по Конституции Российской Федерации. В связи с тем, что Комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям обсуждала этот проект неоднократно и предлагала поправки в Конституцию, которые совершенно не были учтены ни с одной, ни с другой стороны. Наверняка это делали и другие комиссии, я не буду останавливаться на этом, потому что все эти поправки есть. Поэтому если разговор идет для стенограммы, просто упомяну о том, что все поправки, которые были внесены в комиссиях, необходимо рассмотреть на Конституционной комиссии. И некоторые замечания, которые, может быть, не вошли, а, может быть, прошли мимо внимания. Это касается в первую очередь основ организации власти республик и земель (раздел 20). Мне очень сомнительным представляется то, что будет единое государство, если этот раздел будет принят в той форме, в которой он здесь есть. В частности, законодательное собрание является «органами власти республик и земель». В таком случае мы будем иметь неравнозначные образования на территории Российской Федерации. Земли нескольких областей, естественно, будут неадекватны национально-государственным образованиям, экономический потенциал которых, естественно, в перспективе отразится и в своей политической линии. Это объективно. Национально-государственные образования останутся в том положении, которое сейчас имеется, и при тех же интересах. И, естественно, в процессе дальнейшего функционирования, я вот просто так прогнозирую, придется этим национально-государственным образованиям, которые на сегодняшний день все в основном на дотации, идти к этим землям, которые проводят свою политическую линию, будут проводить обязательно, и в конце концов эти национально-государ-

ственные образования будут поглощены этими землями. Поглощены — однозначно.

И здесь это каждый должен ясно понимать. Если, повторю, это Совет Национальностей. Я уже в третий или в четвертый раз обращаюсь, товарищи. Это Совет Национальностей, а не Совет Республики. Из этих позиций мы должны исходить.

Далее. Вот здесь, пятое, параграф 10, вариант «А» и «Б» касается Верховного Совета. В варианте «Б» пункт 3: «Совет Республики преобразуется в Государственную Думу, состоящую из трехсот депутатов. Членами Государственной Думы могут стать депутаты, избранные по территориальным округам». Я не буду перечитывать, там много написано, вы, наверное, все с этим знакомы. Но, судя по этим двум пунктам, получается, что мы создаем условия для формирования высшей республиканской власти по полному аналогу СССР, Верховного Совета СССР. Товарищи, то, что произошло с Верховным Советом СССР, все мы знаем. Неужели нужно еще экспериментировать таким же образом над Верховным Советом РСФСР? Я думаю, вряд ли это было бы правильным.

По обороне. Раздел, в котором говорится об обороне, предусматривает, что создаются федеральные войска, виноват, национальная гвардия. Против кого в каждом федеративном образовании будут образованы вот эти вооруженные формирования? Против кого они будут действовать? Если существует единая армия, тут — федеральные военные формирования, но мы сейчас уже имеем эти федеральные военные формирования. И вот здесь, по-моему, Сергей Николаевич Красавченко присутствует, знает последствия образования таких формирований. Уважаемый Рамазан Гаджимурадович, да и я, собственно говоря, полтора месяца провел в этих местах. К чему это приводит? Всем понятно. Поэтому, декларируя одни позиции с точки зрения прав человека, проводить в жизнь в другой статье другие — вряд ли правильно для Конституционной комиссии.

Я, конечно, никак не могу считать, что правильно было бы, если бы мы завершили обсуждение без какого-либо постановления, хотя бы потому, что я, честно говоря, опасаясь, что это будет вынесено на референдум. Ну как может моя бабушка, которая живет в деревне, или даже в городе инженер с достаточным жизненным опытом проанализировать?.. Я, не имея годовой практики в Верховном Совете, не смог бы оценить такой момент, который здесь изложен в Конституции, как «имеется федеральное коллизионное право». Ну, поверьте мне, никто не поймет. Никто, тем более если еще говорить о национальных наших образованиях. Поэтому говорить о референдуме вряд ли было правильно. Исходя из этих соображений, я считаю, что необходимо сделать следующее — включить

в комиссию, Конституционную комиссию, тех, кто работал над Федеративным договором, из состава национально-государственных образований. Здесь мнение представителей национально-государственных образований не учтено и не будет учтено, пока они не будут иметь возможности активно работать над этим законопроектом.

Второе. Я считаю, что нужно обязательно в нашем постановлении все эти статьи, которые имеются в Конституции, законопроекте, привести в соответствие с решениями съездов и Верховного Совета РСФСР. Предыдущих, имеется в виду. А не так, как Олег Германович говорит: первый Съезд я признаю, третий Съезд не признаю. Так вообще не годится.

Третье. Представить одновременно с проектом Конституции пакет законов, принятых и наработанных, о гражданстве, касающихся национальных вопросов, области, так сказать, национально-государственного устройства. И сопоставить их. Этот проект и те законы, которые приняты. Это будет правильно, я думаю.

И мне бы хотелось сказать (в отношении подробностей, я думаю, что у меня не хватит времени), что раздел, касающийся языков, — это первая предпосылка, как мы уже имели опыт в наших союзных республиках, к принятию закона об эмиграции беженцев. Я зачитаю. Статья 97, 2-й пункт: «Каждая республика, земля может самостоятельно устанавливать свои официальные языки». Официальные — это государственные, которые употребляются в ее органах, учреждениях наряду с официальным языком РСФСР. «Масло масляное» — так не бывает. К чему это приведет, мы уже знаем. Пример: Узбекистан. Вчера говорили об этом языке. Тут много коллизий возникнет. Так что не следует раздел, который здесь есть, принимать. Я предлагаю проект постановления принять после обсуждения этого законопроекта. Большое спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо. Слово предоставляется Павлову Николаю Александровичу. Подготовиться Ойнvidу.

Н.А. Павлов. Уважаемый Рамазан Гаджимурадович, уважаемые коллеги, мне бы хотелось сегодня быть предельно откровенным, потому что я чувствую, что мы подходим к стадии, может быть, непоправимых решений. Я вчера слушал министра Кулика, который сказал, что для программы реабилитации репрессированных народов только по Дагестану требуется от полутора, может быть, до четырех миллиардов рублей. К сожалению, сегодня уважаемый мною депутат Батагов настаивает на том, чтобы право на выход было записано. А я приезжаю в свой округ, в некоторые села, где две трети в селе либо непосредственно живые свидетели и участники раскулачивания, либо их дети. И я не знаю, как

я им буду объяснять, потому что у них нет ни больниц настоящих сегодня, ни дорог, ни телефонов. А в Тверской губернии, рядом, под Москвой, как сказал уже депутат Молоствов, сегодня выдают по карточкам ровно 300 граммов хлеба в день.

В связи с этим возникает вопрос: какую Конституцию мы собираемся принимать и какое государство строить? Некоторые убеждены, что наше государство является федеративным государством. Так оно вроде бы и задумывалось. Все это неправда. Россия была, есть и если она будет существовать, то будет существовать только в форме унитарного государства, как бы оно ни называлось. И больше того, существует огромная юридическая, политологическая школа, международная, которая доказывает, что все ныне существующие по Конституции федерации по сути являются унитарными государствами, в том числе — США, в том числе — ФРГ, Франция, Великобритания и Испания — тем более. И более того, только в форме унитарного государства крупное, большое государство и может существовать.

И Российская Федерация с самого начала и по сегодняшний день была, есть и, я надеюсь, останется именно унитарным государством. И хватит нам клишированные лозунги, навязанные корыстными политическими целями, вернее, людьми, использовать в качестве жупелов. Ничего худого в унитарном государстве нет. Унитарное государство означает, что, если в Москве за взятку сажают на десять лет, в Душанбе за взятку тоже должны на десять лет сажать, чтобы преступникам неповадно было. Унитаризм — это хорошо в государственной жизни. Это всего лишь навсего единообразие законов, в том числе и в экономической сфере. И все крупные государства в экономической сфере стремятся, конечно, к унитаризму. Это первое замечание.

Вы скажете, а как же с названиями, как же с республиками? Да, сверху было дано для некоторых регионов в силу ряда обстоятельств (мы сейчас не будем их касаться) право на некую, так скажем, отдельность, учитывая национальную самобытность и так далее, и так далее.

Нужно сказать, что в царской империи, которую русофоб Карл Маркс называл тюрьмой народов, он был лжец и русофоб, всегда таким и оставался до конца своей жизни. Так вот, в царской «тюрьме народов» в отличие от хваленых здесь Соединенных Штатов, не был уничтожен ни один народ, и там интересы национальные без федерации и без республик, и без конституций учитывались на порядок лучше, чем в хвалебное советское время в федерации.

Сегодня перед нами стоит принципиальный вопрос: по какому мы пути идем — по марксистско-ленинскому? Здесь все откликлось. Я не от-

рекса. Я в партию вступил, я в ней остаюсь, но не ради марксистско-ленинской идеологии вступал, а ради сохранения этой государственности, потому что это единственная структура и, кстати, ею остается, потому что новых партий нет. Так вот, понимаете, идем мы по пути отвергнутому, который мы отвергли в экономике. Отвергли? Отвергли. В идеологии отвергли этот путь? Отвергли, а в геополитической области мы уперлись и думаем, что это хорошо. Как бы я с уважением к Олегу Германовичу Румянцеву ни относился, он встает на этот же путь. Он человек, отрицающий всю марксистско-ленинскую схоластику, совершенно с другой ориентацией человек, встает на этот путь. Я не говорю, что этот путь плох, но этот путь в нашей истории, российской истории, ничем не подтвержден. Три попытки федерализации России окончились крахом. Вот четвертый крах мы сегодня наблюдаем. Сегодня мы должны принципиальный вывод из этого делать. Я убежден, что эта идея, на первый взгляд очень привлекательная для русских, а я сам русский и некоторые считают, что я даже националист, может быть, так оно и есть, но дело не в этом... Она очень привлекательна на первый взгляд. Да. Тюменская область должна уравниваться с Татарией. Должна. Не должно быть двойного стандарта юридического, понимаете. Татарин в Татарии не равен татарину в Тюменской области. Русский в Татарии не равен русскому в Тюменской области. Это совершенно точный юридический факт.

Я не вижу хельсинкских групп, которые этот факт стараются как-то пересмотреть и заставить людей посмотреть на это вот с такой точки зрения. Очень привлекательная идея — земли и республики. Но не покидает ощущение странности. Продолжают у нас республики называться национальными государствами, а земли, просто земли, — стадион для всех, как говорила моя любимая учительница. Почему это: если земля, то просто так? Вы знаете, я должен проинформировать, что выступал представитель уважаемых мною народов Северного Кавказа. Он сказал, что у них есть ассоциация, где они ставят вот такие вопросы. Я вас информирую, уважаемые товарищи депутаты, официально, что я принадлежал когда-то к так называемому патриотическому движению, потом я с ними разошелся, поскольку я себя считаю демократом (первый раз это говорю), а они были люди не демократических убеждений. Они ставят сегодня вопрос такой: создавать русскую народную партию и объявлять все конституционные акты начиная с 1917 года незаконными, вплоть до вооруженной борьбы. Вдумайтесь, товарищи из национальных республик. Вы понимаете, в чем дело? Репрессии Сталин провел незаконно. Пакт Молотова–Риббентропа Сталин провел незаконно, а вот в 36-м году, когда все сидели в тюрьмах, Казахстан выделил законно. Вы понимаете,

что возникает в душах этих людей? Вы понимаете, это 120 миллионов в этой республике. Так вот, я считаю, что концептуальная схема, заложенная в эту Конституцию, порочная, не подтвержденная историческим опытом России, в конечном счете разрушает Россию, и прежде всего разрушает русский народ. Она его окончательно денационализирует и, так сказать, разгосударствует, понимаете? Вот такое мое концептуальное видение. Считаю, что надо идти принципиально другим путем, и буду отстаивать эту позицию на Съезде. Я думаю, что здесь будет выступать Андрей Леонидович Головин (группа «Смена»), которого я тоже боюсь. Он некоторые идеи разовьет с этих позиций в плане юридической конкретике, потому что за 5 минут всерьез обсуждать Конституцию не будем. Спасибо, извините за то, что так долго говорил.

Председательствующий. Шесть с половиной минут. Больше Вам доверять не буду. Вы сказали, что согласны... Что же, на доверии совсем нельзя работать? Без доверия нельзя строить и федеративные отношения. Так, пожалуйста.

Г.М. Ойнвид, *Паланский территориальный избирательный округ, Корякская АССР.*

В отличие от предыдущего оратора, я представитель как раз того меньшинства в депутатском корпусе. Хотел бы, чтобы то, что будет высказано меньшинством, не подавлялось, как обычно, большинством. Мне представляется, что выступление товарища Павлова и та концепция, которая заложена в редакции новой Конституции, объективно породят центробежные силы. Почему?

Хотелось бы, чтобы Совет Национальностей определился по двум принципиальным и концептуальным вопросам: кто же все-таки является субъектом Российской Федерации? Это первое. И второе. Что первично — Федеративный договор или же новая Конституция, которую предлагается принять?

На мой взгляд, субъектами Российской Федерации должны стать, безусловно, все те регионы, республики, края, области, автономные области, автономные округа, которые перечислены в статье 71 ныне действующей Конституции РСФСР. Отнимая у них политическое право, которое заложено в этой статье Конституции, а оно уже политически определило эти регионы как субъекты Российской Федерации, мы породим центробежные силы.

Давайте все разложим, как говорится, по полочкам. По измененной ныне Конституции (я представитель автономного округа, поэтому буду говорить в контексте об этих национально-территориальных образованиях), это низшие ступени национальных автономий, которые имеют нынче са-

мостоятельный бюджет. Другое дело, что он во многих отношениях отрицательный, но ведь это потому, что лишь политически определено право субъекта Российской Федерации, но не экономически. То есть не определено право субъекта собственности от имени государства на все то, что находится на этой территории. И то, что объяснял Олег Германович, что якобы субъекты Российской Федерации будут таковыми, если у них будет возможность иметь положительный бюджет, это очень сомнительная версия.

К примеру, возьмем Республику Туву. На сегодняшний день она имеет более 50 процентов дотации. Эта республика имеет статус национально-государственного образования, но не имеет права собственности на то, что находится на ее территории. И если бы она такое право имела, то безусловнейшим образом не имела бы отрицательного бюджета.

Следующее. Вы все принимали Земельный кодекс (я не являюсь членом Верховного Совета). По этому кодексу в сфере земельных отношений все те, кто перечислен в статье 71, являются самостоятельными. И если опять же отбирать это право у тех регионов, республик, которые перечислены в статье 71 ныне действующей Конституции, то это, еще раз говорю, породит центробежные силы.

И последнее. Если вспомнить нашу новейшую историю, окунуться в нее, мы увидим, что еще на первом Съезде народных депутатов Союза поднял вопрос о Союзном договоре Андрей Дмитриевич Сахаров. Тогда его никто не послушал. И ныне мы видим развалившийся Союз. И даже не конфедерацию — чего боялись, когда думали о том, что не надо подписывать Союзный договор.

Так вот, я еще раз прошу сделать и, может быть, путем голосования, Рамазан Гаджимурадович, определиться в том, что первично — Федеративный договор или Конституция. И в конечном итоге я все-таки предполагаю, что должны мы определиться по этим принципиальным вопросам. Может быть, Совет Национальностей должен высказать свое мнение, продумать его по двум этим важным вопросам — кто же является субъектом Российской Федерации, и что первично — Федеративный договор или напрямую Конституция РСФСР. Спасибо.

Председательствующий. Ясно. Спасибо. Слово предоставляет Аюшиеву Болоту Вандановичу. Подготовиться народному депутату Жилкину Александру Александровичу.

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

Уважаемые коллеги! Уважаемый президиум! То, что нам, нашей республике нужна сегодня Конституция, и притом чем быстрее, тем лучше,

не вызывает сомнения. И в первую очередь, идя к выборам глав администраций, мы должны предложить им видение их проблем.

Допустим, если бы я где-то баллотировался, я должен видеть механизм реализации. Сегодня мы этого механизма не дали и не даем. И в этом Олег Германович пытается обвинить именно представителей национальных образований, что именно центр тяжести центробежной силы мы вроде бы специально создаем и не пытаемся этот вопрос решить.

Нет, наоборот, мы хотим его решить. В первую очередь должны быть четко разграничены права и обязанности. Нам надо определиться все-таки, что такое Российская Федерация. Это унитарное государство или федерация? Ну сколько людей, столько и мнений. С этим я согласен. Я лично воспринимаю его все-таки как федерацию, федеративное образование. И об этом говорит исторический аспект. Есть решения третьего Съезда, где четко сказано, какой принцип должен быть заложен в Конституции — делегирование права снизу вверх. Мы в своей истории всегда делегировали права сверху вниз, а чего достигли — это всем известно. Мы пытаемся доказать, что это есть истинный и абсолютный путь. Я с этим не согласен.

Я должен сказать еще о статусе автономных образований. У нас было три сорта автономий. На сегодняшний день практически осталось два сорта автономий. Поэтому в какой-то степени, это я образно говорю, может быть, начались какие-то позитивные сдвиги. И в этом отношении должен сказать, что сегодня, когда мы хотим прийти к однозначному ответу, к односортности, вернее, к выравниванию уровня, нас пытаются сталкивать.

Имеется в виду, что есть якобы русская карта — надо ее разыграть, есть национальная карта — надо ее разыграть. И в этом отношении, я думаю, будет достаточно все-таки конституционное устройство или федеративное устройство. В этом отношении мы и на Съезде, и на Верховном Совете, не сомневаюсь, не придем к однозначному решению и решения не примем.

Было прекрасное предложение, но с этим не согласились. Это комиссия по национально-государственному устройству предложила найти все-таки путь согласия именно путем конституционно-договорным. И это Конституционная комиссия его фактически отняла. Если бы она взяла его во главу угла и с него начала танец плясать, я думаю, сегодня мы имели бы некий другой, более положительный результат. И еще что я хотел бы сказать. Здесь, в этом зале, витает дух, можно сказать, определения конституционного устройства путем референдума, и притом ре-

ферендума без альтернативы. Без альтернативы избиратели в массе своей не разберутся.

Самое главное при сложившейся ситуации, кто защитит права меньшинства. Это меня более всего беспокоит. Я понимаю, что совершенство беспредельно, нужен зарубежный опыт, но абсолютно его перенимать сегодня нельзя.

Что касается сегодняшнего реверанса, я прямо так его назову, Олега Германовича. Дело в том, что я Конституционной комиссии задавал вопрос по части понижения статуса автономных областей и автономных округов. Они сегодня имеют прямые отношения с парламентом, с министерствами, исполнительными органами, практически являются, хотя мы этого не признаем, субъектами федерации, нашей федерации. А в этой Конституции заложено, что автономные области, автономные края являются субъектами земель, не субъектами внутригосударственного регулирования, а субъектами внутриземельного регулирования. И Олег Германович очень аккуратно в статье 89, в части 3 подсказал нам это. Но практически ничего это не снимает. А вот если мы именно определимся в статье 89 в части 1, тогда да, вопрос может быть решен. И в этом отношении, считаю, такие реверансы нам нужны, нам нужно вопрос решить в принципе. И я с товарищем Петуховым не согласен именно по той части, что в автономных областях, автономных краях субъекты федерации впредь не станут реальными. Я бы предложил, чтобы именно в статье 89 в части 1 записать, что Российскую Федерацию составляют республики, земли в автономных областях, в автономных округах и так далее, территории, которых... далее по тексту. У нас осталась всего одна автономная область, осталось 10 автономных округов. И объективная экономическая жизнь, может быть, подскажет, что эти автономные округа, которые не имеют своего экономического потенциала, не имеют соответствующих ресурсов, сами могут перейти, проявив инициативу, в юрисдикцию земель. Нам этого канала, считаю, закрывать нельзя.

Следующий вопрос — вопрос образования земель. Меня это очень беспокоит. Мы образовали в свое время совнархозы. Я еще был относительно молодым, помню эти вещи. Я боюсь передела земли. Есть нация бурят. Она имеет три автономных образования. И вот, создавая этот механизм, мы закладываем механизм объединения этой нации, которая имеет чересполосицу под одну единую республику. Мы должны не закладывать им механизм, провоцирующий эти шаги.

Я считаю, что сегодня принимать решение по данному вопросу нельзя. Почему? Потому что подошли концептуально неверно, рассматриваем устройство нашей федерации как конституционное устройство. Я же

считаю, что именно должен быть конституционно-договорной принцип. Если этот принцип мы заложим, то, думаю, мы остальные вопросы снимем. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо. Слово имеет Жилкин Александр Александрович. Подготовиться народному депутату Муравьеву Игорю Владиславовичу.

А.А. Жилкин, *Астраханский национально-территориальный избирательный округ, Астраханская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые народные депутаты! Уважаемые эксперты! Как член Конституционной комиссии могу ошибаться в споре с теми статьями Конституции, которые нам предоставили. Но хотелось бы свою точку зрения по ряду вопросов высказать. И первый, на мой взгляд, очень важный вопрос — это предполагаемое укрупнение территориальное, образование земель.

Во-первых, я не могу согласиться с самим названием «земли». Я как-то Олегу Германовичу уже говорил в виде шутки, но здесь доля истины, наверное, есть: как только съездит в очередной раз за рубеж, приезжает отсюда с новым названием, в частности «земля» — после поездки в Германию. У нас были в свое время земства, но они не прижились, были губернии, были края, были области. И если уж вводить какое-то понятие, так это то, которое сейчас будет ближе народу, — можно назвать «край». В качестве аргументов в пользу организации края, земли Олег Германович привел, во-первых, то, что сложно управлять данной машиной при президентском правлении, а во-вторых, то, что вами будут командовать. К примеру, нашей Астраханской областью будут командовать из Москвы.

Позвольте задать вопрос: кем и кто будет командовать, если мы сейчас даем полную самостоятельность регионам, если мы выбираем глав администрации и они несут полную ответственность за все процессы как социального, так и экономического плана на своей территории. Ими, естественно, будут командовать, и всегда будут командовать, из Москвы, только в рамках тех полномочий, которые даются Москве. И если мы укрупним образования и, допустим, будут Астраханская, Волгоградская и Саратовская области единой землей, то все равно в силу тех полномочий, которые переданы центру, будут исходить команды, и ничего не изменится — только увеличится территория, и нам легче будет из Астрахана долететь до Москвы, чем до Саратова.

И второе. Если мы говорим о рыночной экономике, то опять же рыночная экономика ни в коем разе не предполагает командования из центра. Она развивается, ее регулируют законодательными актами, и все.

Я в общем-то считаю, убежден, что Конституцию в такой форме создаст не федеративное государство, а конфедеративное, потому что каждая из этих земель будет иметь свою конституцию, свой флаг, герб и другую атрибутику. А в итоге будет иметь и армию, свою местную или земскую гвардию, что приведет к распаду России, как и к распаду Советского Союза. Поэтому я в общем-то против такого подхода. За всех не буду говорить, но мы, представители Астраханской области, требуем только одно: дайте такую же экономическую самостоятельность, как республикам, и тем людям, которые меня избрали.

Далее, я бы считал необходимым отметить, что в Конституции слабы, очень слабы, контрольные функции Верховного Совета. Если мы перенимаем опыт зарубежных стран, то было бы интересно в общем-то учитывать опыт английского парламента, где мы вместе с Олегом Германовичем побывали и видели, что в отличие от нашего проекта, где говорится о том, что Президент у нас раз в год выступает с отчетом, премьер-министр Англии каждую среду выступает в парламенте, в то же время выступают и министры по направлениям.

Я согласен с Румянцевым в том, что мы живем в России, где если что-то не будет записано в Конституцию, то законодательными актами это дополнить будет нельзя: их просто не будут выполнять. Когда я предложил записать это дело, расширить такие контрольные функции нашего Верховного Совета над правительством, было заявлено, что это можно дополнительно сделать. Этого не будет. Президент или премьер-министр не будут к нам каждую неделю приходить, да и министры тоже. А это бы подстегивало их, мы их будем как-то критиковать, и в то же время они будут сами себя выставлять в том плане, что они что-то делают.

Далее. Статья 109, пункт «Г». Вот здесь я полностью согласен с тем, что, возможно, при выборах глав администрации необходимо назначение федеральных уполномоченных в регионах, но не пойму, почему здесь написано, что Президент РФ «назначает федеральных уполномоченных в республики и земли, а также других должностных лиц в системе исполнительной власти РФ». Вопрос: кого еще? Возможно, вообще всю администрацию того региона, где был выбран глава администрации? Это ненужная запись. Я считаю, что надо говорить только о назначении федеральных уполномоченных. На этом надо и закончить фразу.

Далее мне хотелось бы сказать вот о чем. Я считаю, что на статью 97 следует обратить внимание. Товарищи говорили, что не следует употреблять выражение «официальный язык», а должен быть назван «государственный язык». Об этом вроде Михаил Михайлович Молоствов как-то говорил, сравнивал, что такое официальный язык и что такое государст-

венный. А республики, естественно, могут вводить еще свой язык параллельно государственному и использовать его одновременно.

И еще. Как бы ни было для кого-то неприятно, но я считаю, что в Конституции не следует говорить о механизме права выхода из Российской Федерации. Это должно быть единое государство. Тут я согласен с экспертами.

Председательствующий. Спасибо. Слово товарищу Муравьеву. Подготовиться Шуйкову.

И.В. Муравьев, *Воронежский национально-территориальный избирательный округ, Воронежская область.*

Уважаемые депутаты, я хотя и являюсь членом фракции «Смена», но выступать буду только от своего имени. Хотя, конечно, члены нашей фракции, в отличие от многих членов Конституционной комиссии, вовсе не были изолированы от законодательного процесса в течение этого года и много работали. Может быть, поэтому у нас возникают такие конкретные претензии к данному проекту Конституции.

Я не буду скатываться до обсуждения конкретных статей. Многие написаны очень хорошо, некоторые можно было бы подредактировать, некоторые подлежат безусловному изменению. Я хочу поговорить в общем, потому что мы сегодня обсуждаем вопрос чисто концептуальный. Как быть? Какие подходы мы одобряем, какие для нас неприемлемы? Итак, вопрос первый. Насколько сегодня необходимо принятие этой Конституции? Я не случайно этот вопрос задал Олегу Германовичу. Ведь у нас есть сегодня Конституция. Да, она старая. Тень Брежнева на ней лежит. Но что конкретно в этой Конституции нас сегодня больше всего не устраивает? И что конкретно в этой Конституции мешает нам осуществлять реформу? Ответ, по-моему, все вы слышали. Дескать, Конституция написана не тем языком, там сказано про коммунистические цели. Я не буду повторять то, что сказали Вы.

Мне кажется, упоминание о коммунистических перспективах можно проголосовать и исключить. Но не в этом дело. Мне кажется, на сегодня у нас уже нет прежней брежневской Конституции. В течение этого года мы ее достаточно изменили. Мы ввели институт Президента, сейчас мы введем краевую, областную администрацию, ввели систему самоуправления, изменили статус республиканской прокуратуры, решили вопросы собственности. Это уже не та Конституция, которая была, когда мы были избраны депутатами. На мой взгляд, именно это самый правильный путь — постепенного ее реформирования, изменения. Я не случайно ставил вопрос: насколько предложенный проект Конституции как-то связан, стыкуется с текущим законодательством. Ведь без текущего за-

конодательства многие нормы Конституции останутся просто декларациями. Человек имеет право на жилье, а ведь у нас не было этого. Скажите, у всех ли есть, все ли могут это право реализовать? Человек имеет право на свободу совести, свободу слова. Могли ли мы это реализовать? Нет, не могли, потому что не было реального механизма, который бы это позволял сделать.

Сегодня, приняв эту Конституцию, скажем, как говорил Василий Иванович Чапаев в кино: «Все, что вы тут говорили, на это наплевать, забудьте про то, что мы тут делали, теперь будете делать то, что я скажу». То есть начинаем с чистого листа. Все то, что мы наработали, отбрасываем и начинаем как бы вновь все это создавать. Мне кажется, это безответственный шаг с нашей стороны, если мы его сделаем.

Еще я хотел сказать о механизме принятия Конституции, который предполагается, путем референдума. Уже много было сказано об этом. Но, по-моему, у нас есть уже пример, что такое референдум. Вспомните референдум о сохранении Союза как обновленной федерации. Народ проголосовал за сохранение Союза. При этом, я вас уверяю, большая часть тех, кто проголосовал, не понимали, за что они голосовали. То же самое предлагаем сделать мы. Это же прямой обман народа. Зачем мы говорим: «Люди проголосуют»?

Кроме того, мы ведь находимся сегодня в переходном периоде. Все это признают. Да, переходный период. Ломка. Изменения у нас идут. Мы говорим, что принято референдумом. Ясно, что отменять только референдумом нужно. Но сказано, что можно вносить только двумя третями голосов и не менее, не ранее чем через полгода, через год. Но вы смотрите, нам то и дело нужно делать какие-то изменения. Мы то и дело к этому обращаемся. А мы здесь консервируем такие неизменности Конституции. Это в общем. О подходе.

А теперь я хочу сказать конкретно по тому разделу, который меня абсолютно не устраивает. Это раздел, касающийся власти, организации государственной власти. Впрочем, и самоуправления. Посмотрите компетенцию Верховного Совета РСФСР, точнее, органов РСФСР — мы и сегодня отдаем то, что вообще раньше было записано за Союзом. Это основы законодательства. Причем в достаточно ограниченных сферах. Кстати, если завтра мы все-таки воссоздадим Союз, если он не рухнет окончательно, мы вынуждены будем большую часть этих полномочий отдать именно Союзу. Что останется у РСФСР, в том числе у Президента? Что будем олицетворять мы с вами? Зато республики, земли будут принимать гражданское законодательство. Мы будем принимать только основы административные. Все остальное будут решать республики

и земли. На мой взгляд, они с этим просто не справятся. Более того, создание этих земель предполагается не снизу, а сверху. Мы сейчас декретируем. Я мог бы продолжать еще дальше.

Председательствующий. Уважаемые товарищи, я хотел бы от вашего имени поздравить горячо любимого всеми нами Владимира Павловича с днем рождения, пожелать ему больших успехов. (*Аплодисменты, оживление в зале*).

Давайте решим: обсуждаем до двух часов или далее? До двух. И есть предложение принять маленькое постановление. Мы располагаем своим потенциалом, если Яковлев подключится, я думаю, это будет большое постановление.

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

Уважаемые депутаты! Я не буду выступать по конкретным замечаниям и предложениям к проекту Конституции Российской Федерации, их достаточно много, я, по крайней мере для себя, насчитал порядка трех десятков, и я передам эти замечания в письменном виде, и надеюсь, что их учтут. В принципе мы, по-моему, повторяем ту же практику, которая в нашей стране сложилась, но боюсь, что мы, наверное, не сможем выйти из этой ситуации, которая у нас была.

Одна из особенностей нашего государства, кроме всех остальных, это то, что с приходом каждого нового вождя нам необходимо что-то такое: или великие стройки в ознаменование чего-то, или все-таки собственная Конституция. И у нас даже язык такой. И даже уважаемый Олег Германович говорил: «сталинская Конституция», «брежневская Конституция», еще какая-то Конституция. И наверное, сейчас мы пришли к тому моменту, когда у нас появится Конституция «ельцинская» или «румянцевская», я не знаю. Звучит лучше «румянцевская», фамилия подходит и все остальное. И эта практика опять продолжается.

Меня волнует схематизм этой Конституции. Написано все красиво и все хорошо, все по полочкам, я бы сказал: и устройство государства, и все красиво написано. Но мы это уже проходили. Пришли большевики и сказали, что «все, что было раньше, было плохо, теперь государство будем строить так». И начали это государство строить сверху. И к чему мы сегодня пришли? Мы написали, что у нас федеративное государство, что у нас земли и республики, что у нас три четверти президентской власти и так далее, и так далее. Все вроде бы нормально. Наверное, политологи и социологи не дадут мне соврать. По крайней мере газеты я читаю и слышу, как они говорят, что в нашей ситуации, в нашем государстве сегодня принимать какие-то далеко идущие решения невозможно, потому

что ситуация еще не стабилизировалась, не проявились основные тенденции, куда мы пойдем и как мы дальше будем жить. И в этой ситуации мы предлагаем новую Конституцию принять и закрепить на веки вечные, тем более даже Верховному Совету не предоставлять права изменить те или иные положения по прошествии какого-то времени.

Что конкретно меня прежде всего не устраивает концептуально в проекте этой Конституции? Извините меня, пожалуйста, все те, кто здесь сидит, может быть, не «в струю» будет сказано: раздел федеративного — устройства. Я всегда выступал в двух плоскостях по этому вопросу. Я всегда выступал и буду выступать за неизменность и сохранение Российской Федерации как единого государства, и никогда, наверное, не отступлю от этой позиции. И следующий момент, что нам не надо забывать: у нас есть эти республики. Это сегодня реальность, и никуда от этого не деться. Нужно договариваться и решать те проблемы, которые сегодня возникают на этом уровне, и не пытаться национальному сепаратизму противопоставить региональный сепаратизм, инспирируя сверху, создавая республики, земли, как хотите называйте. А мы сегодня конкретно этим занимаемся в проекте этой Конституции. Не забудьте и республики тоже! Появятся земли — нижегородская или еще какая-то там, появятся свои ельцины, появятся свои назарбаевы, и они завтра скажут: нас это не удовлетворяет, мы хотим бюджет иметь свой и так далее, и так далее.

Неужели мы сегодня этого хотим и хотим сверху это насадить?

Еще меня волнует чисто личное обстоятельство. Год я работаю в Верховном Совете Российской Федерации и всегда хочется крикнуть и задать вопрос: почему меня постоянно предают? Предают в парламенте, предают с высоких трибун. Когда я приезжаю в республику, то говорю: товарищи, нельзя сегодня возводить в абсолют свой суверенитет, потому что есть все-таки суверенитет российского государства, и счастье нашего народа, что мы сегодня находимся в этом российском государстве. Тем более что на грани распада союзное государство.

Но с высоких трибун заявляют: берите столько, сколько можете, сколько хотите, потом заявляют все остальное и начинают играть. И мне избиратели говорят: вот ты был не прав, ты постоянно нам говоришь одно, а вот какие хорошие люди — и что они нам говорят.

И этой Конституцией в очередной раз предаете и меня, и многих других, которые в этом зале сидят.

Я должен сказать, товарищи депутаты, это нас тоже ожидает, что многие из сидящих в этом зале, которые горячо, может быть, болеют за

свои народы, но за единую Россию, не смогут вернуться в свои республики после окончания срока депутатских полномочий.

Посмотрите, что сегодня с Союзом происходит. Половина из депутатов не смогут вернуться в свои республики — их там не примут просто-напросто. И где они окажутся, еще никто не знает.

Естественно, не устраивает организация и структура власти в государстве. Если мы говорим о двухпалатном Верховном Совете Российской Федерации, тогда, наверное, было бы правильным, если бы палатам определили какие-то права или определили границы исключительной компетенции той или иной палаты: по какому вопросу может палата принимать самостоятельно законы. Предоставить сегодня такие возможности. А то бутафория — двухпалатный парламент. Мы сегодня видим, к чему это приводит. У нас нет двухпалатного парламента, однопалатный у нас парламент.

Насчет президентской власти. Вопросы, которые мы уже решили, их опять Конституционная комиссия вносит. Конституционных судей предлагает Президент и так далее. Товарищи, мы уже дискутировали по этому вопросу. И Съезд пришел к согласию.

Завершая, я хотел бы сказать о принятии Конституции. В ныне действующей Конституции (я бы хотел вам напомнить) записано, что прерогатива Съезда народных депутатов — принятие Конституции РСФСР. И я хотел бы членов Конституционной комиссии просить, чтобы вы это учли, что без Съезда народных депутатов на референдум выносить эту Конституцию невозможно. Даже если вы такие законники, как вы сегодня говорите. И угрожать нам сегодня референдумом, наверное, нет необходимости.

И вторя товарищу Павлову, я хотел бы сказать, правда, о другом (я с ним не всегда согласен), что концептуальная схема этой Конституции порочна и, по крайней мере, для меня она неприемлема.

А.Л. Головин, *Кантемировский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемые товарищи, моя задача упрощена, поскольку все трое моих товарищей были членами фракции «Смена — новая политика», поэтому мы единомышленники в этом вопросе, и мне не так много осталось сказать.

Вспомните, какими обычно заголовками сопровождаются в газетах интервью членов Конституционной комиссии о разработке этой Конституции? Что это новый шаг вперед, что это существенное продвижение и так далее.

Но дело в том, что где же это Конституция пишется как «шаг вперед»? Конституция должна конституировать то, что есть. Это естественно. Это же не законы, которые мы меняем. Это Конституция. Это то, что есть. А когда Конституция пишется на основании каких-то теоретических задумок, мыслей, когда вводится какая-то схема, то мы еще не знаем, это оправдается или нет.

Вот два раздела, которые неприемлемы для нашей фракции. Первый раздел — касательно структуры государственной власти, второй раздел — федеративных отношений. По поводу государственной власти что можно сказать? Такое впечатление, что эксперты и депутаты, работающие в Конституционной комиссии, воспринимали то, что происходило в последние месяцы, как своеобразный социальный заказ. Вводится Госсовет — Совет вводится и в проект Конституции. Вводится Совет Безопасности — то же самое, и так далее. Надо сказать, что мы сумели взять, наверное, все лучшее из всех конституций всех стран. Поскольку я не знаю, где есть такая страна, где все эти органы — Совмин, Совет Безопасности, Госсовет и другие — все вместе, все это своеобразная бюрократизация и более усложненное управление государством.

По поводу федеральных отношений. Здесь много говорилось о том, что это искусственная федерализация сверху. Мы имеем сейчас национальный сепаратизм. В общем, мы об этом знаем, все равно к этому идем, так сказать. Давайте в противовес ему добавим еще и региональный сепаратизм. Мы как-то не просчитываем, к чему это может привести. Вот на периферии Советского Союза, в бывших советских республиках мы можем видеть, к чему приводят эти конфликты. Они пока были на национальной почве, но надо сказать, что региональный сепаратизм не менее опасное явление, чем сепаратизм национальный; искусственно создавая земли, искусственно наделяя их законотворчеством, мы тем самым порождаем развал и Российской Федерации.

Собственно говоря, идея проста. Ряд видных демократов говорили, что не все еще имперские структуры развалены. Вот, собственно говоря, что здесь заложено. Но не все еще. Союз развалили, давайте развалим Россию.

В это, собственно говоря, все и укладывается. Наконец, давайте проанализируем реальные законотворческие возможности парламентов земель и даже республик. Ведь когда мы работали над законом о местном самоуправлении, а сейчас мы работаем над законом о краях и областях, тогда была очень популярной идея о том, что область и край будут субъектами федерации с соответствующим законотворчеством, тогда депутаты облсоветов приезжали и спрашивали: мы можем теперь писать за-

коны, какие законы? Что нам писать и что нам делать? Я почему это говорю? Это не снизу идет: ну надо это депутатам. Это мы, сверху, считаем, что они должны. Они даже не знают. Я понимаю, если бы постоянно были требования, мы под давлением снизу, так сказать, передавали им часть своих законодательных возможностей. Это понятно. Но здесь-то искусственный процесс. Наконец, если уж говорить о законотворчестве и республик, входящих в состав РСФСР, то давайте тоже честно посмотрим на них. Нет возможности у небольшого государства заниматься собственным законотворчеством, ведь это довольно дорогой процесс. Давайте посмотрим, что происходит в республиках: либо принятие и распространение действия российских или союзных законов на территории республики, либо просто отмена.

Но когда идет подлинный законотворческий процесс, сами знаете, сколько народу у нас в этом задействовано, сколько экспертов. Ну ужели сможет маленькая республика собрать такое же количество людей в пределах своей территории?

Это опять-таки будет декоративный процесс. В России было декоративное законотворчество раньше, по сравнению с Союзом. Механическое распространение законов, вот и все. Опять-таки все это делается потому, что есть, мол, идея и надо так. Под эту идею подгоняется. Это действительно есть, тут об этом говорилось, древняя идея, начиная с XVII века Россия беременна федеральными идеями, постоянно возникали теории, то на 20 держав делили ее, то на 8 губернаторств, то на 50. Постоянно проводилась сверху идея федерализации, смотрели в том числе и на Соединенные Штаты, и на другие страны.

Мне кажется, что здесь мы в принципе неточно выбрали модель. Модель не федеративного государства, а Россия — это скорее всего модель государства с автономными самоуправляемыми территориями. Скажем, Испания — страна басков. Это классический пример.

Заканчивая, я хочу сказать, что с этими двумя разделами проект Конституции для нас неприемлем. Дальше, как нам кажется, несколько путей. Совершенствование действующей Конституции и работа над новой Конституцией с учетом того, что надо подумать твердо и для себя проанализировать, на что делать ставку: на федерализм или на самоуправляемые автономные территории.

Председательствующий, По ведению — Виталию Ивановичу. Одну минуту, Каадыр Алексеевич, мы упустили Иону Ионовича Андронova. Вам слово после замечания Виталия Ивановича. Пожалуйста.

В.И. Севастьянов. Уважаемые народные депутаты, я по порядку ведения. Это не выступление.

Два момента. Первый. Удивительный компьютер в нашей палате. Вы посмотрите — заряд из четырех последних выступающих. Все подряд. (*Шум в зале.*) Нет, я восторгаюсь, я не критикую. Нет, наоборот, вы меня неправильно поняли. Сейчас вы поймете. Я на самом деле был удивлен, что четверо подряд — из одной фракции «Смена». И это хорошо. Это случай. Бывает так в программах, случайных программах. Но я перейду сразу ко второй части. Я хочу поблагодарить вас, молодых. Я слушал с восторгом все ваши выступления. Действительно, молодые уже обрели опыт. Я хочу высказать свое личное мнение: большая благодарность вам за то, что я сегодня услышал из ваших уст.

Второе. Доведите дело до конца. Возьмите и опубликуйте в газетах все свои четыре выступления, вместе, рядом, в любых газетах, которые возьмут. Это нужно, чтобы народ слышал вас. Спасибо вам.

Председательствующий. Спасибо. Я тут даже написал: «Радуемся грамотным выступлениям группы „Смена“, сегодня она была на высоте». Как раз совпало. Так что, Иона Ионович, пожалуйста, Вы долго ждали, терпеливо. Вряд ли кто из наших депутатов способен, когда его забыли почти на час, молчать и терпеть все это.

И.И. Андронов, *Владимирский национально-территориальный избирательный округ, Владимирская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Товарищи, меня как-то резануло выступление одного из наших депутатов, который походя назвал русский народ, населяющий нашу федерацию, господствующей нацией. Я думаю, что это какая-то ошибка, потому что большая часть русского народа — это сейчас не господствующая нация, это наиболее униженная, зачастую оплеванная, обнищавшая часть, населяющая нашу республику.

Если хотели этим какую-то враждебность создать, то, мне кажется, не нужно этого делать здесь. У нас в этом зале очень бережно и дружески относятся друг к другу люди разных национальностей, и не нужно сейчас русскому народу, который находится в тяжелом состоянии, давать еще вот такие пинки. Мне кажется, что наш председательствующий, который правильно ведет, в следующий раз будет как-то это останавливать.

Председательствующий. По-моему, какого-то глобального звучания не было...

И.И. Андронов. Тем не менее, меня как русского человека это резануло.

В связи с этим хотел бы обратить внимание... В проекте Конституции, когда речь идет о гражданстве, сказано: гражданин РСФСР, простите, Российской Федерации, может иметь также гражданство другого государства в соответствии с законом и международными договорами Российской Федерации. А перед этим статья 19: гражданину Россий-

ской Федерации государством гарантируется защита и покровительство за пределами Российской Федерации. Хотелось бы, чтобы при доработке было уточнено, какого рода защита и покровительство гарантируется, и кому. Товарищ Лисин поднимал этот вопрос. Ему ответили. Но меня этот ответ не удовлетворил, потому что речь шла каким-то юридическим путем, как он сказал: соблюдая обязательно все законы, ни в коем случае не вмешиваясь во внутренние дела данного государства.

Но мы знаем, с чем сегодня сталкиваемся. В Приднестровье, например, большое по численности русскоязычное население... и украинцы просто вопиют, просят их защитить. Они не ждут помощи, видимо, от руководителей нашей Федерации, но обращаются к нам с вами. Мы имеем (пока еще не в трагической, но в довольно драматической форме) высказывания и призывы русскоязычного населения в Крыму. Мы имеем уже просьбы русских о политическом убежище — из Казахстана. А вы знаете, что в северных обширных районах Казахстана русские вообще составляют большинство. И так далее.

Поэтому нужно подумать о защите наших сограждан — и юридически, и о прочем. Вот сказали — в соответствии с международными традициями. Только что Франция, Бельгия для того, чтобы защитить своих граждан в Конго, послали туда войска, вы это знаете из газет. Правительство Конго не протестует, никто в мире не протестует, все считают это нормальным, потому что там создается угроза жизни и безопасности граждан Франции и Бельгии.

Мы тоже пишем, что будем своим гражданам гарантировать безопасность жизни, имущества, их детей и так далее. Как мы должны в таких случаях действовать?

Мы знаем, что американцы делали это неоднократно. К сожалению, мы довели свою страну до такого состояния, что нам надо об этом позаботиться. Прошу тех, кто будет дальше дорабатывать Конституцию, об этом подумать.

В связи с этим я хочу обратиться к председателю нашей палаты. Еще неизвестно, будет эта Конституция принята и когда, но наши законодатели уже создают прецеденты и выезжают за пределы нашей республики, разбираются в происходящих там национальных конфликтах. Вот только что товарищ Красавченко выезжал в Молдову, Приднестровье. Я внимательнейшим образом читал и ваше заявление, и комментарии к этому. Вы, наверное, читали большую статью в «Комсомольской правде», где описывается, как русскоязычное население в Приднестровье избивают, издеваются над ними. Там приводятся конкретные факты, рассказы этих людей. Сегодня появилась статья Травкина.

Здесь я вот что хочу сказать. Сергей Николаевич, я к Вам отношусь с большим уважением, но я как русский человек не могу разделить той по-

зиции, которую вы там заняли. В газетах ваши выступления были подробно изложены. Для меня дело сводится к тому, что может быть, какие-то люди в Приднестровье не правы, но его население не хочет вместе с Молдавией присоединяться к Румынии, а лидеры и Румынии, и Молдавии об этом заявляли. Люди не хотят говорить на молдавском языке, они хотят сохранить свою русскоязычную самобытность, и их за это бьют, похищают их депутатов. Я веду вот к чему. Вы правы в том смысле, что можете занимать любую позицию. Но почему у нас так получается? Посылают такую ответственную делегацию, а я как член Верховного Совета, член вашей палаты — и это не в первый раз — ничего не знаю. Почему в депутацию товарища Красавченко нельзя было не товарища Медведева, а, скажем, Андропова, извините меня за нескромность, включить? Я не реакционер, не консерватор. Из-за моего пятого пункта, что ли, потому что я — русский? Почему меня нельзя туда было включить? Я открыто говорю: все время ездит Шабад, Шейнис выезжал. Я Шабладу прямо говорил: почему вы все время, выезжая туда, защищаете армян? Может быть, азербайджанцев тоже кто-то защищает, конечно, не российские депутаты. Обе эти республики объявили независимость, они отделились от нас. Так? Они ушли. Вы считаете своим долгом вмешиваться. Но почему вы публично (я не видел ни в печати, не слышал на общих совместных заседаниях, может быть, в разговорах каких-то) не защищали там советских русскоязычных солдат, украинских? Ведь ими были полны госпитали. Десятки убитых, сотни раненых. И командование это скрывало. Оно скрывает это.

Я к тому, что вы вправе это делать. Я вас прошу, пока мы там разбираемся, идут не менее сложные вопросы, возьмите это в свои руки. Я не знаю дел Президиума, но, пожалуйста, привлекайте депутатов, возьмите это в руки. Товарищи, надо учитывать, что русские сейчас оказались в очень тяжелом положении. Может быть, для вас это звучит странно, мы жалуемся и просим сочувствия, но, поймите, что, может быть, вскоре мы будем себя считать одним из репрессированных народов.

Председательствующий. Спасибо. Я буквально два слова. Во-первых, по-моему, Сергей Николаевич туда ездил по приглашению. Примите это к сведению.

Второе, что я хотел бы сказать. Дело в том, что сегодня утром, когда ко мне подошел Валерий Аверкиевич по поводу депутатий, которую мы хотим направить в Южную Осетию и Северную Осетию, я сказал, что все эти вопросы будем решать через палату.

Далее. Дело в том, что даже по национальным вопросам, даже в мой родной Дагестан людей посылают, не информируют даже ни комиссию, ни председателя, ни заместителя. Приезжают люди, которые никакого

представления об этом не имеют. И усложняют ситуацию, берут на себя обязательства на уровне Председателя Верховного Совета.

Дорогие друзья, я хочу присоединиться к сказанному в том смысле, что если мы — палата (я даже сам не буду решать эти вопросы), то давайте советовать и посылать туда людей совместно, чтобы мы отвечали за это.

Наконец, Иона Ионович, работать по этим вопросам палате не дали — по россиянам, проживающим в других республиках. Когда шесть месяцев тому назад я договорился с Борисом Николаевичем и вынес вопрос на комиссию, в палате провалили, не дали заняться этой проблемой, потому что у кого-то какие-то интересы были.

И я думаю, что палата должна взять под контроль эту проблематику, потому что каждый день к нам приезжают люди, которые ходят по Верховному Совету и не знают, к кому подойти. Вчера у меня была белорусская делегация (я даже не ожидал от Белоруссии), примерно по таким же вопросам.

Вместе с тем я прошу нашу палату сначала иметь точную информацию, а без этого с какими-то обвинениями в адрес кого-то не выступать. Вот вчера, например. Прибежал народный депутат Бир и обвинил Сыроватко, что он закрыл газету. Конечно, и я возмутился, и все депутаты возмутились. Через час народный депутат Бир подходит и извиняется, потому что, когда мы разобрались, созвонились, оказывается, это неправда.

Дорогие друзья, давайте будем бережнее относиться друг к другу.

Раз Каадыр Алексеевич стоит, я ему дам слово. До перерыва он выступит. Остальное — надо ли продолжать, принять постановление после перерыва? Можно так? Пожалуйста.

К.А. Бичелдей. Уважаемые народные депутаты! Надо подчеркнуть, что Конституционная комиссия проделала огромную работу. И при этом меня лично удивляют исключительно акробатические способности нашей Конституционной комиссии: перейти от концепции договорной федерации к конституционной федерации — это же прямо противоположные подходы. Самое большее, Конституционная комиссия работает месяцев семь-восемь, если так по времени подходить. И эта сторона уже настораживает, я сразу хочу об этом сказать. Как народный депутат РСФСР, я вместе с вами на третьем Съезде поручал Конституционной комиссии разработать и предусмотреть в нашей новой Конституции Российской Федерации договорную федерацию, а не конституционную монархию или же федеративную республику.

Я считаю, что договорная федерация вытекает из решения третьего Съезда о подготовке Федеративного договора.

Поэтому я буду краток. Раз мне сегодня предлагают Конституцию на иной основе, считаю для себя неприемлемым обсуждать ее. Хочу под-

черкнуть, что я тоже, как и вы, сторонник единого российского могучего государства. Но я, уважаемые народные депутаты, не хотел бы жить в унитарном государстве депутата Павлова. Благодарю за внимание.

Председательствующий. Вы настаиваете на реплике? Раз человек настаивает, дадим ему слово.

В.Л. Шейнис, Севастопольский территориальный избирательный округ, г. Москва. Уважаемые товарищи! Мой выход на эту трибуну связан в данный момент исключительно с выступлением уважаемого депутата Ионы Андропова. Я хотел бы сказать, что все-таки, выступая с подобного рода замечаниями, необходимо владеть материалом. Весь смысл нашей миссии — Шабада, моей и других товарищей — заключался в том, что армия не должна участвовать в этом конфликте. С самого начала мы неоднократно ходили сначала к ныне обвиняемому, а в то время к министру обороны Язову. После этого мы ходили к Шапошникову. Мы вылетали вместе с военными. Наша установка заключалась в том, чтобы прежде всего убрать армию из зоны конфликта. Спасибо.

Председательствующий. Перерыв. Благодарю вас за участие в работе. И не надо обижаться на выступления друг друга.

(После перерыва)

Председательствующий. Давайте определимся в принципе: будем продолжать обсуждение или достаточно? У нас выступило 13 человек.

Из зала. Хватит!

Председательствующий. Прошу зарегистрироваться.

Всего депутатов.....114

Присутствует..... 75

Отсутствует.....39

Двое без карточек. Прошу проголосовать за то, чтобы прекратить прения.

Результаты голосования

За..... 65

Против.....6

Воздержалось..... 0

Голосовало.....71

Предлагаю вашему вниманию следующее постановление.

В.Г. Сыроватко, заместитель председателя Совета Национальностей. *Предлагается постановление такого содержания.*

«Заслушав сообщение секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева о проекте Конституции РСФСР, Совет Национальностей постановляет:

1. Информацию секретаря Конституционной комиссии Румянцева принять к сведению.

2. С учетом состоявшегося обсуждения в комиссиях и палате, поручить народным депутатам Муравьеву (созыв), Багагову, Павлову, Сорокину обобщить предложения и замечания народных депутатов и в недельный срок представить их Конституционной комиссии.

3. Рекомендовать Конституционной комиссии при доработке проекта в максимальной мере учесть сложившиеся в России традиции национально-государственных, федеративных и национальных отношений, интересов существующих государственных, автономных и иных образований».

Председательствующий. Подойдет? Прошу голосовать.

Результаты голосования

За..... 28

Против..... 0

Воздержалось..... 2

Голосовало..... 30

Из зала. А почему Вы считаете, что они не учтены?

Председательствующий. Почти во всех выступлениях, кроме выступившего товарища Засухина, все остальные говорили об этом. Пожалуйста.

Депутат (не представился). Первое. Я предлагаю первый пункт снять как абсолютно ничего не означающий, — принять к сведению выступление Румянцева. А во-вторых, поскольку на самом деле была масса предложений, связанных с тем, что было в пункте 3, мы даем поручение нашей комиссии, которую образуем, обобщить это и представить. В обобщенном виде вырисуется точная формулировка того, чего хотят депутаты. Потому что если так, сразу мы говорим: «максимально учесть сложившиеся...» и прочее, и прочее, мы, значит, связываем и себя, палату, и Конституционную комиссию, и депутатов, которые нашу комиссию создали, обязанностью обобщить именно эту формулировку, чтобы отразить уже сложившиеся традиции, как там сказано. По-моему, достаточно сказать: поручить комиссии обобщить и представить в Конституционную комиссию для того, чтобы мнение выступавших депутатов было учтено при доработке и представлении следующего проекта. Поэтому я предлагаю принять второй пункт. И достаточно.

Председательствующий. Давайте тогда так. Первый пункт. С учетом состоявшегося обсуждения обобщить предложения... в недельный срок предоставить в Конституционную комиссию. Кто за этот пункт, прошу проголосовать.

Из зала. Я хотел бы уточнить, а что нам даст этот пункт? Мы приемем никому не нужное постановление.

Из зала. Правильно!

Председательствующий. Правильно, да? А по-моему, это разумное предложение.

Из зала. Все равно порученческий пункт, хотим мы или не хотим, нам нужен. (*Шум в зале.*)

Председательствующий. Инна Александровна, или сюда идите, или... Тогда без постановления, протокольной записью, даем поручение Муравьеву и группе обобщить предложения и подготовить проект постановления с учетом всех замечаний.

В.Г. Сыроватко. Конечно. О каком проекте постановления может идти речь? Это же невозможно.

Председательствующий. Мы просто рекомендуем учесть сложившиеся традиции национального государства. Я вообще не знаю, что смущает?

Депутат (не представился). Смущает, я заявляю об этом во весь голос, на всю палату, то, что мы примем и напишем, что рекомендовать что-то, и это уйдет так, как все замечания, которые я высказывал Конституционной комиссии на протяжении полутора лет. Иное дело, когда палата напишет, и мы проголосуем. Пункт такой приемлем? Приемлем. Пункт следующий? Приемлем, неприемлем? Тогда будет не мнение кого-то, а мнение палаты, которое должно быть учтено совершенно официально и протокольно.

Председательствующий. Ну, может, тогда так: «с учетом...» — и так далее. Обобщить предложения и замечания и представить членам палаты все эти замечания. Мы что, снова возвращаемся к обсуждению? Давайте обобщим эти предложения в недельный срок и представим. Мы в палате очень коротко их рассматриваем и передаем в Конституционную комиссию.

Мы сейчас готовим постановление — Конституционной комиссии учесть эти традиции и так далее. Договорились? Есть у кого-то возражения? Голосовать по пунктам или в целом? Кто за то, чтобы принять такое постановление, прошу голосовать.

Результаты голосования

За..... 77

Против..... 0

Воздержалось..... 1

Голосовало..... 78

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 26 сентября 1991 г. № 1687/1-1**

О проекте Конституции Российской Федерации¹

Заслушав и обсудив сообщение ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева о проекте Конституции Российской Федерации, Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР постановляет:

1. Поручить народным депутатам РСФСР Т.Д. Батагову, И.В. Муравьеву, Н.А. Павлову, Г.Н. Сорокину в недельный срок обобщить поступившие в ходе обсуждения предложения и замечания по проекту Конституции Российской Федерации и представить их на очередное заседание палаты с целью последующей передачи в Конституционную комиссию.

2. Рекомендовать Конституционной комиссии при доработке проекта Конституции Российской Федерации в максимальной мере учесть предложения Совета Национальностей, а также сложившиеся в России традиции федеративных и национальных отношений, интересы существующих национально-государственных и административно-территориальных образований.

**Председатель Совета
Национальностей
Верховного Совета РСФСР**

Р.Г. АБДУЛАТИПОВ

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1340.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 26 сентября 1991 г.¹

Рассмотрение вопроса о проекте Конституции РФ

(после перерыва)

*Председательствует Председатель Совета Республики
Верховного Совета РСФСР В.Б. Исаков*

Председательствующий. Уважаемые коллеги! Прошу занимать места. Мы переходим к обсуждению, наверное, ключевого документа, который придется принимать нашему составу депутатского корпуса, а может быть, и всему народу на референдуме, — Конституции Российской Федерации.

Слово для сообщения по проекту Конституции предоставляется секретарю Конституционной комиссии Олегу Германовичу Румянцеву. Пожалуйста.

О.Г. Румянцев, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Добрый день, уважаемый Совет Республики, уважаемый председатель! Чего-то у вас так мало народу?

Председательствующий. Наверное, чуть попозже подойдут. *(Шум в зале).*

О.Г. Румянцев. Просто сразу себя чувствуешь, как в палате общин британского парламента. Это уже знак парламентаризма.

Только что состоялось очень оживленное обсуждение проекта Конституции в Совете Национальностей. Там впервые этот форум рассматривал наш проект. А в Совете Республики, насколько я помню, мы в октябре уже обсуждали, была возможность. И то обсуждение помогло нам по целому ряду положений учесть пожелания депутатов Совета Республики. Сегодня мы второй раз выносим на обсуждение проект Конституции Российской Федерации.

В своем представлении я остановлюсь на некоторых ключевых вопросах проекта. Ключевых и с точки зрения сегодняшних реалий, и с точки зрения того, как мы предлагаем решить эти вопросы. Это вопросы федеративного устройства и вопросы органов государственной власти Российской Федерации.

¹ Бюллетень заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР. 1991. № 2. С. 28–69.

Но я хотел бы начать с обоснования того, почему мы все-таки сегодня вновь возвращаемся к проекту Конституции Российской Федерации. Прежде всего по двум причинам. Мы хотим иметь сбалансированное видение развития государственных институтов, государственных общественных отношений в Российской Федерации как по вертикали, так и по горизонтали.

Сегодня меняется система. Ясно, что система, общественный и государственный строй меняются на глазок, как-то по частям. И Конституция Российской Федерации дает как раз системное видение — что есть новый строй. В этой связи она очень важна, потому что дает комплекс всех преобразований и дает их именно во взаимосвязанном виде. Это первое обстоятельство.

Второе обстоятельство. Мы хотим, чтобы был баланс, было четкое понимание вертикалей властных отношений в Российской Федерации, т.е. взаимоотношений между тремя уровнями в Российской Федерации: Российской Федерации в целом, в федеральном уровне власти; уровнем республик и земель, т.е. субъектов Федерации, и уровнем местного самоуправления.

На сегодняшний день четкого деления на эти три этажа, взаимосвязанные, взаимоподчиненные, т.е. того, что существует во всех федерациях мира, того, что является именно достоянием мировой цивилизации, у нас в Российской Федерации нет. Это отсутствует. И дальнейший распад именно вертикальных отношений, состава и территории Российской Федерации — вот эту угрозу должно снять принятием проекта Конституции Российской Федерации.

Третье обстоятельство, которое нас заставляет вернуться к проекту Конституции, — это отсутствие сегодня уравновешивания различных ветвей государственной власти по горизонтали. Законодательная, судебная и исполнительная власть не взаимосвязаны, не взаимоуравновешены. И вот отсутствие такого баланса тревожит и избирателей, и законодателей.

В связи с этим Конституция Российской Федерации дает четкий ответ, что есть разделение властей и что есть взаимные сдержки, взаимные противовесы различных ветвей государственной власти. Это третье обстоятельство, которое заставляет нас вернуться к проекту Конституции.

Четвертое обстоятельство, я бы сказал, имеет воспитательное значение. Я об этом говорил год назад, но сегодня хочу еще раз повторить. Сегодня, когда в нашем обществе нет основ — нравственных, моральных, демократических, — происходит, можно сказать, самоуничтожение общества. Все прежние системы ценностей, прежние ориентиры рухнули, и это ни для кого не секрет. Новыми ориентирами сегодня, к огромному сожалению, все более и более становятся цинизм, алчность, насилие, на-

жива. И нас, разработчиков и всех законодателей, очень тревожит. Нужен документ, который объяснит, что есть основы демократии, что есть права человека, что есть уважение к правам человека, какие институты обеспечивают роль государства как охранителя человека, какие институты обеспечивают роль государства как слуги общества и слуги каждого гражданина. Вот это воспитательное значение Конституции сегодня также очень важно, и мы надеемся, что сразу после принятия Конституции будут созданы учебники для начальной школы, для средней и высшей школы, которые позволят подрастающему поколению изучать основы демократического конституционного строя, чтобы у нас по прошествии нескольких поколений появился хоть какой-то шанс на здоровое общество. Надеюсь, что Конституция старт такому процессу даст.

Вот основные причины, которые нас побуждают сегодня заняться доработкой этого проекта.

Теперь что касается тревожащих нас сегодня вопросов и как они решаются в Конституции. Прежде всего, мы обратили свое внимание на пятый раздел Конституции — «Система государственной власти». Дело в том, что в прежнем варианте у нас вряд ли была система. В этот раз мы захотели дать именно это системное видение и, прежде всего, обратились к вопросу взаимодействия законодательной и исполнительной власти. Нам говорили: давайте не будем закладывать в проект Государственный совет, это орган неконституционный, давайте как бы и поставим его вне Конституции. Я думаю, что это заблуждение, заблуждение по следующим причинам.

Дело в том, что в целом ряде стран — и в президентских республиках, и в парламентских — в составе правительства формируются «малые кабинеты». «Кухонные кабинеты», «малые кабинеты» — как угодно их называют в разных странах, но те ведущие члены администрации, ведущие члены правительства, занимающие ключевые посты, формируют эти малые кабинеты, и фактически они занимаются политическими функциями правительства.

Так, собственно, предполагается и в нашей Конституции, с тем чтобы это происходило не «неформально». Если мы не укажем Государственного совета, не укажем такой малый кабинет, он все равно сформируется, но он будет сформирован как бы подпольно, неформально, и он никак не будет контролироваться законодательной властью. Вот почему главу «Совет Министров» мы предлагаем заменить главой «Система федеральной исполнительной власти». И в эту систему федеральной исполнительной власти мы закладываем четыре блока: Совет Безопасности, Государственный совет, Совет Министров и службу Президента.

Вот эти четыре блока формируют систему федеральной исполнительной власти.

Но раз мы закладываем такие органы, то естественно закладываем и контроль со стороны парламента — Верховного Совета Российской Федерации — за деятельностью этих органов исполнительной власти.

Какие рычаги контроля заложены нами в Конституцию?

Прежде всего, Президент назначает членов Совета Министров, государственных советников, государственного секретаря с согласия Верховного Совета. Это очень важно, чтобы не происходило назначение указами, о которых мы с вами потом узнаем из печати. Верховный Совет Российской Федерации должен будет давать согласие на назначение высших государственных чиновников. Причем нам с вами предстоит установить, какое согласие. Сенат конгресса США дает согласие двумя третями голосов. Стоит ли нам закладывать такое усложненное согласие на предлагаемых Президентом кандидатов, или мы удовлетворимся простым большинством, это решать нам — депутатскому корпусу.

Второй рычаг контроля — Верховный Совет — вправе отрешать от должности этих государственных чиновников, которых назначает Президент с согласия Верховного Совета. Это и члены Совета Министров, и председатель правления Государственного Банка, председатель Государственной счетной палаты, государственные советники, Государственный секретарь и так далее. Отрешать от должности в том же порядке, который предусмотрен для процедуры отрешения от должности самого Президента Российской Федерации. Это очень важный рычаг контроля.

Третий рычаг контроля — Верховный Совет имеет право решать вопрос о доверии правительству. Именно это обстоятельство, эта запись в проекте Конституции позволяет нам говорить, что у нас предлагается не чисто президентская республика, а, я бы сказал, на три четверти президентская республика. Именно потому, что Верховный Совет будет вправе решать вопрос о доверии правительству. Это нарушает, скажем так, чистоту конструкции президентской республики, ну и слава Богу. Я считаю, что сегодня, когда выявилась опаснейшая тенденция того, что новый парламентаризм становится даже помехой исполнительной власти, пятым колесом в телеге, очень важно, чтобы парламент усилил свой контроль за действиями исполнительной власти.

Четвертый рычаг контроля Верховного Совета над федеральной исполнительной властью — это решение вопроса о выделении бюджетных средств на деятельность исполнительной власти.

Пятый — право запроса любой информации к любому должностному лицу, любому чиновнику и право создавать комиссии по расследованию их деятельности.

И, наконец, шестой — право обращаться в Конституционный Суд с просьбой рассмотреть решения исполнительной власти на предмет их соответствия Конституции.

Вот я вам перечислил шесть рычагов контроля Верховного Совета органов федеральной исполнительной власти. На мой взгляд, это очень сильные рычаги контроля, и к тому же мы имеем сильного Президента. Но люди, которые работают в органах исполнительной власти, да и наши депутаты, предлагают нам записать право Президента распускать парламент, Верховный Совет. Но мы думаем, что, если мы запишем такое право, это неизбежно повлечет и обратный результат, издержку т.е., и отставку Президента, но это не соответствует тому, что Президент избирается всем народом и так далее, поэтому мы не закрепляем право Президента распускать Верховный Совет. И в то же время он у нас по полномочиям сотой статьи, или 104-й, по-моему, обладает достаточно сильными полномочиями.

Вот что касается системы органов федеральной исполнительной власти.

Я обращаю также внимание, что представителем федеральной власти на местах предлагается ввести институт уполномоченного Российской Федерации в республиках и землях. Но у уполномоченного Российской Федерации обозначены ограниченные, четко очерченные функции. Он не вправе решать вопросы, подлежащие ведению республик и земель. Уполномоченный Российской Федерации, в отличие от уполномоченного нынешнего Президента, будет заниматься только координацией деятельности представительств федеральных органов, федеральных ведомств на местах, т.е. деятельности министерств, ведомств Российской Федерации и так далее. Вот задача уполномоченного Российской Федерации в республиках и землях. То есть речь не идет о каком-то государевом оке и не о том, что создается некий наместник, который будет вправе чуть ли не отменять законы республик и земель. Сейчас в Совете Национальностей об этом спрашивали, потому что республики этим обеспокоены — что это за институт уполномоченного. Институт уполномоченного имеет только координирующие функции представительств федеральных ведомств на месте и обеспечивает информационную связь Президента, его администрации с местами.

Много вопросов возникает по четвертому разделу «Федеративное устройство». И надо сказать, что критика идет с двух сторон. Вы замети-

ли, что, говоря о пятом разделе, я тоже фактически упомянул уже позиции двух сторон. С одной стороны, нас атакуют сторонники парламентской республики, сторонники правительства, сильного парламента, контролирующего Президента, и сторонники правительства, ответственного перед Верховным Советом. С другой стороны, нас атакуют сторонники сильного президентства. И нам приходится все время выбирать какой-то срединный путь, чтобы не быть жертвой той или иной стороны. То же самое произошло и по четвертому разделу. По четвертому разделу есть две сильные противоположные стороны, два противоположных подхода. Один подход, который наиболее ярко демонстрирует группа «Смена», состоит фактически в закреплении унитарного характера Российской Федерации. Другой подход — прежде всего со стороны бывших национальных автономий. Он прослеживается в том, чтобы вот этот процесс суверенизации продолжать, чтобы национальные государственные образования были, в общем-то, фактически свободны от конституционных обязательств перед Российской Федерацией, что они сами снизу создают Российской Федерации некоторым федеративным договором, и тем самым открывается широкая дорога для развития этой суверенности вплоть до государственной независимости. Вот нам приходится с этими двумя полюсами постоянно дискутировать, и мы предлагаем срединный путь. Срединный путь состоит в следующем. С одной стороны, т.е. в Российской Федерации, мы делаем серьезный шаг к тому, чтобы в Российскую Федерацию входили равноправные субъекты. Вот ключевой момент для понимания идей федерализма. Нет федераций в мире, которые имели бы равноправных субъектов. В свое время была такая федерация в Малайзии, в итоге она потеряла Сингапур, Сингапур стал независимым государством, и был еще ряд печальных примеров. В общем, федерации любые — Нигерия, Бразилия, Австралия, Соединенные Штаты — все имеют равноправных субъектов. Но, учитывая сложный характер состава Российской Федерации и конкретный исторический путь формирования тех или иных субъектов федерации, мы предлагаем два типа равноправных субъектов федерации — республики и земли. Республики — это сегодняшние национальные государственные образования, которые не называются в проекте национально-государственными республиками. Не называются национально-государственными по той простой причине, что уже в декларациях о государственном суверенитете национальных автономий заложены сильные противоречия. Мы — многонациональный народ республики Коми, — говорится в первой же статье декларации, — провозглашаем национальное государство. Многонациональный народ провозглашает не многонациональное или народное го-

сударство, а национальное государство. Что скрывается под словом «национальное»? Приоритет какого-то конкретного этноса, приоритетный подход в государственном строительстве к интересам этого этноса? Или все-таки равноправие всех наций, составляющих многонациональный народ? В связи с этим мы отказались от словосочетания «национально-государственное образование» и записали «республика Российской Федерации». Но республиками Российской Федерации становятся нынешние суверенные республики в составе Российской Федерации и получаю статус республик Российской Федерации. Это первое.

Второе. В вашем тексте есть одно ущербное положение. Мы вам дали текст, ст. 89, часть 3. «Территориальное устройство республики, земли». Республики состоят из территориальных самоуправляющихся общностей. В скобках — выпала фраза: «...в том числе национальных областей и округов или национальных автономий». Почему это важно? Это важно для понимания того, что в Российской Федерации, по предполагаемой нами схеме, не произойдет немедленного превращения всех компактно проживающих национальностей в республики, в государственные образования, в чем нас упрекают. Просто выпала вот эта фраза насчет национальных областей и округов. Республики становятся сегодняшние республики в составе Российской Федерации. Они по праву становятся республиками Российской Федерации. В дальнейшем процедура образования новых республик будет определена федеральным законом. Нам с вами предстоит такой закон принять в течение трех лет. А национальные автономии, национальные области и округа, предполагается, будут территориальными общностями, национально-территориальными образованиями в составе земель. То есть если то или иное образование имеет достаточно возможностей, чтобы выполнять свои обязательства по отношению к Российской Федерации, то оно становится республикой. Потому что у республики не только повышенные права, но и обязанности формировать в должном размере бюджет Российской Федерации. Если какое-то образование не в состоянии это делать из-за своего недостаточного экономического, демографического потенциала, то вряд ли можно говорить о том, что это будет республика.

У многих возникает вопрос о землях. Мы исходили из следующих соображений. Прежде всего, можно было бы уравнивать в статусе субъектов федерации ныне существующие области, края. Это привело бы к тому, что, учитывая, что сейчас еще и национальные образования продолжают формироваться, у нас было бы свыше 90 субъектов федерации. Это был бы плохо управляемый конгломерат различных по статусу частей. С другой стороны, по-видимому, целесообразно — и экономико-гео-

графический анализ показывает, что такое возможно, — формирование наряду с ныне существующими республиками в составе Российской Федерации около 20 крупных региональных образований. Мы предлагаем их назвать «земли». Их можно назвать «края», их можно назвать «области». Чтобы не путать с ныне существующими краями и областями, мы выбрали третье русское слово — «земли». Примерно 20 формирующихся крупных региональных образований были наделены равным конституционным правовым статусом, равным с республиками в составе Российской Федерации.

Уже сегодня этот процесс происходит, формируются ассоциации областей, экономические ассоциации областей. Например, мы изучили опыт ассоциации центральных областей. Здесь уже формируется целая инфраструктура, банковская инфраструктура, структура бирж, т.е. снизу возникает экономическая потребность в том, чтобы конкретный региональный кусок был достойно представлен в формирующемся внутророссийском рынке, прежде всего через биржи и другие образования инфраструктурного, рыночного характера. Сама жизнь подталкивает регионы к группированию областей в такие ассоциации. Нам казалось бы, что трех с половиной лет для переходного периода достаточно, чтобы к началу 1995 г. завершить реформу административно-территориального деления и сформировать эти самые земли. В таком случае у нас будет около 40 субъектов федерации, и это будет в достаточной степени просматриваемая система. Это будут достаточно равные по количеству населения региональные образования, примерно от 7,5 до 8,5 миллиона человек. Примерно равны они получаются и по потенциалу. И республики, и земли имеют свои конституции, имеют свое гражданство, имеют одинаковую систему высших государственных органов. Высшее должностное лицо, избираемое непосредственно населением... Видимо, в республиках это будут президенты, в землях — главы администраций, хотя это может и меняться в зависимости от того, как решит конституция той или иной республики, правительство, ответственное перед законодательным собранием, и высший суд республики и земли. Предполагается провести федеративный принцип и в судебной власти, образовав высшие суды республик и земель, создав систему, которая будет замыкаться на Верховный Суд Российской Федерации.

Вот что касается четвертого раздела. Некоторые задают вопрос: не приведет ли подобное к дезинтеграции собственно русских областей, к тому, что будут многочисленные территориальные споры, что будет «война суверенитетов» и «война юрисдикции» между этими землями. Такого не произойдет. Формирование земель — это процесс, объективно

идуший снизу, но закрепляемый решениями федеральной власти, закрепляемый специальным законом Российской Федерации об образовании земель. Поэтому здесь Российская Федерация определит и границы, и, по-видимому, основные начала организации жизни в будущих землях.

В то же время мы делаем серьезный шаг от достаточно взрывоопасного принципа деления Российской Федерации по национальному признаку к территориальному принципу построения Российской Федерации. Созданием равных субъектов — республик и земель — мы делаем существенный шаг к разумной территориальной организации нашего общества. Не к этнической, не к этнократической, а к территориальной. Вот, наверное, основные моменты, о которых я хотел сказать. И последнее... Я хочу отметить, что Конституция содержит отсылки к 37 законам. Часть из них уже принята Верховным Советом Российской Федерации, и мы вели работу по подготовке проекта Конституции не в отрыве от текущего законодательства. К огромному сожалению, рабочая группа Конституционной комиссии Съезда не стала Комитетом конституционной реформы Верховного Совета, хотя мы предлагали это. Конституционная комиссия — комиссия Съезда, и она не участвовала в текущем законодательстве, а в результате принимаемые законы не всегда присылаются к нам для того, чтобы мы дали свое заключение — как мы видим, согласно проекту новой Конституции то или иное законодательное предположение. Мы сделали сводную таблицу общих положений принятых вами законов, сравнили ее с положениями предлагаемой Конституции и постарались ликвидировать те противоречия, которые были между принятыми уже законами и положениями новой Конституции. 37 новых законов, предполагаемых в Конституции, составят дальнейшее продолжение конституционной реформы — от закона об избирательной системе до закона о службе Президента Российской Федерации. Эти законы должны быть приняты в течение трех лет, т.е. наш с вами депутатский корпус фактически к моменту прекращения своих полномочий весной 1995 г. может отчитаться тем, что мы не просто приняли Конституцию, но обеспечили ее вхождение в жизнь через принятие четырех десятков законов, упомянутых в ней. Спасибо.

Председательствующий. Прощу вопросы. Давайте по порядку. Первый микрофон.

О.Г. Румянцев. Владимир Борисович, если позволите, я пригласил бы к микрофону экспертов-профессоров Страшуна и Зорькина, поскольку хотел бы просить их отвечать на вопросы юридического свойства.

Председательствующий. Тогда мы, может быть, пригласим их сесть поближе к третьему микрофону, и я буду по вашей просьбе предоставлять им слово.

Из зала. Можно и по-другому.

Председательствующий. Да. А потом дам слово для выступления, если потребуется. Первый микрофон.

С.А. Осминин. Олег Германович, проект Конституции обильно одобрен новой терминологией. Считаю, это большой недостаток Конституции с точки зрения ее обсуждения, референдума. Нельзя ли прийти к терминологии, которая обычно у нас принята? Мне особенно непонятно, что такое «территориальная община». «Земля» — Вы уже рассказали, но земли состоят из «территориальных общин», — а что это такое? И вообще, много будет вопросов по новой терминологии. Ее надо раскрывать.

О.Г. Румянцев. Спасибо за вопрос. Если Вы обратили внимание, язык Конституции улучшается. Первый проект был одобрен латинизмами донельзя, это вызывало даже отторжение у нормального человека, который читал сплошные «измы» и «ации». Это убрано. Мы перешли к нормальному, живому русскому языку. Но сегодня то, что раньше казалось какими-то «кислыми щами», например «отрешение от должности Президента», уже не кажется архаизмом, вошло и в закон, и в жизнь. Это гораздо лучше, чем «импичмент». Многие термины в нашей Конституции взяты из ранних российских, еще дореволюционных актов. Они, на мой взгляд, вполне имеют право на существование. Это первое. Второе — новая терминология. Могу сказать, что не так много новых институтов предусмотрено Конституцией. «Уполномоченный Российской Федерации по правам человека» в мировой практике называется шведским словом «омбудсман». «Государственная счетная палата» — то, что в мировой практике называется «аудиторская служба», контроль за расходованием государственной казны, ревизионная палата.

Председательствующий. Олег Германович, по возможности — лаконичнее.

О.Г. Румянцев. Заканчиваю, «Государственная Дума» и «Федеральный Совет» — новые термины. Это название палат. Верховный Совет сохраняет название, а нижней палате дали название Государственная Дума, как это и было в первом Российском парламенте в начале века. Верхнюю палату назвали Федеральный Совет, подчеркнув федеративный характер государства. И федеральные уполномоченные на местах. Вот и все новые институты.

Что касается территориальных общностей, мы не стали раскрывать более подробно те части, из которых будет состоять та или иная республика.

лика и земля. Считаю, что к этому по-разному отнесутся сами республики. Якуты сегодня создают улусы, в Новгородской, по-моему, области уже думают о том, чтобы создавать уезды.

По-видимому, вот эта система внутренних, самоуправляющихся территориальных общностей будет определяться конституциями самих республик и земель. Поэтому мы назвали их «территориальные самоуправляющиеся общности», то, что имеет статус ниже республики и земли, ниже субъектов федерации.

Председательствующий. Хорошо. Второй микрофон.

В.Н. Озерова, *Заводской территориальный избирательный округ, Орловская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Олег Германович, мы говорим об усилении исполнительной власти на всех уровнях. Не рассматривался ли вопрос о том, чтобы не было председателя Совмина, а исполнительную власть сосредоточить в руках только Президента, чтобы можно было спросить за исполнительную власть с конкретного лица? Это первый вопрос.

И второе. Мы говорим, что система государственной власти основана на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. И вдруг появляется какая-то новая власть, так называемые федеральные уполномоченные.

Какovy могут быть взаимоотношения между всеми этими органами власти — законодательной, исполнительной и вот этими федеральными уполномоченными? Потому что закона, определяющего статус этих федеральных уполномоченных, видимо, нет, он пока не представлен, будет ли он в дальнейшем — неизвестно. Не окажется ли, что эти федеральные уполномоченные будут такими же, как сейчас уполномоченные Президента?

Вот такие два вопроса. Спасибо.

Председательствующий. Третий микрофон.

О.Г. Румянцев. Уважаемый профессор Зорькин, я просил бы объяснить, почему сохраняется пост Председателя Совета Министров и нет единоначалия, как следует по мнению депутата Озеровой.

Председательствующий. Третий микрофон, пожалуйста.

В.Д. Зорькин, *эксперт Конституционной комиссии.*

Уважаемый председатель! Уважаемые народные депутаты! Заданный вопрос — это один из ключевых моментов при всей кажущейся, быть может, его незначимости. Дело не просто в политической конъюнктуре, которая сложилась именно в Российской Федерации. В принципе в президентской республике, как показывает практика, эта должность может стать взрывным механизмом. Это видно на примере Павлова, возьмите

еще схожие ситуации. Чистая президентская республика, правового, конечно, типа, обходится без этой должности, хотя курирование хозяйственных вопросов все равно поручается какому-то ведущему министру.

Дело заключается в том, как в Конституции будут определены полномочия Председателя Совета Министров — какая роль у него будет с чисто юридической точки зрения. Можно сделать так, что эта опасность будет снята.

Вам решать, в конечном счете, и на условной модели нужно взвесить, потому что речь идет не просто о фигуре Иванова, Петрова или Сидорова, чтобы лично его не травмировать и оставить ему этот пост. Это вопрос стратегического значения, а не только тактического.

О.Г. Румянцев. Я бы дополнил ответ Валерия Дмитриевича тем, что во второй части ст. 117 написано, что Председатель Совета Министров лишь координирует деятельность членов Совета Министров и осуществляет текущее руководство его работой. Поскольку ясно, что политические функции правительства отнесены в Государственный Совет, что он обеспечивает связь Президента с землями и республиками, с общенациональными объединениями, предлагает ему использовать право законодательной инициативы, то хозяйственную деятельность экономического органа, называемого Советом Министров, этого блока исполнительной власти, координирует Председатель Совета Министров. Здесь достаточно четко сужены его полномочия. Это не политическая фигура.

Председательствующий. Уважаемые коллеги, у нас вопросы и ответы напоминают самостоятельные выступления. Может быть, мы коротко пройдем по микрофонам и к обсуждению перейдем? Пожалуйста, отвечайте на второй вопрос.

О.Г. Румянцев. Второй вопрос — как федеральный уполномоченный будет обеспечивать взаимодействие между федеральной судебной властью на местах. Это процедурный вопрос. Мы записали, что ...порядок взаимодействия федеральной и судебной власти, федеральной прокуратуры, службы уполномоченного по правам человека с органами власти республик и земель определяется федеральным законом. Все процедурные моменты, как это делать, мы внесли в закон, ограничив полномочия федерального уполномоченного Российской Федерации только координирующими действиями представительств федеральных органов на местах — в республиках и землях.

С места. Не слышно.

О.Г. Румянцев. Писать об этом поконкретнее — значит раздувать саму Конституцию. Мы ограничили полномочия и сказали, что процедура будет определена законом.

Председательствующий. Третий микрофон.

И.В. Константинов, *Ленинский территориальный избирательный округ, г. Санкт-Петербург, член Верховного Совета РСФСР.*

Олег Германович, у меня такой вопрос. В соответствии с проектом Конституции Верховный Совет не вправе отменить указы и распоряжения Президента. Это достаточно логично, наверное, но меня интересует, как это будет осуществляться в переходный период. Следует ли из Конституции, что принятие ее будет означать, что Верховный Совет и съезд народных депутатов РСФСР в переходный период не смогут опротестовать решения Президента?

О.Г. Румянцев. Это решение отдано не Верховному Совету, а Конституционному Суду Российской Федерации. Ваш вопрос показывает: мы привыкли, что у нас двуглавый политический «зверь» — есть Парламент, есть Президент. Потому, что нет до сих пор судебной власти, судебная реформа так и не началась. Конституционный Суд как первая часть судебной реформы так и не избран. И мы в ст. 132, части второй, п. «а» пишем, что Конституционный Суд рассматривает дела о конституционности действий и решений Президента, а также высших должностных лиц Российской Федерации, если согласно Конституции Российской Федерации неконституционность их действий и решений служит основанием для отрешения их от должности. Это важнейшее положение, это задача судебной власти. Верховный же Совет имеет право не принимать решения о действиях указанных лиц, а делать представление Конституционному Суду. Любая из палат, если Президент принимает сомнительное решение, может сделать представление Конституционному Суду, и начинается соответствующая процедура.

И.В. Константинов. Прошу прощения, Вы не поняли, видимо, моего вопроса. Я спросил, как эта система будет работать в переходный период при сохранении Съезда народных депутатов России.

О.Г. Румянцев. Это совершенно иной вопрос. Это о том, что будет со Съездом и Верховным Советом. Если у меня будет время, я тогда на этот вопрос лучше отвечу. Но это целая поэма. Отвечать?

Из зала. Да...

О.Г. Румянцев. Это действительно сложный вопрос, что делать с парламентом в переходный период. Есть вариант оставить все как есть — 250 человек плюс Съезд, осуществлять ротацию и так далее. Практика союзного Съезда показала, что ротация — дело практически безнадежное. Поэтому предлагаем два других варианта. Записано в разделе «переходном» на странице 39, в параграфах 10 и 11. Первый вариант А: весь Съезд фактически формирует собой Верховный Совет. У нас будет две

палаты, как это и задумано: Федеральный Совет — верхняя (нынешний Совет Национальностей) и Государственная Дума — нижняя (нынешний Совет Республики). Но верхняя будет численностью 168 человек, нижняя — 900 человек. Однако это не означает, что все 900 должны сидеть здесь. Я обращаю внимание, что в Англии, которая по размеру избирателей в 3 раза меньше Российской Федерации, в палате общин 600 человек. И очень редко, когда вы можете увидеть эти 600 человек, сидящих в палате. Там просто 300 мест, 300 человек может там разместиться, в самом здании Палаты общин. Не нужно всем находиться вместе.

Мы предлагаем обсуждение вопросов, обсуждение законопроектов проводить без кворума, при том количестве депутатов, которое есть. Решение же принимать при наличии в этой большой палате из 900 человек не менее трети депутатов, т.е. при наличии не менее 300 человек. Это переходное положение, но оно нужно нам для того, чтобы любой из 900 депутатов «чувствовал» свою возможность работать не только в округе, но мог и в парламенте принимать законы. Если же депутат не желает принимать законы здесь, то он не обязан здесь и присутствовать. Он не должен тяготиться обязанностью создавать этот кворум, он может работать в территориальном округе, как многие сегодня делают, либо в комитетах.

В то же время это не закрывает ему возможность приезжать и принимать решение в установленные палатой сроки. То есть палата обсуждает решение даже при таком, как сегодня, числе депутатов. Вместе с тем определяются те периоды в работе сессии, когда будут приниматься решения (депутаты собираются), тогда при наличии не менее 300 депутатов можно принимать решения.

Это первый вариант, на мой взгляд, наиболее разумный. Я обращаюсь именно к вам, депутатам «первой категории», потому что есть депутаты «второй категории», которые тоже хотели бы участвовать в законотворчестве, но не имеют возможности, потому что есть избранный Верховный Совет. Вот при таком раскладе у нас снималось бы противоречие между депутатами, задействованными в законотворчестве и незадействованными.

Второй вариант предусматривает увеличение Верховного Совета. Это компромиссный и, на мой взгляд, не очень удачный вариант. Расширяется число Верховного Совета до 450 депутатов. Вашу палату — до 300 человек и палату Национальностей до 150. Сохраняется Съезд, проводится ротация, но опять же я считаю любые варианты сохранения Съезда неразумными. Надо начинать работать как парламент. Мы должны быть парламентом в условиях усиления исполнительной вла-

сти. Парламентом можем стать, если все территориальные округа образуют Совет Республики, все национально-территориальные образуют Совет Национальностей. И будем работать при пониженном кворуме. Вот наше предложение.

Председательствующий. Второй микрофон.

И.В. Константинов. Олег Германович, Вы так и не ответили на основной вопрос. Какие бы ни были переходные положения, какой бы вариант ни был принят, меня интересует маленький частный вопрос: будет ли (пока действует переходное положение до окончательного утверждения новой государственной системы) депутатский корпус, как бы он ни назывался — Съезд или Верховный Совет, — обладать правом отмены решений Президента? Или не будет?

О.Г. Румянцев. Он обладает правом отрешения от должности Президента в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией. Считаю, этого достаточно. Он будет давать представление Конституционному Суду (любая палата может делать), Конституционный Суд принимает решение. И это сильнейший меч над Президентом. У нас есть судебная власть — это ее прерогатива.

Председательствующий. Четвертый микрофон.

В.И. Герасимов, *Выборгский территориальный избирательный округ, Ленинградская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Олег Германович, год назад, когда Вы первый раз имели честь докладывать проект Конституции, я выступал с критикой по поводу того, когда нам вносить такие основополагающие законы с учетом социально-экономической ситуации в стране. Была масса депутатов, которые настаивали на том, чтобы как можно быстрее принять новую Конституцию. Теперь, к сожалению, из этой массы большая часть почему-то старается этот вопрос не активизировать, и, мало того, ставится на митингах вопрос о роспуске Советов всех уровней и так далее. То есть идет негласное торпедирование того, что мы с вами хотели и должны иметь. Как Вы думаете, когда нам все-таки поставить перед народом вопрос о принятии новой Конституции?

О.Г. Румянцев. Спасибо. Это хороший вопрос. Я считаю, наш ключевой документ, с которого мы начали всю реформу и который развивал всю концепцию, это был документ, называвшийся Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации. Мы не случайно потратили на него уйму времени, вынося на Съезд и борясь за него на Съезде, и последней фразой в Декларации о госсуверенитете сказано, что положения настоящей Декларации являются основой для разработки новой Конституции, законодательства Российской Федерации и

договорных отношений. На мой взгляд, мы должны это положение Декларации как можно скорее претворить в жизнь. Я глубоко убежден, что сегодня попытки отдельной части депутатского корпуса подменить Конституцию неким договором приведут к тому, что Российская Федерация вылетит в ту же трубу, что и Союз Советских Социалистических Республик, который уже вылетел в трубу из-за этой договорности. Нужно как можно скорее конституционно закрепить наше новое государство, обновленное государство. Его не создают заново, оно существует.

Я считаю, что на Верховный Совет, особенно на Совет Республики, ложится огромная ответственность. Совет Национальностей, думаю, настолько полюбил свой Федеративный договор, что так с ним и не расстанется. Но вам, как Совету Республики, принадлежит огромная роль: поддержать этот проект, добиться его улучшения, вынести его на Съезд. На Съезде, я считаю, принимать Конституцию не надо. Надо ее обсудить, одобрить, дать предложение по ее изменению, и затем Конституционной комиссии в строго установленные сроки, в недельный срок, например, доработать этот проект. Потому что, вспомните, что было с частной собственностью на землю. Такие компромиссы родились, такие монстры, что у нас до сих пор земельная реформа так и не может очухаться, и в итоге будем иметь голод. Поэтому, я считаю, пусть Съезд одобрит в принципе концепцию, даст предложения, поручив комиссии доработать проект в недельный срок, и тем самым примет решение о вынесении окончательного текста на утверждение народу. Лучше всего, если это произойдет 24 ноября, в день выборов глав местной администрации. Это будет лучшая гарантия, если мы сошлемся на народное мнение, стремясь сохранить Российскую Федерацию и обновить ее. Мне думается, таким должно быть прохождение проекта вплоть до его принятия, т.е. утверждение всем народом.

Председательствующий. Пожалуйста, микрофон.

И.В. Галушко. Олег Германович, мне импонирует Ваша идея попытаться устранить все недостатки устройства государства по национальному признаку. И Вы уверенно отвечаете, что это удастся преодолеть в проекте. Вы действительно верите в то, что преобразование республик в составе РСФСР, при гражданстве людей в этих республиках, удастся преодолеть? То есть каков механизм образования гражданства? Это будет двойное гражданство, либо только гражданство в этих республиках? С этим гражданством не совсем ясно. Либо это уступка национальным амбициям членов Конституционной комиссии? Что это такое — гражданство в землях и республиках?

О.Г. Румянцев. Кстати, это хороший вопрос для того, чтобы дать отдельный абзац в пояснительной записке по гражданству республик и земель. Я считаю, что федеративное государство, где субъекты федерации имеют свое гражданство, как существует практически во всем мире, не приводит к ущемлению их прав как граждан всей Российской Федерации в целом. С другой стороны, я думаю, что нам удастся убедить республики, прежде всего автономные, что здесь не происходит умаление их прав. Они почему-то видят в том, что нет определений типа «национальное государство», «суверенная», «независимая», умаление прав. Я глубоко убежден, что это не так, если мы четко разделим этажи ответственности, этажи компетенции.

И.В. Галушко. Есть ли какой-то критерий образования земель или какие-то подходы к этому критерию? Либо это будут сложившиеся ассоциации, которые сегодня складываются?

О.Г. Румянцев. Поскольку мы определяем, что этот закон будет принят в течение года после вступления Конституции в силу, у нас будет целый год, особенно в высшей палате, да и нижняя палата будет в этом участвовать, для принятия такого разумного закона. Уже сейчас ведутся разработки в Институте географии, на Географическом факультете по экономико-географическому обоснованию. Я сам страновед по образованию. Закончил кафедру экономической и политической географии и знаю, что там высококлассные специалисты. Они берут всю сумму связей, закладывают их в компьютер и определяют, где наиболее разумные границы, где наиболее разумные группировки.

И.В. Галушко. Последний маленький вопросик. Предполагается ли сохранить внутри земель нынешнее административно-территориальное деление? Ну, допустим, в составе Дальневосточной земли Еврейской автономной области?

О.Г. Румянцев. Это, конечно же, существенный вопрос, потому что реформа будет идти до 95-го года. Нам предстоит это в законе решить. На мой взгляд, разумно было бы перейти к системе, близкой к бывшим ранее уездам. Это среднее между районом и областью. Потому что области называть территориальными самоуправляющимися единицами было бы неразумно — слишком это большие образования. В то же время можно было на более удобное деление пойти, нечто промежуточное между районом и областью.

Председательствующий. Первый микрофон.

В.В. Фрукалов, *Азовский территориальный избирательный округ, Ростовская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемый Олег Германович, у меня три маленьких вопроса. Первый — продолжая предыдущий вопрос. Территориальное деление, как Вы считаете, не приведет ли к новому Нагорному Карабаху? Если можно, сразу ответьте.

О.Г. Румянцев. Естественно, что рабочая группа не может дать никаких гарантий. Но наш взгляд, к Нагорному Карабаху приведет то, что сегодня каждая национальная общность (у нас 5200 национальных сельсоветов, между прочим) стремится стать суверенной республикой. И я думаю, что решения третьего Съезда в отношении некоторых бывших автономий были ошибочны. Ошибочны потому, что этот процесс суверенизации по национальному признаку как раз и может привести к таким карабахам, когда часть компактно проживающего населения в составе другой области или другого края провозглашает себя независимой, пытается выйти, появляются казаки и так далее, и так далее. Это и приведет к столкновениям. Поэтому я считаю, что как раз наша Конституция ставит преграду на пути этого взрывоопасного процесса.

В.В. Фрукалов. Спасибо. Второй вопрос. Поскольку мы очень сильно равняемся на Запад в этих положениях Конституции, у меня такой вопрос: не проще ли вам не изобретать велосипед, а использовать конституцию, действующую более 200 лет, например Конституцию США, и полностью, на 100 процентов, у нас ее применить?

О.Г. Румянцев. Этот вопрос Вы задаете не первый. Существует определенный миф в отношении Конституции США. Конституция США — это средний документ, даже не хороший, а средний, и, по-моему, даже ниже среднего. В нем есть длинноты, есть передержки, есть моменты, которые просто никуда не годятся для конституционного регулирования. Жизнь в Америке хороша не тем, что Конституция блестящая, а тем, что есть некоторые традиции, некоторые прецеденты, что люди, пришедшие сюда, опирались на систему английского прецедентного права и нескольких веков существования парламентаризма, разделения властей, Великой хартии вольностей и так далее, и так далее. Вот чем жива и сильна Конституция Америки, а не собственно своим текстом. Я считаю, наш проект является одним из лучших документов конституционного права. Даже если он не будет принят, я думаю, что о нем будут вспоминать. И надеюсь, что мы все с вами сможем гордиться, если обеспечим ему необходимые условия для вхождения в жизнь.

В.В. Фрукалов. Хочется верить. Но вообще-то там законы Конституции действуют очень четко, потому и сила Конституции там значительная.

И последний вопрос. Вы не можете рассказать нам о результатах обсуждения, только что прошедшего в палате Национальностей, чтобы мы тоже знали?

О.Г. Румянцев. Мы оттуда ушли. Они сейчас там обсуждают. И, как я понял по настроению Абдулатипова, они будут принимать решение в пользу Федеративного договора. Я так понял, что к Конституции они относятся хорошо, кроме раздела четвертого. А вот в отношении четвертого раздела. Они будут настаивать на Федеративном договоре. Мое глубокое убеждение как народного депутата РСФСР — это будет шагом к развалу Российской Федерации — Федеративный договор.

В.В. Фрукалов. Спасибо.

Председательствующий. В связи с обеспокоенностью, которую Олег Германович высказал, я хотел бы добавить, что на последнем заседании Президиума принято решение о проведении выборов в Верховные Советы республик, которые мы с вами создали законом, но в Конституцию пока не внесли. И вот на этом стыке может действительно возникнуть Нагорный Карабах. Потому что если выборы пойдут, а в Конституции их не будет, что получится, я не знаю. Я протестовал против этого, высказывался против предложения Шахрая. Однако такое решение принято.

Второй микрофон.

О.В. Плотников, *Костромской сельский территориальный избирательный округ, Костромская область.*

Олег Германович, у меня ряд вопросов, связанных с процедурой обсуждения Конституции. Сама Конституция, естественно, вызывает такую массу вопросов, что сейчас невозможно ответить на все.

У меня вопрос такого плана. Только я прошу отвечать «да» или «нет», кратко.

Первый вопрос. Не кажется ли Вам, что Конституция является действительно столь значительным и столь крупным шагом в нашем законодательстве, в целом в построении нашего государства, что следовало бы уделить гораздо больше времени ее обсуждению, не ограничиваться пятью часами, как сегодня определено. На мой взгляд и на взгляд многих других, следует обсуждать на протяжении минимум пяти дней. Как Вы считаете?

О.Г. Румянцев. Могу ответить уважаемому депутату Плотникову и глубокоуважаемой группе «Смена», что работа над проектом была от-

крыта. Все, кто хотел, могли участвовать в этой работе, и члены комиссии, и не члены комиссии. Мы работаем уже год, на наши заседания можно приходиться и обсуждать. Это первое.

Второе, что касается палат. Глубоко убежден, что на палаты уже выносятся решения комитетов. Мы говорим о парламентаризме, а комитеты к обсуждению проекта Конституции подошли спустя рукава. Фактически очень мало реальных отзывов с конкретными предложениями. Обсуждения на комитетах и комиссиях были кратковременными и, на мой взгляд, не совсем детальными. Палата — это слишком большой организм для того чтобы здесь что-то обсуждать, надо прежде всего работать в комитетах и комиссиях, а сюда приходиться уже с конкретными заключениями. По-видимому, двух часов может быть мало, и, может быть, мы вернемся к этому вопросу во втором чтении через некоторое время, после того как пройдет Верховный Совет. Доработаем, можно встретиться палатами и все обсудить.

О.В. Плотников. Второй вопрос. Может быть, целесообразно обсуждать не проект Конституции в целом, а каждый раздел проекта, потому что документ настолько большой, что при обсуждении в целом, мне кажется, теряется многое.

О.Г. Румянцев. Я с Вами совершенно согласен, но в то же время хочу подчеркнуть, в этом и есть ошибка Совета Национальностей, который поддерживает разделы с первого по седьмой, но не поддерживает четвертый. Нельзя оставлять дырки в Конституции. Документ комплексный. Первый раздел закладывает 12 незыблемых принципов, которые затем прослеживаются в той или иной степени во всех остальных разделах. Поэтому здесь нужно брать все пораздельно, но в контексте, не вырывая из общего текста.

О.В. Плотников. Еще вопрос о процедуре. Предполагается ли, что мы будем голосовать, т.е. принимать Конституцию, или Вы полагаете, что достаточно нам просто выговориться, и далее рабочая группа сама отберет все лучшее, что было сказано? Будем ли мы голосовать, т.е. принимать Конституцию, построчно, или же вносить какие-то поправки голосованием, или будем концептуально голосовать? Пожалуйста, ответьте.

О.Г. Румянцев. Мне сложно ответить на этот вопрос. Мне кажется, что любое построчное голосование может привести к тому, что исчезнут или окажутся подорванными некоторые ключевые положения Конституции, что разрушит всю концепцию. Важно было бы после заинтересованного обсуждения высказаться по ключевым вопросам — вопросам федеративного устройства, контроля парламента над Президентом,

судьбы Верховного Совета, дальнейшей судьбы депутатского корпуса, вопросам переходного положения — и принять по ним политические решения.

О.В. Плотников. Что значит — политические?

О.Г. Румянцев. Политические решения, касающиеся, например, судьбы депутатского корпуса и взаимоотношений с системой «Съезд — Верховный Совет». Приняв политические решения, уже можно голосовать и поименно, и как угодно. Лучше всего на Съезде, конечно.

О.В. Плотников. Понятно. Таким образом, получается так, что рабочая группа напрямую апеллирует к народу, исключая как бы Верховный Совет, используя его в качестве совещательного органа.

О.Г. Румянцев. В данном случае Президиум пошел навстречу Конституционной комиссии Съезда и решил оказать содействие в обсуждении проекта Конституции. Конституционная комиссия могла напрямую вынести его на Съезд, тем не менее она с удовольствием приняла предложение Президиума вынести проект на комитеты, комиссии и палаты для того, чтобы Верховный Совет мог обсудить его в профессиональном кругу. Но в принципе вопрос вынесения на Съезд — это компетенция самой Конституционной комиссии.

О.В. Плотников. Понятно. Я прошу прощения, что отнимаю много времени, но сейчас вопрос по содержанию, который меня волнует больше всего — это ст. 92 и 93. Олег Германович, в ст. 93 предполагается, что каждая земля может иметь собственное гражданско-процессуальное, административно-процессуальное, патентное и издательское право, расширяя те основы законодательства, которые разрабатывает Верховный Совет РСФСР. Не кажется ли Вам, что через двадцать лет вот эти две статьи Конституции — 92 и 93 — приведут к суверенизации земель и к исчезновению с карты мира такого государства, как РСФСР?

О.Г. Румянцев. Я понимаю Ваш благородный пафос, но в то же время хочу заметить, что Вы не совсем внимательно процитировали ст. 93. Статья 93 — это не статья исключительно о ведении республик и земель. Если бы это было так, то тогда был бы тот печальный итог, о котором Вы только что хорошо сказали. Статья 93 — это совместное ведение Российской Федерации в целом, ее республик и земель. Что означает совместное ведение? Это означает, что по вопросам, указанным в данной статье, Российская Федерация будет издавать Основы законодательства на основе Конституции и законов Российской Федерации, а республики и земли, руководствуясь основами гражданского законодательства, будут принимать свои кодексы. Основы будут общефедеральными, кодексы будут конкретизировать: где-то скотокрадство, например в Туве, акту-

ально, где-то еще что-то, т.е. они будут применимы к особенностям республик и земель. Основы общедолевые, а уголовно-процессуальное законодательство будет в исключительном ведении Российской Федерации. Так что я здесь не согласен с Вашим опасением.

О.В. Плотников. Значит, в Туве конья красть будет нельзя, а в Костромской области — можно?

О.Г. Румянцев. Вы потом проконсультируйтесь с Владимиром Борисовичем, что такое основы законодательства и что такое кодексы. Он Вам пояснит.

Председательствующий. Олег Германович, у меня все-таки небольшая реплика в связи с полномочиями Конституционной комиссии. Конституционная комиссия, как и любой депутат, может внести на Съезд все, что угодно. Но для того, чтобы Съезд рассматривал тот или иной вопрос, его надо включить в повестку дня. Так вот, каких-либо рекомендаций для включения этого вопроса в повестку дня на Верховный Совет не выносилось и не голосовалось. Этот вопрос рассматривал только Президиум и такое предложение принял. Думаю, что Верховный Совет все-таки должен вернуться к обсуждаемой проблеме. И если сочтет нужным, предложить Съезду дополнительно включить этот вопрос, потому что в первоначальной повестке его нет.

О.Г. Румянцев. Согласен, поэтому и говорю, без всяких ерничаный говорю, что Конституционная комиссия с благодарностью приняла предложение Президиума помочь нам в обсуждении проекта на палатах. Это действительно большая помощь, большое содействие, потому что оно поможет нашему общему проекту. Это не наш проект, это наш с вами проект.

Председательствующий. Хорошо. Значит, у меня создалось ложное впечатление некоторой, так сказать, прохладцы к этому обсуждению.

О.Г. Румянцев. Нет, нет, ни в коем случае.

Председательствующий. Третий микрофон.

Г.Л. Смольский, *Пролетарский территориальный избирательный округ, Тверская область.*

Олег Германович, не находите ли Вы, что почти сорок законов, которые будут трактовать Конституцию, способны создать такого монстра, который в самых кошмарных снах создателям Конституции и не снился? Это первый вопрос.

И второй вопрос. Не проще ли в Конституции предусмотреть, чтобы указы Президента до их издания или подписания получали заключение Конституционного Суда на их конституционность, вместо того

чтобы создавать сложную систему опротестования указов Президента? Спасибо.

О.Г. Румянцев. Я попросил бы на эти вопросы ответить Бориса Александровича Страшуна.

Председательствующий. Третий микрофон еще раз.

Б.А. Страшун, *эксперт Конституционной комиссии.*

Вы уже приняли Закон о Конституционном Суде. И там, в частности, предусмотрены процедуры осуществления его полномочий. Мы с учетом этого закона, может быть, с некоторыми незначительными коррективами определили в нашем общем проекте компетенцию таким образом, что проекты законов или указов Президента Конституционный Суд не рассматривает. Дело в том, что если ему передавать проекты, то эта работа может стать многоступенчатой и чрезвычайно затянуться во времени. Представьте себе, поступил проект, Конституционный Суд дал по нему заключение, что то или иное положение нуждается в изменении. Значит, это положение изменили, а затем изменили еще что-то, потому что в процессе разработки проекта это тоже можно сделать. И, таким образом, новые изменения нужно опять посылать в Конституционный Суд. Вряд ли это целесообразно.

Все наши нормотворческие структуры, вернее те, которые издают правовые акты, во всяком случае на федеральном уровне, имеют свои юридические службы, и эти службы должны быть достаточно компетентны, чтобы обеспечивать соответствие Конституции всех издаваемых правовых актов. Но Конституционный Суд — на всякие чрезвычайные обстоятельства. Это же не значит, что он должен буквально каждый акт рассматривать. Благодарю вас.

Председательствующий. Пятый микрофон.

Депутат (*не представился*). Первый вопрос по поводу этих законов. Опять же Конституционный Суд. Конституция дает такие четкие рамки и в отношении прав граждан, и в отношении полномочий государственных органов, и в отношении разделения властей. Как только любой из 37 законов выйдет за границы конституционных ограничений, Конституционный Суд Российской Федерации примет соответствующее решение. Наша надежда на то, что Конституционный Суд будет как можно быстрее избран и что удастся повысить верхний возрастной предел его членов. Это невиданно — 60 лет! Во многих странах членами Конституционного Суда являются авторитетнейшие юристы, которым далеко за 60. У них впереди встреча с вечностью, и они действительно независимы, они действительно компетентны. Я считаю, что надо повысить воз-

растной ценз и привлечь действительно профессионалов в Конституционный Суд, и как можно скорее их избрать.

Председательствующий. У всех нас впереди встреча с вечностью... Пятый микрофон.

Э.В. Ведерников, *Миасский территориальный избирательный округ, Челябинская область.*

Уважаемый Олег Германович! Я, как Вы знаете, выступал на Конституционной комиссии, дал в целом положительную оценку данному проекту Конституции и задавал конкретные вопросы, но в ходе сегодняшнего слушания Вашего выступления у меня родились еще два небольших вопроса.

Первый вопрос. Как Вы себе представляете то положение проекта, в котором мы зафиксировали прямое действие статей Конституции? Наша судебная система совершенно не приучена к этому, у нас отродясь такого не было. Как Вы себе мыслите реализацию данного положения? И второй, тоже очень небольшой, вопрос. Я знаю, что в недрах Конституционной комиссии вынашивается идея о Конституционной комиссии как постоянно действующем органе парламента или Съезда. Как Вы себе представляете разграничение полномочий между этой постоянно действующей Конституционной комиссией и будущим Конституционным Судом Российской Федерации?

О.Г. Румянцев. Прежде всего, остается только пожалеть, что у нас судебная реформа так сильно задержалась, и даже такая, вроде бы, деталь, как передача указом Президента зданий бывших райкомов КПСС судам, и то не реализуется. Суды по-прежнему ютятся по подвальным помещениям и вообще работают в жутких условиях. Мы сейчас стали, наконец, решать вопросы о правоохранительных органах, о милиции — повышать зарплату, давать льготы и прочее. Но мне кажется, прежде всего Верховный Совет должен серьезно подумать о социальных гарантиях, о защите и вообще о повышении статуса (материального и морального) судейского корпуса, решить вопросы о том, когда будут перевыборы мировых судей. Кроме назначаемых несменяемых судей, у нас еще будет и институт мировых судей, избираемых по муниципальным округам, решающих мелкие дела по каким-то административным нарушениям. Поэтому все надо решать как можно скорее, и это зависит от нас. Если в течение оставшихся трех с половиной лет депутатскому корпусу удастся запустить судебную реформу, то и Конституция будет исполняться, будет применяться.

Что касается комитета конституционной реформы, то мне кажется, что конституционный комитет Верховного Совета прежде всего дол-

жен как бы аккумулировать предложения по поправкам в Конституцию. Ведь поправки в Конституцию, предложения об ее изменении могут вносить не менее одной пятой депутатов любой из палат и законодательное собрание республик и земель. Комитет конституционной реформы прежде всего мог бы аккумулировать, собирать предложения по изменению Конституции. Этим не занимается Конституционный Суд. Если они действительно становятся уже назревшими, надо делать соответствующие предложения и доклады для рассмотрения в Верховном Суде.

Что касается взаимоотношения с Конституционным Судом, то мне казалось, что как органу какого-то предварительного парламентского заключения по конституционности действий тех или иных ветвей власти эта компетенция, эти полномочия также могли бы быть переданы комитету конституционной реформы. Вот это два основных полномочия: предварительное заключение по конституционности действий законодательных ветвей власти, отдельных ее частей в составе Российской Федерации и сбор предложений по изменению Конституции.

Председательствующий. Первый микрофон.

А.С. Бароненко, *Копейский территориальный избирательный округ, Челябинская область.*

Олег Германович, у меня есть несколько предельно кратких вопросов.

Первый. Прошло уже пять Съездов. И вот прозвучало мнение о неэффективности системы Съезд — Верховный Совет. Кто этот вывод сделал, кто это анализировал? Чье это мнение?

Второй. Почему в соответствии с текстом Конституции палаты надо сделать обязательно неравноправными? Почему именно 300 человек в нижней палате, почему не 350? Почему именно на 4 года, почему не на 5 лет? Из чего исходила Конституционная комиссия?

Еще два последних вопроса. Есть ли в какой-либо стране всенародное принятие референдума по Конституции? Дело в том, что даже для того, чтобы прочитать текст Конституции, нужна определенная потребность, нужна определенная политическая культура. Я не уверен, что если мы это пустим на всенародное обсуждение, то люди все это прочитают. Если только Борис Николаевич выступит с призывом одобрить Конституцию, может быть, его личность сыграет роль. Я не уверен, что компетентно люди смогут решить этот вопрос.

И, наконец, последнее. В связи с тем вопросом, который товарищ Плотников задавал в отношении законодательства «земель». Вы сказали, что в Российской Федерации парламент будет издавать основы законодательства, а что будет издавать Союз — основы основ?

О.Г. Румянцев. Какой Союз?

А.С. Бароненко. Союзный парламент. А кто его знает, будет он или не будет. Мы сейчас не можем окончательно ставить крест на Союзе. Конфедерация, возможно, будет, союзный парламент ведь должен что-то делать? Получается, что он будет издавать основы основ законодательства?

О.Г. Румянцев. Вопросы действительно собирательные. Прежде всего о Съезде и Верховном Совете, насчет эффективности и неэффективности этой системы. Весь мировой опыт показал, что должен быть постоянно действующий парламент. У нас нельзя назвать Верховный Совет постоянно действующим, потому что есть некоторая дубинка, висящая над Верховным Советом, — Съезд, который может отменить принятые им те или иные решения. Это некоторая надстройка над Верховным Советом, которая, я думаю, не содействует нормальной работе. Это первое.

Второе. Очень расточительным является проведение самих Съездов, на которые тратятся большие деньги из государственной казны, а она и так достаточно тощая.

Дело в том, что, понижая кворум, обязательный для принятия решений, половина — в Совете Национальностей и треть здесь, в большой палате, где 900 человек — мы примерно и получим кворум — будут постоянно присутствовать человек 400, не более того. Они будут действовать спокойно и знать, что они сами и есть Съезд, они сами и есть Верховный Совет — постоянно действующий орган. Вот из чего исходили мы в наших предположениях по варианту «А» по трансформации системы: Съезд — Верховный Совет.

В отношении решений, принимаемых Съездом. Вы знаете, какие решения были приняты на втором Съезде по земельной реформе. Вы знаете, какие решения были приняты на третьем Съезде по национально-государственному строительству Российской Федерации. Здесь есть сомнения в эффективности некоторых решений.

300 или 400 человек. Мы исходили из того, что среднее число парламентариев в тех или иных странах колеблется от 250 до 800 человек. Нам казалось, что состав нашего парламента должен быть, наверное, около 150 человек. 300 человек, если нижняя палата — Государственная Дума и если верхняя палата представляет по 3 депутата от каждого субъекта федерации. Надеемся, что у нас будет не 90–100, а где-то 40–50 субъектов — 20 республик и примерно 20 «земель». Тогда у нас получится где-то 120–150 человек — верхняя палата, 300 человек — нижняя палата. Достаточно разумная будет численность.

Почему еще 300 снизу? Потому что в таком случае получится, учитывая количество избираемых граждан, где-то по 100 миллионов избирателей. По территориальным округам они должны избрать 300 человек. Мы исходили из того, что будет разумная пропорция. Мы просчитывали вариант, получилось, что нижняя палата около 300 человек, а не 400–450.

В этом проекте, который вам роздан, палаты равноправные, но здесь сознательно оставлен пробел для того, чтобы посоветоваться с палатами, чтобы они сами решили.

Мне кажется, что нам надо делать палаты, разные по своим функциям. Учитывая федеративный характер государства, Федеральный Совет нужно наделить особыми полномочиями в области национально-государственного строительства, внутригосударственных отношений, т.е. разделить предметы рассмотрения в этих палатах и, возможно, усилить нижнюю палату с тем, чтобы в верхней палате, вне сферы предметов ее рассмотрения, дать возможность лишь одобрять законы, принимаемые снизу. Основной сделать палату представителей, или палату общин, или Государственный Совет.

Мне кажется (нужно об этом подумать), нам необходимо развести компетенцию, полномочия палат. Это было бы лучше, нежели их сегодняшнее положение (полностью равноправных).

И предпоследнее — где и как принималась Конституция референдумом? Мы специально подняли исторические материалы. Конституции, принимаемые всенародно, повелись аж со времен Луи Бонапарта, когда была принята конституция, если не ошибаюсь, где-то в 40-е годы прошлого столетия (имеется в виду XIX в. — *Примеч. ред.*). Последние из принятых конституций: ряд африканских стран принял конституции на всенародном референдуме; Конституция Филиппин прошла через плебисцит.

Из зала. Франции.

О.Г. Румянцев. Конституция Франции и так далее. То есть речь идет не о том, кто принимает. Обсуждает Верховный Совет — принимает за основу, обсуждает Съезд — принимает за основу. Народ только лишь утверждает. Только утверждает этот проект. Мне казалось целесообразным, чтобы это была президентская законодательная инициатива — вынесение такого проекта, подкрепленная определенным количеством депутатских подписей, с тем чтобы усилить весомость этого проекта, чтобы это была президентская Конституция. В свое время де Голль пошел на это в 1958 г.у во Франции, это только способствовало установлению «пятой республики» в сложное время для Французской Республики. Я думаю,

что нам нужно воспользоваться авторитетом Президента для принятия этой президентской Конституции.

И по Союзу. Мы определили по Конституции очень гибко взаимоотношения с Союзом: Российская Федерация вправе на договорной основе вступать в союз и содружество с государствами, составляющими Союз Советских Социалистических Республик, а также иными государствами. Для ведения общих дел она вправе делегировать органам Союза часть своих полномочий, и, прежде всего, мы здесь имели в виду оборонительный союз. Мы заложили в проект Конституции возможность заключения оборонительных союзов, военных союзов, создание общих стратегических войск, общего объединенного командования и так далее. В этой сфере, мне кажется, и будет делегировано наше полномочие по законодательному регулированию вот этих, переданных в общее ведение дел Союзу. Все остальное все-таки принимается Российской Федерацией — и основы, и непосредственно кодексы, как по уголовному праву.

Председательствующий. Второй микрофон.

О.А. Борискин, *Октябрьский территориальный избирательный округ, Литецкая область, член Верховного Совета РСФСР.*

Олег Германович, меня не совсем устроил ответ на вопрос предыдущего выступающего по поводу того, что народ обладает исключительным правом принимать Конституцию, и, соответственно, через референдум... Но вот технология проведения референдума, вопросы, которые будут вынесены на референдум, — это все очень расплывчато. Неужели народу будет предложена вот такая тетрадь, по которой исключительно сложно выразить словом, допустим, на референдуме «да» или «нет»? Наверное, было бы правильно, и я хотел бы от Вас услышать, что какие-то принципиальные положения этой Конституции будут предложены на референдум. Но этого я вообще-то не услышал.

О.Г. Румянцев. Я отвечу. Дело в том, что можно было бы выносить на референдум десять принципов. Но, по-моему, не найдется сегодня людей, которые проголосуют против этих десяти основных принципов демократии, изложенных в нашем первом разделе. Против народовластия, против федеративного принципа в нашем государстве, против того, что права и свободы являются высшей ценностью и так далее. Это было бы тратой больших денег на выяснение того, что и так уже ясно. Мы предлагаем, чтобы народ утвердил текст, который принят за основу Верховным Советом и Съездом. Съезд и Верховный Совет не остаются в стороне. Президент мог бы и помимо нас вынести на обсуждение народа, и президентская Конституция была бы, на мой взгляд, утверждена. Я думаю, что мы, как законодательное собрание, не можем пройти мимо возмож-

ности самим принять участие в обсуждении и одобрении этих текстов, а народ будет утверждать их не для легитимации, а скорее для придания психологической весомости, как бы подтверждения того, что этот серьезный документ, принимаемый на долгие десятилетия, принимается, утверждается всем народом, а рассматривается, конечно, законодательными собраниями.

О.А. Борискин. Тем более основополагающие принципы могли бы быть как раз вынесены на референдум.

О.Г. Румянцев. Могу Вам сказать, что мы сделали по-другому. Мы заплатили хорошие деньги Татьяне Ивановне Заславской, и она провела всероссийский социологический опрос. Так вот, по тем принципам, которые Вы предлагали бы выносить на референдум, подавляющее большинство опрошенных ответили положительно. Поэтому это будет действительно большая затрата денег на то, что и так ясно.

О.А. Борискин. Еще один маленький вопрос. Не считаете ли Вы более правильным, чтобы вместо формулировки «Российская Федерация» писать: (РФ), т.е. то, что Вы ориентировочно ставите в скобках? Считаю, что все-таки это форма нашего устройства, нашего государства, а значит и слово «республика» должно здесь быть. Поэтому, наверное, есть необходимость подумать название нашей республики.

О.Г. Румянцев. Мы вначале записали «Российская Федеративная Республика», а потом все-таки склонились к названию «Российская Федерация». Дело в том, что во второй части статьи И мы четко записали: «Российская Федерация — республика», чтобы не было никаких криво толков, что это — федерация или конфедерация? Нет, это Российская Федерация — республика.

Но у нас есть субъекты Федерации, и половина из них называются «республики». Поэтому если — Российская Федеративная Республика, то здесь будет даже чисто лексически постоянное смешение: какая республика? О чем мы говорим? О республике ли Башкирии или о республике Адыгейской, или о республике всей Российской Федерации? То есть республика — это только лишь субъект Федерации. Вся Федерация в целом — Российская Федерация. Иначе будет смешение: это республика и это республика. В Конституции определены полномочия республики. Какой республики? Вот в этой связи подняли — Российская Федерация, состоящая из республик и земель. А форма государственного устройства (то, что Вы сказали) в ст. 1 записана: «республика».

Председательствующий. Благодарю, Олег Германович. Я не ограничиваю время ответов на вопросы. Прошу записываться для выступлений.

О.Г. Румянцев. Спасибо.

Председательствующий. Сейчас будет перерыв. Чтобы нам сразу начать работу после перерыва, прошу записываться для выступлений. Первым после перерыва выступает депутат Вешняков.

Уважаемые депутаты, надо посоветоваться по одному вопросу. Юрий Владимирович Зайцев, который должен сегодня докладывать по составу делегации Российской Федерации, передал, что он не успевает подготовить чистовые списки к 17 часам, и просит перенести рассмотрение этого вопроса на завтра, на совместное заседание. Как поступим в этой ситуации? Пожалуйста, второй микрофон.

И.В. Константинов Это очень серьезный вопрос. Ведь принято решение — 6 октября провести заседание, простите, 8 октября. Времени остается мало. Есть очень серьезные основания думать, что эти списки будут основательнейшим образом перетряхиваться. Поэтому считаю, что, если депутат Зайцев не может представить нам к 17 часам чистые варианты списков, пусть представляет черновые. И еще один момент очень серьезный. Нужно обсудить принцип, подход к формированию этих списков. Меня, например, не устраивает сама кулуарность в работе по составлению списков. Так что я прошу настоять на обсуждении этого вопроса в 17 часов.

Председательствующий. Пожалуйста, пятый микрофон.

О.В. Плотников. Я думаю, что нам целесообразно послушать хотя бы концепцию: чем руководствовалась комиссия при составлении списков. Правда, со вчерашнего дня списки действительно претерпели большое изменение. Ряд вещей, которые вызывали просто возмущение, от туда изъяты, но все равно послушать хотя бы концепцию было бы очень интересно.

Председательствующий. Первый микрофон.

Депутат (не представился). По нашей сегодняшней работе, Владимир Борисович. Сегодня утром было сделано объявление по радио в Доме Советов, что в 17 часов состоится заседание одной из фракций. Так вот, я хотел уточнить. Надо нам разобраться в руководящих структурах, видимо, на уровне Президиума Верховного Совета — что все-таки является главным во время работы палат: проведение заседаний фракций, которые будут в ущерб работе палат, или работа палат?

Председательствующий. Хорошо. Второй микрофон.

В.И. Герасимов. Владимир Борисович, я присоединяюсь к мнению депутата Константинова. Объясню, почему. Мы вчера на совете фракций обсуждали эти вопросы по кандидатурам. Думаю, что ничего страшного нет в том, если они даже в чистом виде будут обсуждены, потому что

вопросы там, действительно, принципиальные. Если завтра мы это вынесем на совместное заседание и пойдет у нас выяснение вопросов и отношений перед лицом избирателей, это будет не лучший вариант. Надо все сделать сегодня.

Председательствующий. Уважаемые депутаты! Через Президиум проходили уже два варианта этих списков. Мне не составляет труда последний, второй вариант размножить. Но мы утонем в обсуждении этих персональных вопросов. И разговор будет строиться примерно таким образом: почему это в списке есть, а мы это уже исправили? Может быть, концепцией ограничимся? Хорошо. Тогда имейте в виду, что будет размножен промежуточный вариант, а не окончательный. Напомните, пожалуйста, чтобы я огласил весь список, для контроля.

Перерыв до 16 часов.

(После перерыва)

Председательствующий. Уважаемые коллеги, прошу занимать места. Давайте продолжим обсуждение. Регистрацию проведем чуть позже. Народа пока мало.

Слово имеет депутат Вешняков. Подготовиться депутату Галушко.

А.А. Вешняков, *Ломоносовский территориальный избирательный округ, Архангельская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые народные депутаты! Примерно год назад на Совете Республики мы обсуждали проект Конституции Российской Федерации. Но вот прошел год, и что же изменилось? Если посмотреть на документ, который мы сегодня обсуждаем, то он, несомненно, более юридически совершенен и, несомненно, учитывая ту нагрузку, которую несет с точки зрения социально-экономической, тоже более совершенен. Думаю, что по этому поводу споров у нас сегодня здесь не будет. Если говорить о той обстановке, в которой проходит обсуждение проекта этого Основного Закона, то она тоже существенным образом изменилась. Полагаю, многие вопросы, которые были предметом прежде всего идеологического спора, сегодня, в августе 1991 г., нашли свое разрешение.

Считаю, что можно сделать вывод: представленный нам документ заслуживает того, чтобы его сегодня обсуждать, принимать за основу, выносить на ближайший Съезд, который начнется через месяц, и я поддерживаю идею — вынести его на референдум 24 ноября. Сегодня, когда в нашем обществе потеряны многие ориентиры — и юридические, и нравственные, и политические в том числе, — этот документ может быть как раз тем стержнем, который так нужен для нашего общества.

Сам процесс доведения его до соответствующего уровня, до принятия, может серьезнейшим образом способствовать тому, чтобы наше общество стабилизировалось и наше государство, государство демократическое, заложило в свое основание прочный фундамент. Помните, год назад это было одним из серьезнейших аргументов. Если бы тогда внесли на обсуждение проект новой Конституции, он мог бы послужить дестабилизирующим фактором. В сегодняшней обстановке он, наоборот, думаю, может стать стабилизирующим фактором.

И еще один момент. Полагаю, что проект новой Конституции как раз позволит каждому гражданину Российской Федерации лучше понять, что выход из ситуации, в которой мы находимся, — это один из выводов августовских событий — может быть только в том случае, если каждый гражданин Российской Федерации от рядового гражданина до Президента будет послушен закону, будет уважать закон, будет выполнять его.

И когда сегодня в средствах массовой информации по поводу нашего парламента встречаются различные выражения, что он-де защищает какую-то там личность, например Комиссарова, это не так, Российский парламента, полагаю, в этих действиях защищает закон. И он должен и будет защищать закон. И если мы по такому пути пойдем, то убежден, что выход из того состояния, в котором мы находимся, у нас есть. Если же мы пойдем по пути чрезвычайных мер, по пути революционной целесообразности, то неминуемо идею правового демократического государства опорочим и в ближайшее время не реализуем.

Теперь о тех замечаниях, которые, с моей точки зрения, обязательно должны быть учтены, доработаны на данном этапе, Это раздел федеративного устройства. Вообще идея, которая здесь заложена, для меня привлекательна. Но она, судя по обсуждению и в соседней палате и как воспринимается у нас, требует глубокой проработки и осознания, насколько глубоко мы продумали все последствия, которые принесет вот такое изменение, где-то в 1994 г. То есть нужно специально на этом вопросе сосредоточиться при обсуждении в принятии окончательного решения.

Второй момент, очень спорный, с моей точки зрения, — это уполномоченные Российской Федерации. По крайней мере, очень спорно и сегодня назначение представителей Президента; хотя, может быть, для переходного периода и оправданно, но мы-то закладываем это не на переходный период, а на всю оставшуюся российскую историю.

Следующее замечание. Мы совсем недавно приняли закон о Президенте Российской Федерации, о его правах и обязанностях. Он только-только начал работать. И смотрю, в новом проекте Конституции многие положения, о которых мы спорили, которые доказывали на нашем Вер-

ховном Совете, сегодня опять отложены в сторону. Поэтому полагаю, что сегодня еще не настало то время, чтобы нормы, которые заложены два-три месяца назад Верховным Советом, сегодня Верховный Совет уже пересмотрел. Пока еще нет таких оснований. Это и ст. 100, ст. 108 и 112.

Если говорить еще об одной статье — 164, то там закладывается довольно жесткая норма, и она для нормального функционирующего государства вполне оправдана. Думаю, что сейчас она пока не годится. Посмотрите внимательно, норма там такая: если вносятся какие-то изменения к отдельным статьям Конституции, то через полгода они могут быть предметом обсуждения на Верховном Совете, если это позволяет Конституция. Тогда мы можем попасть в не очень хорошую ситуацию, т.е. норма полгода, с моей точки зрения, сейчас пока нереальна, на переходный период должна быть принята какая-то другая норма. Но неминуемо все-таки, видимо, какое-то частичное совершенствование даже принятой Конституции, и это, естественно, не должно затрагивать основных ее положений.

Я полностью за то, чтобы сохранить народных депутатов Российской Федерации, найти возможность работать Верховному Совету в увеличенном составе. Это, по-моему, формула жизненная и она сможет быть вполне реализуема в наших конкретных условиях. Но в то же время, отлично понимая, что здесь много противоречий и во взаимоотношениях: Съезд — Верховный Совет и время, в которое мы с вами живем, его можно все-таки назвать действительно революционным, пять лет — это слишком большой срок. Поэтому норму, которую заложили в проекте Конституции, — четыре года — можно уже распространить и на наш депутатский корпус. И тогда не в 1995-м, а в 1994 г. можно подвести итоги нашей работы и провести новые выборы. Полагаю, что это время поможет подойти к выборам уже по другой системе, в том числе голосованию.

И, подводя итог небольшому выступлению, еще раз считаю возможным принятие проекта за основу, рекомендовать включить в повестку дня обсуждения на Съезде, опубликовать в ближайшее время, не позднее 10 октября в печати, чтобы могли знать этот вариант наши граждане Российской Федерации. И готовиться к референдуму — 24 ноября 1991 года, в том числе и по этому вопросу.

Благодарю вас за внимание.

Председательствующий. Слово имеет депутат Галушко.

И.В. Галушко. Уважаемые коллеги! К большому сожалению, те, кто прислал нам этот проект, ушли из этого зала, хотя я не думаю, что они представляют собой само совершенство общественно-политической

мысли, и мнение депутатов их не должно интересовать. Это по ходу обсуждения.

Председательствующий. Нужно позвонить в Конституционную комиссию и пригласить их.

И.В. Галушко. По существу обсуждаемой проблемы. Меня лично волнуют две проблемы в представленном проекте Конституции. Это то, что волнует всех — раздел четвертый и последний раздел, касающийся переходного периода.

На мой взгляд, проект в целом представляет собой, может быть, и прав Олег Германович, прекрасный документ, т.е. прекрасную идеологическую схему. Но мы с вами уже пережили одну трагедию, когда схему царства божия на земле, называемого коммунизмом, пытались втиснуть в нашу реальную жизнь. Что с этой проблемой получилось, к чему в конце концов привела смерть этой идеи на сегодняшнем этапе, наверное, всем совершенно очевидно. Поэтому, мне кажется, мы наблюдаем попытку втиснуть в ложе прекрасной идеи нашу реальную действительность. И по некоторым моментам она, мне кажется, не втискивается в это ложе. По каким моментам? Во-первых, что будет представлять наша Российская Федерация, как она именуется в нашем проекте? И можно ли назвать то, что предлагается в проекте, в принципе федерацией?

Я, может быть, не великий юрист, но, предварительно обменявшись мнениями и зная мнения юристов по этому поводу, думаю, что неправильно называть федерацией Союз самостоятельных республик. Потому что то, что будет называться землями, это практически тоже республики, называемые землями. Это практически Союз суверенных государств, называемых республиками. По-моему, это конфедерация. Если я ошибаюсь в этом плане, готов выслушать возражения.

Но даже не это страшно. По какому принципу будут формироваться земли? Пока этот принцип не определен. Идея прекрасная: сгладить национальный принцип формирования, привести его к принципу территориальных образований, чтобы нам получить конечные итоги.

Но какие принципы будут заложены? Какой статус будет иметь, допустим, Калининградская область? Что это будет — земля или вольная территория, или что это будет? В реальной жизни это не вписывается в идеальную схему.

Далее. Меня, по крайней мере, смущает ситуация, складывающаяся сегодня реально, о чем говорит обсуждение этого вопроса в палате Республики. Одно дело мы функционируем как единое государство, имеющее Конституцию, и другое дело, когда мы начинаем идти обратно: создавать некий Союз на договорных принципах и потом принимать Кон-

ституцию. Мне думается, этот подход порочен изначально. Сама идея (теперь это очевидно) Союзного договора была в свое время внесена, может быть, совершенно объективно, исторически обоснованна, чтобы развалить союзную империю. Задача успешно решена.

Что мы хотим сейчас получить этим договором? Развалить государство российское или вернее его остатки? Подумайте каждый над этим. Мне думается, мы этой цели успешно достигнем.

Теперь вопросы, касающиеся переходного периода. Посмотрите, какая ситуация. В переходных положениях проекта Конституции записано, что в переходном периоде некоторые законы Российской Федерации и Союза ССР будут действовать постольку, поскольку они не противоречат предлагаемому проекту Конституции.

Хотел бы я вас спросить, кто будет давать толкование, что противоречит, а что не противоречит, и сколько законодательных актов должно получить это толкование? В одну ли сотню мы уберем эти законодательные акты? А ведь такое толкование может дать только ограниченное количество органов. Если я не ошибаюсь, это Конституционный Суд, это, наверное, Верховный Суд, это, наверное, Верховный Совет. Справятся ли эти органы в эти сроки с этой задачей? Не открываем ли мы путь беспределу правовому? Потому, что кое-что мы с вами недоработали уже сегодня, это будет такой беспредел открывать. Если я ошибаюсь, пусть меня поправят.

Скажите, что вам сегодня известно о событиях в Чечено-Ингушетии? Какое средство массовой информации дает объективную информацию по этому поводу? Какую роль играют там наши депутаты, наши руководители, и что там на самом деле происходит? Укладывается ли это в правовые рамки? Гробовое молчание. Задумаемся над этим вопросом.

Второе. Владимир Борисович уже сказал, что Президиум Верховного Совета принял постановление о проведении выборов в республиках, которые получили более высокий уровень самостоятельности. Нормально это в правовом режиме принять такое решение, если нет закона о выборах в этих республиках? Подумайте тоже над этим вопросом. У каждого может быть своя точка зрения, но подумайте над этим вопросом. Если вы будете получать информацию от официальных лиц о том, что происходит в Чечено-Ингушетии, и сопоставите с этим фактом, вы, наверное, по-другому будете на это дело реагировать.

Поэтому, товарищи, мне кажется, что в вопросах работы самого режима введения в действие Конституции в момент переходного периода надо подумать над тем, чтобы, может, поставить обратный процесс. Сейчас обсудить проект Конституции на Съезде, опубликовать его для

всенародного обсуждения, может быть, провести референдумом одобрение этой Конституции, который придаст бы ей окончательную законную силу, но момент ее введения увязать в первую очередь с наработкой первоочередных законодательных актов, которые позволят ей функционировать, и ввести ее в действие окончательно после приведения законодательства в соответствие с ней.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово имеет депутат Ондар.

Ч.-Д.Б. Ондар. Уважаемые народные депутаты! Вопрос, который обсуждается сегодня в нашей палате, конечно, имеет исключительно важное значение. Я хотел бы высказать свои соображения по этому поводу. Мне, как представителю автономной республики, автономного образования, думается, что принятие такого документа, как проект российской Конституции, открывает начало новой эры развития Российского государства.

Отличительная особенность этой Конституции — первичность прав человека и полная освобожденность от идеологического догматизма. Конституция впервые пытается заложить фундамент, противостоящий имперскому господству диктаторов, которых мы с вами пережили. По сравнению с предыдущими вариантами данный проект мягче и гибче, он трансформирует наше многонациональное федеративное государство. В Конституции, слава Богу, нет классового противостояния. Однако я подумал: какое государство нам предлагает наша группа? Федеративно-договорное или федеративное государство? Если федеративно-договорное, это вопрос очень сложный. Для Российской Федерации федеративно-договорное государство подходит, потому что у нас живут якуты, коряки, жители Вологодчины и так далее. Кто позже пришел, кто раньше. Истории у нас разные. Поэтому если федеративно-договорное государство, то мы должны садиться за стол, как в Ново-Огарево, и договариваться, чья эта земля, чья собственность — корякская земля, мурманская земля и так далее. А если мы собираемся иметь федеративное государство (я, например, за федеративное государство), тогда нам надо определить прежде всего, что такое земля.

Высокоуважаемый товарищ Румянцев не присутствует, что ли? Не хорошо: доложил — и ушел.

Если федеративное государство, то товарищ Румянцев и его группа должны нам представить проект закона, что такое земля. Вот возьмем тюменскую землю. На этой земле проживают ненцы, ханты, манси. Кто на что претендует? Жители Ямала скажут: нефть наша. То есть мне ка-

жется, что пока мы законодательно не определимся, что такое земля, решать вопрос о федерации очень сложно. Вот первое предложение.

Дальше. Мне кажется, любая Конституция, в каком бы государстве она ни составлялась, прежде всего должна учитывать реалии общества: что за народ, что за государство? Эти реалии группа Румянцева перешагивает, перепрыгивает. Предлагая совершенно новую конструкцию государственного устройства, в то же время реального пути нам не предлагает. Вот, в частности, их предложение о федеративном государстве. Коль федеративное государство, значит, мы все равными должны быть. Земля, республика — все равное. Давайте подумаем, вот такой закон примем: ярославская земля, предположим — своя конституция, свой флаг, свое гражданство. У нас появятся десятки государств. Непонятно. В результате этого не разойдемся ли мы? Там — Башкирское государство, там — Татарское, там — Ярославское, там — Новгородское и так далее. Мне думается, товарищи, что главный недостаток работы этой группы в том, что она не дала нам точного определения, какое мы собираемся создавать государство. Поэтому я не предложил бы такой серьезный документ рассматривать на Съезде и потом вроде как одобрением принять. Мы можем после принятия такого документа иметь серьезные негативные явления. Вот такое мое предложение. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово имеет депутат Константинов.

И.В. Константинов. Уважаемые депутаты! Мы действительно оказались сегодня в очень сложном политическом положении. Старая конституционная и законодательная база, на которой основывалось Российское государство, несостоятельна. Это ясно всем и каждому. Новой нет. Как ее создать? Предлагаются, обсуждаются два пути. Конституционный путь, через принятие новой Конституции, принципиально новой, и договорной путь через подписание федеративного договора. И я думаю, ни у кого нет сомнений в том, что и в том, и в другом случае нас подстерегают серьезные конституционные и правовые ловушки.

Начнем с проблемы договора. Если мы откроем подписание Федеративного договора, если мы начнем этот процесс и не закончим его в кратчайшие сроки, мы тем самым по сути дела упраздим российскую государственность как целое, единое, исторически сложившееся образование. Поэтому, конечно, предпочтительнее, исходя из общего приоритета сохранения единства России, пойти путем обсуждения и принятия новой Конституции. Но и здесь существуют очень и очень серьезные проблемы. Частично о них уже говорили выступавшие ораторы. Для меня главное, если не касаться деталей, если не вникать в частности, — а там много можно шлифовать, очень и очень много, — для меня глав-

ный вопрос: как прийти к тому положению, к тому светлому будущему, которое обрисовано в проекте Конституции? И вот мне кажется, что если мы сейчас утвердим проект, вынесем на Съезд, а потом на референдум, если эта Конституция в ближайшее время вступит в действие, то до светлого будущего мы просто не доживем. Это мое глубокое убеждение. Почему не доживем? Прежде всего, первый основной момент, который подчеркивал депутат Галушко, — переходное положение. Это касается и федеративного устройства. Действительно, непонятно, как формировать земли: на добровольных основах, на основе какого-то референдума, на основе решения Верховного Совета, на основе решения Президента? Совершенно непонятно, как эти земли формировать. Ясно, что возникнут конфликты. Ясно, что нарушится сложившаяся социальная инфраструктура, потому что она ориентирована сегодня на области. Будет бездна неприятностей. Но это еще не все. Ведь предлагаемый проект в переходных положениях закладывает изменения существующей системы законодательных органов, изменение соотношения Съезд — Верховный Совет. И я бы обратил ваше внимание на опасности и того и другого проекта.

Сегодня неповоротливый, может быть, непрофессиональный Съезд народных депутатов, при всей своей непопулярности в глазах избирателей, является хоть каким-то стабилизатором внутривнутриполитической ситуации. Да, он не дает ускорять процесс радикальных перемен, он не дает разворачиваться революции. Но, может быть, это и хорошо. Может быть, надо поблагодарить создателей предыдущей Конституции за то, что был заложен такой принцип: тише едешь — дальше будешь. И если мы сегодня затронем эту громоздкую конструкцию, выьем из нее один кирпич, скажем, пойдем по пути превращения Съезда в Верховный Совет или увеличим состав Верховного Совета, отбросив часть депутатского корпуса — могут возникнуть крупные неприятности. Почему?

Во-первых, эти положения встретят серьезную оппозицию на Съезде. Сомнений, я думаю, ни у кого нет. Наберем ли мы две трети голосов для того, чтобы принять одно из них? Очень сомнительно. Ведь Съезд, как вы помните, зашел в тупик по кадровому вопросу. Средства массовой информации везде и всюду кричат о несостоятельности Советов всех уровней. Это — серьезнейшая опасность! Но даже если такое решение будет принято, даже если мы превратим Съезд в Верховный Совет, он, во-первых, будет еще менее управляемый, чем Съезд, менее динамичный, чем сегодняшшний Верховный Совет. А во-вторых, то, о чем я говорил, задавая вопросы уважаемому депутату Румянцеву, Съезд теряет ряд своих полномочий по этой Конституции. Мы не сможем опротестовы-

вать и отменять указы и распоряжения Президента. Пока еще сложится новая система Конституционного Суда, пока еще она заработает, пока еще в Конституционный Суд придут достойные люди! Я уверен, что мы будем сейчас выбирать Конституционный Суд из людей, о достоинствах и недостатках которых мы не имеем ни малейшего представления. Голосовать будем, в основном, вслепую. Как будет работать этот Конституционный Суд, никому не известно. Поэтому на сегодняшний день, мое глубокое убеждение, непопулярный и неповоротливый Съезд народных депутатов надо сохранить как гарант хоть какой-то политической и социальной стабильности в обществе. Но это не значит, что мы должны останавливать конституционный процесс.

Мое предложение сводится к следующему. Пойти на внесение в действующую Конституцию серьезнейших изменений, касающихся первых трех разделов предлагаемого проекта. Эти изменения могут быть внесены практически безболезненно. Это первый пункт.

Далее. Готовить конституционную правовую законодательную базу под полное обновление Конституции. И третье. Приурочить принятие новой Конституции к новым выборам высших законодательных органов России с тем, чтобы этот процесс прошел по возможности безболезненно.

Вот такие мои предложения. Я думаю, что если мы пойдем этим путем, то обеспечим какую-то стабильность существующего соотношения законодательной, исполнительной и судебной власти. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово имеет депутат Плотников.

О.В. Плотников. Уважаемые депутаты, уважаемый председательствующий! Я хотел бы прежде всего сказать, что, на мой взгляд, Конституция действительно заслуживает того, чтобы быть принятой как можно быстрее. Наше общество очень давно, очень долго и очень тяжело ждало, когда оно, наконец, ступит на принципы здравого смысла, и именно **эти** принципы здравого смысла легли в основу этого проекта Конституции. Но в то же время я хотел бы, чтобы мы глубже задумались над процедурой принятия Конституции. Потому что здесь мы рискуем допустить такую ошибку, которая будет сказываться потом на судьбе нашей страны, и сказываться **очень** серьезно. Ведь каждое положение Конституции — это практически железобетонный принцип, который мы потом, если мы этот проект примем в том виде, в каком он есть, полгода не сможем изменить, каким бы он ни был. А разве в этой Конституции, при всей ее демократичности, все до такой степени правильно, все у нас не вызывает сомнений и во всем мы уверены, все здесь проработано, где-то на практике опробовано? Нет. Тут есть просто смешные вещи. В переходных поло-

жениях параграф 4, часть 2, я его осмелюсь зачитать: «В документы, заполняемые при приеме на работу и в иных случаях, не связанных с переписью населения, не включаются вопросы относительно национальности, партийности, нахождения на оккупированной территории во время Великой Отечественной войны и прочих данных, которые не имеют отношения к будущей деятельности лица. Исключения устанавливаются федеральным законом». Я хочу спросить, неужели это не смешно смотреть в Конституции, неужели это положение конституционное? Значит, заполнение анкет при приеме на работу и регламентация того, что там должно быть указано или не указано...

Подобное замечание только я могу сделать по 15 статьям этого проекта. Я не специалист, не юрист, не экономист и не управленец. Соответственно, люди, которые более компетентны, вероятно, могут еще что-то там усмотреть, гораздо более серьезное. На мой взгляд, нам необходимо решить: выносить ли Конституцию на референдум. Я сомневаюсь, что в этом есть необходимость. Неужели мы не уверены, что референдум ее одобрит? Зачем тратить 150 млн рублей для того, чтобы бабушка Марфа в моем Костромском сельском округе могла сказать «да» или «нет». На каком основании она скажет? Она скажет опять же на основании чьего-то мнения, а не своего собственного, потому что она не способна, она не сможет, возможно, даже прочитать этот документ до конца.

Мне кажется, что мы должны пойти на принятие этой Конституции на ближайшем Съезде народных депутатов РСФСР. И не заниматься ерундой, не тратить попусту деньги (150 млн. рублей), которых у нас не так уж много, а просто-напросто принять Конституцию на Съезде. Мы уверены, я думаю, что это многие поддержат, что эта Конституция назрела, она необходима и должна быть принята. Но я считаю, что при принятии в нее необходимо в любом случае внести очень существенные изменения. В частности, полностью поддерживаю депутата Константинова. Не надо нам так легкомысленно относиться к перекройке территориально-административного устройства страны.

Я приведу немного другой аргумент. Во сколько это нам обойдется? Если переименование Ленинграда в Санкт-Петербург обходится в круглую сумму, то во что обойдется изменение территориально-административного деления, требующее изменения не только управленческой, но и хозяйственной структур. Не говоря уже о том, что оно, на мой взгляд, потянет еще один — четвертый уровень управления. Окажется слишком мелкий район слишком крупной области, придется еще добавлять уровень волости, уезда или еще чего-то. Добавлять нам придется.

В заключение хотел бы сказать по конкретному уже положению. Являясь сторонником в значительной степени парламентской республики, я не могу принять того усиления исполнительной власти, еще большего, которое заложено в проект. Да, мы получим право рассматривать и одобрять кандидатуры Совета Министров, но я обращаю внимание, что Президент по этому праву, по этой Конституции получит возможность «вето», которое преодолевается двумя третями голосов депутатов каждой палаты, на любой закон. А разве мы так уверены, что любой человек, будь то Президент и те, кто станет Президентом в будущем, всегда смогут с осторожностью этим воспользоваться. И мы рискуем получить серьезнейшую конфронтацию, когда на каждое решение парламента может приниматься «вето», которое практически окажется непреодолимым.

Второе. Я не согласен с тем, что мы передаем Президенту такое полномочие, как возможность предлагать кандидатуры судей Конституционного Суда, через который проходят вопросы, связанные с разногласием между законодательством и действиями исполнительной власти и через который проходит даже вопрос, связанный с импичментом Президента. Мы уже один раз этот вопрос решали на Верховном Совете, и я очень удивлен, что Конституционная комиссия, против решения большинства Верховного Совета, вновь передает этот вопрос на усмотрение Президента.

Благодарю вас за внимание.

Председательствующий. Слово имеет депутат Бароненко.

А.С. Бароненко. Товарищи! Я хочу кратко остановиться на нескольких моментах. Во-первых, сам проект Конституции производит впечатление довольно положительное. Эта Конституция деидеологизирована, она не связывает нас с каким-то определенным общественным строем. Я считаю, что это огромный плюс, и все это, конечно, не может быть не отмечено.

Но мне хотелось бы остановиться на практической стороне дела. Переходный период — здесь написано все хорошо. Но все дело в том, что меняется политическая ситуация. В Конституции, которая будет принята, предположим, будет текст о переходном периоде, который приведен здесь. Все хорошо. Но в практике политической жизни может наступить такая картина, которую мы могли наблюдать на союзном Съезде народных депутатов, когда практически корпус депутатов Союза в значительной степени лишился своих полномочий. И вот я наблюдал, что депутаты были очень недовольны, когда встал вопрос о том, что съезды вообще созываться больше не будут и что их полномочия будут чуть ли не ликвидированы. Но когда им пообещали привилегии (что все привилегии

сохранятся и они будут работать в своих округах), у многих из них произошла перемена настроения, они смирились с тем, что их полномочия в значительной степени будут урезаны. Я не хочу, чтобы наш депутатский корпус постигла именно такая участь. Я не хочу иметь какие-то привилегии и не иметь полномочий в полном объеме, которые должен иметь депутат Российской Федерации в соответствии с теми выборами, которые были проведены полтора года назад.

Теперь, товарищи, что касается высших органов государственной власти, в частности Верховного Совета. Я считаю, что мы слишком быстро, поспешно принимаем решения и отвергаем с порога все то, что еще не успело раскрыть своих потенциальных возможностей. Вот я, например (не знаю, переключается мое выступление с выступлением депутата Константинова или нет), согласен с тем, что Константинов говорит: надо не только оставлять Съезд народных депутатов на весь переходный период, но мне кажется, что эта форма Съезд — Верховный Совет является наилучшей. Сейчас распространено такое мнение, что эта форма себя не оправдала, что Съезд народных депутатов тормозит, что Съезд народных депутатов практически не нужен. Но кто сделал этот вывод? Может быть, кому-то съезды и не нравятся, но серьезного анализа роли этого института и его возможностей практически не было. Вы посмотрите, что получается. Если, предположим, в Верховном Совете будет 300 человек — одна палата и 150 человек — другая палата, придется перекраивать все избирательные округа, сильно их увеличивать. И таким образом представительство от населения, так сказать, будет уменьшено. Получается, что всегда попадают при большом округе в невыгодное положение кандидаты от территориально малых единиц, потому что срабатывает местный патриотизм. Хороший ты, плохой, но если ты принадлежишь к той территории, которая большую численность населения имеет, т.е. гарантия, что ты пройдешь. Это во-первых.

Во-вторых, представьте себе, что на такую громадную Россию будет такой маленький Верховный Совет. Если это будет постоянно действующий орган, то люди практически оторвутся от реальной жизни, не будут знать, что делается на местах, они будут сидеть здесь, в Москве. Если в Верховном Совете будет более тысячи человек, он не сможет быть постоянно действующим. Поэтому я считаю, что, возможно, чисто случайно, но в соответствии с прошлым законом о выборах, с прошлой утвержденной структурой органов государственной власти, мы попали на наиболее оптимальный вариант: Съезд и Верховный Совет. Желательно, чтобы в состав Верховного Совета входили в основном юристы. Возьмите, например, такой парламент, как законодательное собрание штата Ай-

ова в Соединенных Штатах Америки. Там этот парламент где-то 450 человек, из них только 50 человек, даже менее 50, работают, так сказать, на постоянной основе, они нарабатывают законы и потом представляют на утверждение всем депутатам.

Верховный Совет мне бы хотелось видеть как рабочий орган Съезда народных депутатов, который нарабатывает и принимает законы, но с последующим их утверждением Съездом. Поэтому я считаю, что не только на переходный период, но и на будущее надо вот эту структуру Съезд — Верховный Совет сохранить в новой Конституции. Если мы ее не сохраним и если в небольшом по численности Верховном Совете все будут работать только на постоянной основе, и в нем не будет других депутатов, которые могут хотя бы эпизодически или периодически принимать участие в работе законодательного органа, я думаю, что мы лишимся очень многих толковых людей, которые не захотят переходить на работу сюда на профессиональной основе. Поэтому я предлагаю вот этот институт власти, такую систему, как Съезд — Верховный Совет, сохранить и в новой Конституции.

Председательствующий. Слово имеет депутат Муравьев. Прошу приготовиться депутата Рыжова — по записке. Потом слово депутату Вершинину.

И.В. Муравьев, *Воронежский национально-территориальный избирательный округ, Воронежская область.*

Уважаемые депутаты! Я хочу выступить не только от своего имени, но и от имени группы «Смена», координатором которой являюсь. Я и сам, и большинство членов нашей группы относимся к той категории депутатов, которые работают на постоянной основе в Верховном Совете. Мы много занимаемся законотворческой работой. Прошедшие полтора года нашей работы научили нас по крайней мере одному: нам нужно делать в Верховном Совете прежде всего то, без чего нельзя осуществлять реформы.

У нас, вы сами знаете, масса вопросов, не урегулированных законодательно. Но если мы попытаемся решить их все сразу, мы не решим ничего. Именно поэтому сегодня в Совете Национальностей я задал Олегу Германовичу простой вопрос: в действующей Конституции что конкретно Вас больше всего не удовлетворяет? Что не устраивает? Что сегодня мешает проводить реформы? Олег Германович на это мне ответил, что вот, язык не тот: про коммунизм сказано, про коммунистическое воспитание, про коммунистическое строительство... Но больше особых доводов не было.

Понимаете, той Конституции, «брежневской» Конституции, которую мы все ругаем, которую мы все презираем и ненавидим, ее уже не существует. За полтора года нашей деятельности Конституция радикально изменилась. Посмотрите — вы не найдете сегодня в Конституции, ни в одной статье, упоминания о КПСС вообще, не то что о ее руководящей роли. Это мы изменили. Изменили мы в нашей Конституции и отношение к собственности. Введен такой институт, как президентство. Изменилась структура и система организации местных органов власти. Понимаете, это уже не та Конституция.

Сегодня нам предлагается принять новый документ, в известной степени начать все с нуля. Все помнят фильм про Василия Ивановича Чапаева, который своим советникам говорил: все что вы тут говорили, — наплевать и забыть. Примерно то же самое предполагается сделать по отношению ко всему, что делал Верховный Совет в течение этих полутора лет.

Дело в том, что какая бы норма ни была записана в Конституции, она начинает работать только тогда, когда поддерживается законодательством. Вспомните, у нас в Конституции 78-го года было записано: каждый человек имеет право на жилище. Все у нас реально имели жилище? Нет. Каждый человек имел у нас право на свободу слова, на свободу печати, свободу собраний, митингов, демонстраций и так далее. Но реально эти декларации ничем не подтверждались. Так они и оставались декларациями.

У нас в Совете Национальностей уже сегодня возникли вопросы, как применить ту или иную статью Конституции. Выяснилось, что каждая из них уже сейчас, при обсуждении, требует обширного комментария, разъяснений, что имелось в виду — то, а не другое, что нужно решение таких-то органов. Эта Конституция не может действовать непосредственно. Не работает. А в настоящее время она оторвана от законодательства. Поэтому, приняв ее сегодня, мы обрекаем ее, во-первых, на невыполнение, а во-вторых, на невыполнение всего того, что уже у нас существует, уже наработано, принято в законодательном порядке. Поэтому принять ее, тем более посредством референдума, на мой взгляд, было бы большой ошибкой.

Теперь о том, как эту Конституцию принимать. Можно, конечно, вынести ее на референдум, предложить «бабе Марфе» проголосовать по этому вопросу, но результат, наверное, будет очевидным. Мы уже имеем живой пример такого результата — вспомните Союзный референдум о сохранении Союза как обновленной федерации суверенных государств. Вы помните, как люди проголосовали. Хотя в известной степени нонсенс

был в самом вопросе заключен, тем не менее все проголосовали. Я уверен, что большая часть из проголосовавших за сохранение этого союза не понимали, за что они реально голосуют.

Наверное, то же самое будет при вынесении на референдум конституции. Как люди будут оценивать, должна ли РСФСР, ее законодательные органы регулировать вопросы, скажем, административного права и гражданского процессуального права? Или это надо отдавать на откуп республикам и землям в составе РСФСР? Как они будут оценивать? Думаю, что даже не все присутствующие в этом зале могут высказать по этому вопросу квалифицированное мнение.

Условие, что нельзя вносить изменения и ставить вопросы ранее, чем через шесть месяцев, через год после принятия или непринятия каких-то поправок, нас просто поставит в тупик. Мы не сможем работать. И даже если нас разгонят (бог с ними, с нашими привилегиями), любой другой, из тех, кто придет на наше место, тоже не сможет работать.

Следующий вопрос: о федеративном устройстве. На Совете Национальностей прозвучало больше всего возражений именно по этому разделу. Я сам из Центральной России, из области. Я не представитель национальных образований, государственных или автономных. Тем не менее, мне непонятно, для чего сегодня нужно создавать эти земли? Их, может быть, по-другому назовут, если разработчики побывают в какой-нибудь другой стране, а не в ФРГ, в командировке. Для чего это нужно? Я работаю в комитете по вопросам работы Советов. У нас, поверьте мне, нет ни одного письма из областных Советов. Мы хотим объединиться (например, Воронежская, Тамбовская, Курская, Липецкая и Белгородская области), чтобы у нас была такая земля, чтобы мы там занимались законодательством, принимали свою конституцию. Нет, таких писем у нас нет, и не только из Центрального Черноземья. Нет, у нас таких писем ни из Нечерноземья, ни с Урала – ниоткуда нет. Да, есть тенденция создания экономических районов. Но экономические отношения – это совсем не то, что конституция. Если когда-то «дозреют» до нее эти образования, тогда и будем решать эти вопросы. Примем тогда. А сейчас зачем нам сверху давать указания: мы вас объединим. Это мало обоснованно. Нет подобных обращений и пожеланий не только в Комитете по законодательству. Не слышал я этого и от Комитета по национально-государственному устройству и межнациональными отношениями. Может быть, кто-то слышал? Пожалуйста, выйдите, скажите с этой трибуны.

Следующий вопрос об органах власти. Здесь уже многие из выступавших до меня говорили о том, что, к сожалению, Конституционная комиссия уже отбросила то, что мы приняли на Съезде, а это вопросы, в

основном касающиеся отношения законодательной и исполнительной властей. Сами судите: Президент предлагает кандидатуры судей Конституционного Суда. Президент назначает, по согласованию с Верховным Советом, референдум. Где это видано, чтобы Президент назначал референдум, тем более по согласованию с Верховным Советом?

Мы, большинство из нас, занимаемся законодательством не первый день и знаем, что эта формула «по согласованию» ровным счетом ничего не значит, за ней можно спрятать все что угодно, любой произвол. А введение в Конституцию временных структур, таких как федеральные уполномоченные? У них нет компетенции, нет полномочий, и мы их вводим в Конституцию на вечные времена? А Госсовет? Неужели нам мало: Совет Министров, Президент, глава исполнительной власти. И еще какой-то Госсовет мы вводим! С консультативными функциями, но в Конституцию!

К сожалению, вопросов здесь больше, чем ответов. Вношу конкретное предложение. Уважаемые коллеги, мне кажется, нужно идти по другому пути. Допустим, мы дошли сегодня до какого-то этапа реформ. Видим, что проводить реформы дальше нам мешают такие-то конституционные положения. Давайте подготовим, во-первых, закон об изменениях в Конституции, чтобы ее исправить, и, во-вторых, одновременно соответствующие законы, которые бы оговаривали все вопросы с тем, чтобы не было никаких пробелов. Тогда Конституция всегда будет действующей, реально действующей, а не просто декларацией на бумаге, и тогда мы пойдем вперед. А сейчас мы, к сожалению, можем потратить очень много драгоценного, поистине драгоценного времени на обсуждение вопросов, и кончится это, к сожалению, ничем.

Председательствующий. Слово имеет депутат Рыжов. Затем слово получит депутат Юшенков.

Ю.А. Рыжов, *Нижегородский территориальный избирательный округ, Нижегородская область.*

Глубокоуважаемые депутаты!

Я член Конституционной комиссии и член рабочей группы, которая подготовила этот проект Конституции.

Я, пожалуй, начну с ответа на последние два выступления. В них была упомянута «бабка Марфа» в качестве, так сказать, образа народа, для которого написана эта Конституция. У меня, по существу, нет критических замечаний на этот счет. Но эта Конституция написана для российского народа, который в августовские дни защитил «Белый дом» от узурпации, диктатуры и от путча. Вот для кого она написана.

Теперь по существу. Как ни странно, я начну с тех же соображений, которые здесь развивал депутат Муравьев. Но это чисто случайно, у меня в плане было как раз показать значение Конституции для дальнейшей жизни, для дальнейшего развития законодательства, для дальнейшей работы Верховного Совета.

Я считаю, что проект Конституции действительно дает возможность упорядочить законодательство. Это открывает путь для нормальной судебной реформы, для военной реформы, для новой экономической политики и так далее.

Мы начали нашу деятельность полтора года назад, не имея по существу настоящего плана государственного строительства, политических, экономических и культурных реформ. И вот теперь, когда, приобретая опыт и поняв, как это нужно делать, мы пытаемся ввести в конституционное русло всю нашу работу, нам предлагают сначала крышу строить (которая, неизвестно, будет ли еще держаться, не поедет ли), а не заложить фундамент, на котором действительно можно будет возводить прочное «здание» законодательства.

Другая задача — это исправление дефектов законодательства, которые уже допущены. Да, вот что еще. Я скажу предварительно следующее. Многие законы, принятые в связи с введением президентской власти, новых органов государства, в значительной мере связаны с проектом Конституции. Вы можете сравнить первые ее проекты, и мощное влияние Конституции на все эти законы вы обнаружите. Я вам приведу существенный пример.

В проекте закона о Президенте сказано, что Президент назначает высших государственных лиц сам, а в проекте Конституции сказано, что он их назначает с согласия парламента. Вы теперь убедились, насколько существенным этот пункт может оказаться в процессе государственного строительства и сколько он может исправить ошибок и в персональных назначениях, и вообще во всей структурной политике государства. И таких ошибок можно много указать, понимаете? И голосовали. Я уверен, что большая часть из проголосовавших за сохранение этого Союза не понимали, за что реально они голосуют.

Наверное, то же самое будет при вынесении на референдум Конституции. Как люди будут оценивать, должна ли РСФСР, ее законодательные органы регулировать вопросы, скажем, административного права и гражданского процессуального права? Или это надо отдать на откуп республикам и землям в составе РСФСР? Как они будут оценивать? Думаю, что даже не все присутствующие в этом зале могут высказать по этому вопросу квалифицированное мнение.

Условие, что нельзя вносить изменения и ставить вопросы ранее чем через шесть месяцев, через год после принятия или непринятия каких-то поправок, нас просто поставит в тупик. Мы не сможем работать. И даже если нас разгонят (Бог с ними, с нашими привилегиями), любой другой, из тех, кто придет на наше место, тоже не сможет работать.

Следующий вопрос о федеративном устройстве. На Совете Национальностей прозвучало больше всего возражений именно по этому разделу. Я сам из Центральной России, из области. Я не представитель национальных образований, государственных или автономных. Тем не менее мне непонятно, для чего сегодня нужно создавать эти земли? Их, может быть, по-другому назовут, если разработчики побывают в какой-нибудь другой стране, а не в ФРГ, в командировке. Для чего это нужно? Я работаю в комитете по вопросам работы Советов. У нас, поверьте мне, нет ни одного письма из областных Советов. Мы хотим объединиться (например, Воронежская, Тахмбовская, Курская, Липецкая и Белгородская области), чтобы у нас была такая земля, чтобы мы там занимались законодательством, принимали свою конституцию. Нет, таких писем у нас нет, и не только из Центрального Черноземья, Нет у нас таких писем ни из Нечерноземья, ни с Урала — ниоткуда нет. Да, есть тенденция создания экономических районов. Но экономические отношения — это совсем не то, что конституция. Если когда-то «дозреют» до нее эти образования, тогда и будем решать эти вопросы. Примем тогда. А сейчас зачем нам сверху давать указания: мы вас объединим. Это мало обосновано. Нет подобных обращений и пожеланий не только в Комитете по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, но и в Комитете по законодательству. Не слышал я этого и от Комитета по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям. Может быть, кто-то слышал? Пожалуйста, выйдите, скажите с этой трибуны.

Следующий вопрос — об органах власти. Здесь уже многие из выступавших до меня говорили о том, что, к сожалению, Конституционная комиссия уже отбросила то, что мы приняли на Съезде, а это вопросы, в основном касающиеся соотношения законодательной и исполнительной властей. Сами судите: Президент предлагает кандидатуры судей Конституционного Суда. Президент назначает, по согласованию с Верховным Советом, референдум. Где это видано, чтобы Президент назначал референдум, тем более по согласованию с Верховным Советом?

Мы, большинство из нас, занимаемся законодательством не первый день и знаем, что эта формула «по согласованию» ровным счетом ничего не значит, за ней можно спрятать все что угодно, любой произвол.

А введение в Конституцию временных структур, таких как федеральные уполномоченные? У них нет компетенции, нет полномочий, и мы их вводим в Конституцию на вечные времена? А Госсовет? Неужели нам мало: Совет Министров, Президент, глава исполнительной власти. И еще какой-то Госсовет мы вводим! С консультативными функциями, но в Конституцию! Конституция их в состоянии исправить. Вот вторая сторона дела, которую мы должны иметь в виду, когда говорим о проекте Конституции.

Теперь я хочу вот на чем остановиться. Давным-давно пропали аргументы, которые выглядели, я бы сказал, одиозно. Это насчет того, что Конституция уничтожает социализм, коммунизм и так далее. Пропали и аргументы, связанные с организацией российской армии, профессиональной армии. Все это исчезло. Центр тяжести переместился в сторону Конституции, которая регулирует отношения в многонациональном государстве. На этот счет мы теперь ждем все больше и больше новых аргументов и препон, которые бы, так сказать, позволили затормозить конституционный процесс, несмотря на то что все эти аргументы, как правило, алогичны и неполноценны, они употребляются на всех уровнях.

Начнем с первого. Вот вопрос — федеративный договор и Конституция. Что тут лучше? Я прямо скажу, что это Конституция федеративного государства, которое существует. Если что-то разлетелось, развалилось, начинают договариваться: а не сострять ли нам государство? Нет, мы не на таком пути, мы на другом пути. Конфедерацией тут и не пахнет, здесь единое российское государство, сложившееся исторически, и теперь нужно все упорядочить и ввести в Конституцию, которая регулирует все эти отношения в государстве.

Далее. Когда мы составляли эту Конституцию, мы хорошо понимали, что национальное чувство, национальная идея, этническое сродство людей — это не выдумка совсем, это мощное средство для объединения усилий людей. И эти усилия можно направить как на разрушительные цели, так и на созидательные.

И вот, имея в виду все эти обстоятельства, мы хотели вникнуть в суть дела и понять, что нужно для того, чтобы люди всех наций, национальностей в этом многонациональном государстве могли развиваться так, как они считают для себя необходимым. Ведь эту совокупность идей понять можно.

Теперь у нас не просто многонациональное государство. Это государство с колоссальным многослойным населением. Перемешались все национальности и в республиках. Это тоже не шутка. В этих условиях нужно совместить национальное чувство, которое сильно развито у лю-

дей, с реальностями сегодняшнего дня. И на этом пути решение проблемы — в написании такой Конституции, в таком распределении полномочий по республикам, в тех свободах национального строительства, к которому пришло человечество. Для этого нужно использовать и опыт многонационального государства.

Я считаю, что тут все учтено достаточно разумно, и этот путь, если мы на него встанем, должен привести к успеху, потому что учитывает те обстоятельства, о которых я упоминал.

Нам говорят: вы разрушаете государство, потому что вы сейчас такой Конституцией без Федеративного договора отринете от себя тех-то и тех-то. Такая же проблема стояла, когда Союз распался. И что мы сейчас видим? Такая же проблема. Обвиняли одних людей, что они разрушают государство, а другие считали, что нет, что они стоят на том, чтобы его сохранить, упрочить и так далее. Но если кто-то взялся за сохранение государства, то он должен же понимать, почему разваливается государство. Если он поймет, почему разваливается государство, почему разваливался Союз, то учтет все факторы и потом их устранил. Тогда и разваливаться перестанет.

Я считаю, что если внимательно все посмотреть в этих проблемах, связанных с многонациональным государством, в какой мере это будет оптимальный путь, чтобы действительно не разрушить наше государство.

Обвинение в том, что эта Конституция разрушает российское государство, я отрицаю и отметаю полностью. Наоборот, здесь все сделано для того, чтобы возродить это государство и его политическую, экономическую и культурную мощь. Спасибо.

Председательствующий. Слово имеет депутат Юшенков.

С.Н. Юшенков, *Киевский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемые народные депутаты! Я постараюсь очень кратко. Здесь правильно многие говорили о том, что мы сейчас более всего нуждаемся в стабилизации ситуации в нашей стране. На мой взгляд, Конституция как раз и является тем документом, который позволит стабилизировать эту ситуацию. Здесь можно вспомнить историю. Давайте вспомним, когда принималась Конституция Соединенных Штатов Америки, например. В разгар гражданской войны. Кстати говоря, подготовлена она была в очень короткий период времени, а живет очень длительный период.

Мы можем вспомнить также принятие Конституции и в других странах, например, в Испании в 1978 г. Кстати, она выходила из тоталитарного прошлого, как и мы тоже выходим. Конституция в какой-то мере помогла стабилизировать ситуацию и действительно направить разви-

тие страны в цивилизованное русло. Кстати говоря, во Франции, в Италии, Испании и некоторых других государствах Конституции принимались на референдуме. Я не думаю, что там какая-то бабка или дед, или еще какие-то образы могут возникнуть, гораздо более грамотны, чем в нашей стране.

Вообще, идеально было бы, конечно, так: в принципе, мы могли бы здесь что-то придумывать, принимать какие-то наши решения и не выносить их на референдум, или выносить только в том случае, если сменим народ. В конечном итоге нельзя же не доверять своему собственному народу. Здесь один из выступающих вообще сказал, что Президенту дано право назначать референдумы — это же произвол. Но спрашивать мнение народа по тому или иному вопросу — произвол? Я удивлен.

В отношении Федеративного договора или Конституции. Я считаю, что должна быть Конституция, не Федеративный договор. Собственно говоря, референдум — это уже есть договор между гражданами. И в этом смысле он является, наверное, самодостаточным.

В отношении земель. Говорят: искусственные образования. Но давайте посмотрим на наши области. Разве это не искусственные образования? Во многом это очень искусственные образования. Сейчас реально складываются какие-то региональные образования, всевозможные экономические регионы. И я думаю, что как раз они и могли бы составить базу для земель. При этом мы, наверное, когда говорим о государственном устройстве, должны исходить не из приоритета государства, не из того, что рухнет то или иное искусственное образование, а прежде всего, наверное, мы должны исходить из интереса личности. Приоритет личности должен в конечном итоге быть главенствующим. И если для того чтобы человеку жилось нормально, необходимо будет от каких-то искусственных образований переходить к вполне объективным, естественным, надо на это идти.

И в отношении полугода тоже мне хотелось сказать. Вот в Голландии, например, существует такой порядок: если парламент принимает поправку к Конституции, он распускается. То есть я и в этой норме не вижу ничего сверхординарного. Конечно же, изменения в Конституции должны быть хорошо продуманы.

И, наконец, в отношении вопроса: может или не может быть старая Конституция улучшена? Уважаемые народные депутаты! Давайте смотреть правде в глаза. Старая Конституция, как бы она ни улучшалась, не дает ответов на очень важные вопросы, связанные со строительством правового государства, и прежде всего разделением власти — того, что в этом проекте хорошо расписано.

Конечно, можно спорить по вопросу о системе Съезд — Верховный Совет, по каким-то другим вопросам, например, о представителях, структурах исполнительной власти или других нуждах. На мой взгляд, например, Председатель Совета Министров вообще не нужен. Ну и какие-то могут быть другие замечания. Но мне представляется: в целом проект Конституции надо публиковать, и, безусловно, нужно Конституцию принимать. Конечно, с теми замечаниями и добавлениями, которые придут не только от парламентариев, но и от граждан страны. И выносить Конституцию на референдум, по-моему, обязательно. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Предоставляется слово депутату Бабурину.

С.Н. Бабурин. Уважаемые коллеги! Уважаемый председатель! Ситуация, в которой мы рассматриваем второй раз проект Конституции Российской Федерации, принципиально отличается от предыдущей. И не только тем, что внесены коррективы в проект, иногда очень существенные, сколько тем, что изменилась социальная, экономическая и политическая среда, в которой мы с вами живем и которую должна закреплять, оформлять и направлять Конституция. За последние месяцы практические процессы внесли коррективы во многие государственные институты. Многие идеи проекта в связи с этим утратили свое значение, другие, наоборот, выдвинулись на первый план. Но рассматривая такие документы, как проект Основного Закона, я последние недели все время вспоминаю слова, прочитанные в журнале «Огонек». Там было написано: «Надо осторожно дать свободу советским республикам. Великая империя на Востоке должна перестать существовать. В этом наша историческая задача». Эти слова принадлежат Йозефу Геббельсу.

И вот то, что не удалось сделать на протяжении нескольких лет фашистской Германии — уничтожить Советский Союз, — мы с триумфом осуществили сами за последний период. Мы сделали это своими руками, иногда осознанно, иногда неосознанно. И сейчас, наверное, вопрос должен стоять в другой плоскости: что такое Российская Федерация? Является ли она республикой в составе СССР или это самостоятельное государство, которое уже не имеет таких отношений с другими республиками, которые были в период подготовки проекта Конституции в конце 1990 г.? От того, как мы ответим на этот вопрос, зависят практически все разделы этого документа и прежде всего, конечно, разделы, касающиеся федеративного устройства и системы органов государственной власти.

Я лично убежден, что сейчас возрождение России возможно только через укрепление роли Российской Федерации. Никогда не отождествлял и никогда не буду отождествлять Россию и Российскую Федерацию, потому что это могут делать только идейные наследники Ленина, Стали-

на и той системы национально-государственного размежевания, которая воцарилась у нас десятилетия тому назад. Воспринять это — давайте тогда скажем, кто же у нас сегодня является сталинистом? Это отнюдь не отношение только к правам человека, это отношение и к России.

Можно говорить о конкретных поправках к статьям, к разделам, тем более что Основной Закон — это документ настолько многогранный, что, наверное, каждый раздел заслуживал бы нашего пристального внимания в течение многих часов, а отнюдь не такого краткого обсуждения, как сегодня, даже если это у нас будет самое предварительное обсуждение. Но концептуально нам и Верховным Советам других республик нужно определиться, как мы будем жить дальше, как мы будем строить всю систему законодательства. И, без всякого сомнения, я не согласен с коллегами, которые говорили, что главным достоинством проекта является его деидеологизация. Это один из мифов, в политике не может быть деидеологизации. Не может такого быть. Это тогда будет форма без содержания. В любом документе и в том проекте, который мы сейчас обсуждаем, есть идеология. Иное дело, направлена ли эта идеология на благо личности или она направлена на формирование авторитарной, тоталитарной системы. Безусловно, этот проект — новое достижение нашего демократического мышления. Но при любых достижениях нужно, конечно, сохранять трезвую голову и четкую ориентацию во времени и пространстве.

Я не буду сейчас касаться раздела федеративного устройства или раздела системы органов государства, а здесь об этом много говорили, особенно, конечно, по переходным положениям, о том, что наиболее болезненным для нас является поэтапная реформа конституционного строя, хотя в отношении федеративного устройства я не уверен, что реформу можно растягивать не то что на годы, но даже на месяцы. Я не уверен.

Я хотел сказать, что недостатки, требующие совершенствования текста, имеются и во втором и в третьем разделах, где речь идет об основных гражданских правах, свободах, обязанностях, где речь идет о гражданском обществе. И прежде всего это отсылочный характер многих норм проекта, когда из более чем 80 статей мы имеем 79 отсылочного характера. Там имеются слова, что права и свободы «будут гарантированы», «защищены», «предусмотрены», «определены», «установлены» и так далее, и тому подобное, и везде дается ссылка на текущее законодательство. К сожалению, это прямой шаг к тому, что Конституция опять перестанет действовать. У нас будут действовать нормы, в лучшем случае установленные в повседневной жизни Верховным Советом, а то мы

опять опустимся до ведомственного нормотворчества. И это при том, что предлагается 79 отсылочных норм прямого характера. Кроме того, в проекте в этих же самых разделах, касающихся прав граждан и прав человека, более 50 косвенных отсылочных норм.

И без всякого сомнения необходимо проводить унификацию понятий. Когда в Конституции содержится новый термин, новое определение, мы вновь открываем простор для волевого толкования закона, ибо исходный принцип, что право толкования закона принадлежит Верховному Совету или Конституционному Суду, у нас не выполнялся и не выполняется. Сегодня в лучшем случае толкованием занимается Президиум Верховного Совета РСФСР. Часто комитеты Верховного Совета рассылают свои мнения о том, как понимать вот ту статью закона или даже ту статью Конституции. На местах таким толкованием занимаются уже местные чиновники. А это означает, что Конституция вновь станет законом, далеким от конкретного человека. И, безусловно, эта проблема, которая возникает в связи с данным проектом, над которым колоссально работали — действительно, чувствуется, что работали профессионалы, специалисты, работали долго, — требует, чтобы все-таки у нас появился помимо Конституции и Конституционного Суда фундаментальный терминологический словарь конституционных терминов. Чтобы только Конституционный Суд имел право давать толкование закона, толкование Конституции, и все понятия того, как понимать тот или другой конституционный термин, были не разбросаны в массе заключений комитета, а сведены в единый документ, в единый терминологический словарь конституционных понятий. Это очень важно для нашего с вами общего развития. И, безусловно, необходимо избавляться в проекте от таких терминов, как «некто иной», «любой», «неприкосновенный», «неотчуждаемой», «покровительство», «достаточно», либо избавляться, либо давать точное содержание этих понятий. Точное содержание! В противном случае открывается простор для произвола в правоприменительной деятельности.

В связи с этим я предлагаю сегодня, наверное, не определяться по проекту Конституции, потому что не все комитеты еще смогли его рассмотреть, продолжить обсуждение этого проекта на палатах по разделам, и по каждому разделу принимать самостоятельное решение. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово имеет депутат Морокин. (*Шум в зале*). Депутаты не снимают своих выступлений. По Конституции надо дать выступить всем желающим. Слово имеет депутат Морокин.

В.И. Морокин, Кировский территориальный избирательный округ, Татарская ССР.

Уважаемый председатель Владимир Борисович, уважаемые народные депутаты! От национальных республик не так много было выступающих, и, думаю, мое будет не лишним в том общем мнении, которое здесь формируется.

Чем определяется любая политика и деятельность любых политиков? Это репутацией, доверием, нравственностью и экономической целесообразностью в их действиях. Что мы имеем на сегодняшний день? Генетический код народов, особенно которые были немногочисленные, сошел со своей траектории благодаря тому, что руководящая и направляющая сила стремилась слить все нации и народности в единый народ, сформировать культуру национальную по форме и социалистическую по содержанию. И вот этот документ, который сегодня обсуждается, представление его актуально и совершенно закономерно. Почему? Во-первых, на первом месте приоритет человеческой личности. Следовательно, каждый человек вернется на свою траекторию — он не будет стесняться своей национальности. Замечу, что уже в Декларации, которая была принята на союзном Съезде, часть Конституции, большая, где касается прав человека, места его в нашем обществе, на нашей родной земле, была использована. Но это в Декларации. И здесь же, в Конституции, все это тоже лишь декларируется. Почему? Дело в том, что архитектура Конституции, правовая оболочка государства, депутатами, законодателями которого мы являемся, должна обеспечивать непрерывность тех пространств, на которых каждый человек проводит всю свою жизнь до самой смерти. Обычно в практике, в программах Явлинского и других говорят: единое пространство и т.д. Но любой человек, который занимается подобными вопросами, говорит, что это не содержательно и не соответствует никакой истине. Как можно говорить о едином пространстве, скажем, о политическом, экономическом, социальном, нерыночных структурах, международных отношениях и даже времени в таком многонациональном государстве, обезображенном экологическими катастрофами, и так далее, и так далее.

Может ли сегодня этот документ, который мы рассматриваем, привести в соответствие тому, о чем я говорил? Нет. Почему? Например, для народов, которые утратили не только свою численность, но и свой язык, свою среду обитания, необходима совсем другая непрерывность, чем для других. Например, для народов Севера и Дальнего Востока.

С другой стороны, очень большая расселенность таких наций в России, как русские и татары. Поскольку я из республики Татарстан, то заинтересован, чтобы эти вопросы были отрегулированы. Например, в Та-

тарстане существует паритет по численности населения между русскими и татарами, за исключением некоторых процентов. С другой стороны, более 5 миллионов татар проживают вне Татарстана. Как отрегулировать эти вопросы? Начинаем искать ответ. Все должно начаться с национально-государственного устройства России. Что мы здесь видим? К сожалению, могу констатировать, что в этой части предлагаемый законопроект утратил лучшие качества того проекта, который рассматривался год назад. Об этом говорили (я там присутствовал) в палате Национальностей, здесь товарищ Ондар упомянул. Что имеется в виду? Просто не посоветовавшись, не обсудив на местах все загнать в «земли», как-то все перекопать, разграничить, как в клеточку или линейку тетрадный листок бумаги. Товарищи, разве это можно?

Как следовало бы? Владимир Борисович, я в свое время Вам передавал свой документ, многим сидящим здесь, в том числе и экспертам Конституционной комиссии. Дело в том, товарищи, я не согласен, что любая Конституция должна отображать только то, что сделано. Ничего подобного. И это, товарищи, процесс. Но, например, можно было бы сказать, что республики в составе России конституционируются из того-то, того-то, земли — из того-то, того-то. Но этого нет. И сразу такая вопиющая нецелесообразность. Например, создана Уральская экономическая ассоциация, или регион. Надо сказать, в нем участвует и такая крупнейшая республика в России, как Башкортостан. Вот она, уже реальная коллизия. Учитывается ли это в данном законопроекте? Нет. Значит, он уже не сможет по всем пространствам обеспечить нашу деятельность, и будут коллизии. Как обеспечатся тогда права человека? В том числе и экономической части? Просто все это останется декларацией.

Но в таком ключе я мог бы обсудить большинство разделов, причем с учетом того, что пока у нас старое хозяйственное, административное и уголовное право. Есть ли увязка? Тоже я не вижу.

И, наконец, по второй части, Как же принимать этот законопроект, как его обсуждать с народом? Товарищи, такой поверхностный подход меня не просто удивляет, а огорчает. Я считаю, Юрий Александрович, надо было составить комментарий по каждой новелле. Должна быть отведена полоса в каждой газете, время в каждой передаче для разъяснения Конституции. Нужно объяснить народу, что вы хотите, потому что у нас часто появляются плакаты «Это тюрьма для малых народов» и так далее. Товарищи, не думайте, что вы здесь уже прошли парламентские университеты и каждый человек это тоже с вами делал. Он занимался другой работой. Здесь блестящие образцы знания американской конституции показывали академик Мишин и другие товарищи. Надо же посмотреть, а

вы хотите сразу, как костюм, как какую-то одежду, как клетку, взять и на всех надеть и заставить голосовать! Товарищи, так не пойдет.

И последнее. Конституционный процесс, принятие Конституции не просто торжественный акт. Это закладывается дорога и в завтрашний день, и в далекое будущее. И будет просто смешно, если к этому мы будем подходить так.

Поэтому, хотя я и не являюсь членом Совета Республики, но как депутат от территориального округа попросил бы в те законоположения, которые вы тут будете пытаться представлять при обсуждении проекта, включить такой момент. Просто незамедлительно все процессуальные аспекты работы Конституционной комиссии, палат Верховного Совета довести до народа через все средства информации, чтобы каждая новелла была понятна любому человеку.

Тогда и люди разберутся и не нужно будет цитировать так вольно высказывания того или другого. И думаю, что в процессе обсуждения вы получите очень хороший материал, сказанный от души, от сердца и также воплощенный на бумаге, который позволит вам тогда принять Конституцию. А сейчас, товарищи, вы хотите вот эту сложную партитуру, как дирижеры прочесть, а людям это понятно не будет. Во всяком случае, в той республике, где я работаю, это будет сделать очень сложно. Спасибо.

Председательствующий. Депутаты, записавшиеся в прениях, не настаивают на предоставлении слова?

Из зала. Нет.

Председательствующий. Надо голосовать? Не настаивают, да? Тогда голосовать не будем. Прения на этом прекращаются. Переходим к принятию решения. Но перед этим давайте зарегистрируемся. Прошу депутатов регистрироваться.

Результаты регистрации

Всего депутатов.....114

Присутствует.....74

Отсутствует.....40

Председательствующий. Несколько не хватает до кворума. Может быть, кто-то не проголосовал? Или карточку забыл? Один человек без карточки. Еще два человека. Все равно маловато. Вот еще подходят депутаты. По трансляции было объявление, но, к сожалению, так и не подошли депутаты проголосовать. Еще повторим, да? Прошу депутатов регистрироваться.

Результаты регистрации

Всего депутатов.....114

Присутствует.....68

Отсутствует.....46

Ну вот, еще меньше. Тогда предлагается, чтобы завершить обсуждение, провести рейтинг по краткому проекту, а проголосуем его окончательно, видимо, когда у нас будет кворум, на следующем заседании. Такое постановление: «Одобрить в основном проект Конституции Российской Федерации, предоставленный рабочей группой Конституционной комиссии, и рекомендовать включить его в повестку дня пятого Съезда народных депутатов РСФСР».

Рабочей группе Конституционной комиссии, комиссиям палат и комитетам Верховного Совета РСФСР продолжить работу над проектом Конституции Российской Федерации с учетом состоявшегося обсуждения». Имеется в виду — здесь, на палате.

И второй момент. Здесь принципиально разошлись мнения у депутатов в отношении как бы видения конституционного процесса. Часть выступающих высказались за принятие Конституции в возможно короткий срок, а затем — наработки законодательной базы в соответствии с этой Конституцией. И мнение было противоположное, наоборот, сначала базу нарабатывать, а в итоге в конце принять Конституцию. Можно, в принципе, и этот вопрос как-то отразить в постановлении, поскольку, по-видимому, это будет главный предмет дискуссии на Съезде народных депутатов. Поэтому, если авторы этих предложений не будут настаивать, я бы их в проект постановления не включил, ограничился этим первым пунктом.

Не будет возражений? Тогда давайте проведем рейтинг, а потом уже на очередном заседании палаты проголосуем.

Повторяю: «Одобрить в основном проект Конституции Российской Федерации, представленный рабочей группой Конституционной комиссии и рекомендовать включить его в повестку дня пятого Съезда народных депутатов РСФСР».

Рабочей группе Конституционной комиссии, комиссиям палат и комитетам Верховного Совета РСФСР продолжить работу над проектом Конституции Российской Федерации с учетом состоявшегося обсуждения».

Второй микрофон, пожалуйста.

И.В. Константинов. Уважаемый председательствующий! Уважаемые коллеги! Во-первых, нет кворума сегодня, во-вторых, обсуждение, на мой взгляд, еще не завершено, есть еще ряд депутатов, которые хо-

тели бы выступить, в-третьих, к предлагаемому проекту постановления есть серьезные замечания и добавления. У меня например. Поэтому не лучше ли продолжить обсуждение этого вопроса на следующем заседании палаты?

Председательствующий. Вместе с принятием постановления, да?

И.В. Константинов. Вместе с принятием постановления.

Председательствующий. Хорошо. Четвертый микрофон, пожалуйста.

О.В. Плотников. Я поддерживаю депутата Константинова, поскольку проект постановления сформулирован таким образом, что фактически после его принятия проект Конституции с теми положениями, по которым высказано несогласие, сразу попадает на Съезд. Фактически получится так, что мы начнем разбираться и на Съезде. А на Съезде разобраться нам будет гораздо сложнее, чем на Верховном Совете, поэтому я все-таки предложил бы не принимать это постановление.

Председательствующий. Понятно. Пятый микрофон.

Н.Т. Рябов. Я полагаю, что в постановление, которое мы будем принимать, не имея достаточного кворума, тем более нельзя вводить предложение об одобрении, хотя бы в основном, проекта Конституции. Если и можем мы сейчас что-то сделать, то предложить дальше обсуждать проект и работать; комитетам и комиссиям в палате обсуждать, а рабочей группе Конституционной комиссии продолжать работу с учетом тех выступлений и замечаний, которые поступают от палаты, поступают от комитетов, комиссий и отдельных депутатов. Ни в коем случае не допускать сейчас терминологии типа «Одобрям в основном» и «Представить на Съезд».

Председательствующий. Четвертый микрофон.

Е.Н. Ким, *Засвияжский территориальный избирательный округ, Ульяновская область.*

Я хочу проинформировать, что в палате Национальностей после рассмотрения данного вопроса принято решение о создании депутатской группы, которой поручено проанализировать все предложения и вынести проект на повторное рассмотрение палаты.

Я полагаю, что можно совместить эту работу и принять аналогичное решение.

Председательствующий. Хорошо. Раз у депутатов есть возражения и раз другая палата в общем приняла достаточно осторожное решение, наверное, и нам не следует сейчас торопиться. Тогда будем считать, что мы ограничились обсуждением этого вопроса. Я тоже думаю, что это не единственное обсуждение. Вполне возможно, что к ключевым вопросам Конституции придется вернуться.

Наши задачи на период с 27 сентября по 10 октября 1991 г.

**ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ТЕЛЕГРАММА
ПЕРВОГО ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО
СОВЕТА РСФСР
от 26 сентября 1991 г.¹**

Исх. 21-242/19

16:30 час.

Сообщаем Вам, что очередное заседание Конституционной комиссии состоится в среду 2 октября в 15:00 час. в зале Президиума Верховного Совета РСФСР.

Справки по тел. 205–54–60.

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

Служебная записка ответственного секретаря
Конституционной Комиссии О.Г. Румянцева
членам Рабочей группы, группы экспертов
и секретариату Конституционной Комиссии

**НАШИ ЗАДАЧИ НА ПЕРИОД
С 27 СЕНТЯБРЯ ПО 10 ОКТЯБРЯ 1991 Г.²**

1. НАПРЯЖЕННЫЙ ГРАФИК РАБОТЫ

До 1 октября — сбор предложений и поправок комитетов и комиссий ВС РСФСР, народных депутатов РСФСР. Составление таблиц поправок.

1 октября, вторник, 16:00, зал Совета Национальностей. Встреча депутатов с разработчиками проекта Конституции (членами рабочей группы и группы экспертов). Дать объявление на стенды и по радио Белого дома.

2 октября, 11:00, зал 4-21. Заседание рабочей группы и группы экспертов Конституционной комиссии.

2 октября, 15:00, зал Президиума ВС РСФСР. Пленарное заседание Конституционной комиссии.

3 октября, весь день — работа членов рабочей группы и группы экспертов.

4 октября, 16:00. Проект Конституции, пояснительная записка, словарь терминов — в тираж к заседанию Верховного Совета РСФСР.

5–6 октября. Публикация проекта Конституции РФ и пояснительной записки в печати.

¹ Архив ФКР.

² Архив ФКР.

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

8 (10) октября. Совместное заседание палат ВС РСФСР. Обсуждение проекта Конституции.

ВНИМАНИЕ ЧЛЕНОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ, ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ, А ТАКЖЕ ВСЕХ ЧЛЕНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ!

Просьба мобилизоваться, быть на всех рабочих и официальных заседаниях, активно участвовать в доработке проекта.

2. ДОРАБОТКА ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РФ

А. Прописать некоторые положения, требующие доработки:

- глава XIV «Состав и территория РФ»;
- переходные положения, № 9 и № 11.

Б. Провести экспертизу текста с точки зрения юридической симеотики и филологической-корректорской чистоты.

В. Подготовить следующие разделы Пояснительной записки (приложения 1 к Проекту):

- почему К., а не Федеративный договор;
- обоснование образования земель;
- порядок применения К. в переходный период до 1995 г.;
- о гражданстве республик и земель;
- о Президиуме ВС и Председателе ВС РСФСР;
- право граждан на сопротивление тому, кто силой или принуждением попытается устранить конституционный строй;
- о соотношении положений проекта и текущего законодательства.

Г. Словарь понятий, как приложение 2 к Проекту.

3. РАЗЪЯСНЕНИЕ ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РФ

А. Всем писать статьи для печати, сдавать И. Шаблинскому (гл. ред. «Конст. Вестника»; комната 4-36) и пресс-секретарю Сергею.

Б. На Росс-ТВ: круглый стол, «Парламентский вестник», выступления.

В. Радио России.

Г. Местная печать — с помощью Комитета по средствам массовой информации.

**ПИСЬМО
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ
КОМИССИИ О.Г. РУМЯНЦЕВА ЧЛЕНАМ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 29 сентября 1991 г. № 21-242/19¹**

Уважаемые члены рабочей группы!

Сообщаем вам о следующих мероприятиях Конституционной комиссии.

До 1 октября сбор предложений и замечаний от комитетов и комиссий.

2 октября в 11 час. состоится совместное заседание рабочей группы и группы экспертов (ком. 4-21).

2 октября в 15 час. Пленарное заседание Конституционной комиссии в зале Президиума ВС РСФСР.

8 октября — обсуждение проекта на сессии Верховного Совета.

Убедительно прошу:

1. Обязательно принять участие в указанных мероприятиях.
2. Срочно подготовить дополнительные тексты для пояснительной записки (по интересующему вас разделу Конституции).
3. Срочно подготовить статьи о Конституции и ее разделах для публикации в средствах массовой информации.

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. РУМЯНЦЕВ

¹ Архив ФКР.

ИЗ МАТЕРИАЛОВ
ЗАСЕДАНИЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
10 октября 1991 г.¹

**Выступление ответственного секретаря
Конституционной комиссии О.Г. Румянцева**

Вновь и вновь возникает вопрос не о положениях проекта Конституции Российской Федерации, а вопрос политический: нужно ли сейчас принимать новую Конституцию. Я думаю, что именно политические соображения будут двигать депутатами, когда они приступят к голосованию по проекту.

Насущная необходимость новой Конституции, на мой взгляд и на взгляд разработчиков проекта, очевидна. Отмечу лишь двенадцать главных причин.

Первое. Идущее ныне создание нового общественного и государственного строя, ставшее очевидным после августовского путча и его провала, осуществляется указами Президента, распоряжениями мэра, префектов и т.п., идущими «на глазок», интуитивно, а подчас и вразрез с действующей Конституцией. Новая Конституция дает системное видение нового строя.

Второе. Нужен документ, который создаст и обеспечит баланс в системе государственной власти. Сегодня многие видят, что есть существенный дисбаланс, нарушение равновесия как между Российской Федерацией и ее частями (т.е. по вертикали), так и по горизонтали, между законодательной и исполнительной властью. Именно целостный конституционный документ, а не какой бы то ни было закон о государственной власти, о государственной независимости, или какой угодно еще закон, призван обеспечить ясное и уравновешенное построение государственной власти Российской Федерации.

Третье. Мы хотели бы, чтобы именно Конституция, а не какой-либо федеративный договор, закрепила принцип федеративного государства, чтобы положить конец войне законов, суверенитетов, юрисдикции, а теперь и начавшейся войне независимостей, на которую нас сегодня толкают некоторые бывшие автономии.

Необходимо закрепление конституционной, а не договорной, федерации. Впрочем, мы не исключаем возможности федеративного договора и даже целой системы договоров между Российской Федерацией и

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 3–7.

целом и составными ее частями, соглашений между отдельными республиками и землями в составе Российской Федерации (см. статью 82 проекта). Но эти договорные внутригосударственные отношения должны строиться и действовать только на основе Конституции. Нынешний Основной Закон не дает возможности развития таких договорных отношений и, вообще говоря, не дает представлений о том, что есть наша Федерация и кто ее субъекты. Мы же закладываем четкое разделение на три этажа, на три уровня: федерация в целом; республики, земли — второй этаж; и местное самоуправление.

Четвертое. Мы закрепляем четкие и строгие взаимоотношения между Парламентом и Президентом. Избиратели с изумлением наблюдают как разворачиваются какие-то свары, раздоры в коридорах российской власти. Подобное неизбежно возникает из-за нечеткости нынешней Конституции, не дающей ответа на вопрос: что такое новая федеральная исполнительная власть; кем и как она контролируется. Мы даем ответ на эти вопросы. Федеральная исполнительная власть возглавляется Президентом, которому подчиняются Государственный совет, Совет Безопасности, Совет Министров и территориальные службы федеральных государственных органов и ведомств на местах. Одновременно мы закладываем целый ряд сдержек и противовесов со стороны высшего представительного и законодательного органа. Сегодняшний Верховный Совет иной раз не имеет достаточно полномочий и рычагов для того, чтобы эффективно контролировать исполнительную власть, быть партнером для Президента. Отсюда — хаос, разрушающий самые основы государственной власти. Новая Конституция дает выход в разделе V.

Пятое. Нужно закрепление судебных гарантий прав и свобод, недопущения тоталитаризма и господства определенной официальной идеологии. Новая Конституция не просто декларирует незыблемость и неотчуждаемость прав и свобод человека. Вы видели, что последний Съезд депутатов Союза сумел лишь продекларировать права и свободы человека, приняв декларацию, но без всяких гарантий, без институтов и методов реализации этих прав и свобод. Можно и нам принять на Верховном Совете закон о правах человека, но он ничего не даст сам по себе. Конституционный документ и в этом случае являет баланс: с одной стороны, широкий, далеко не исчерпывающий каталог прав и свобод человека и гражданина; с другой стороны — новая дееспособная судебная власть.

Права осуществимы настолько, насколько их можно защитить с помощью судебного иска. Это непреложная истина, и Конституция пронизана ею. Можно сказать, что судебная власть на сегодня — это забытая власть. Сначала мы увлеклись представительной демократией, сейчас

увлекаемся исполнительной властью, но полностью забыли о третьей ветви власти — о судебной власти. В конституционном же государстве последняя является наиболее престижной и влиятельной ветвью государственной власти. И именно новая Конституция, а не закон о судебном устройстве, даст возможность возродить судебную власть в системе государственной власти и начать коренную судебную реформу как часть великой конституционной реформы. И тогда гражданин сможет, придя в суд, найти там справедливость. Верховный, Конституционный и Арбитражный Суд, другие федеральные суды, высшие суды республик и земель; мировые судьи (избираемые на местах, а не назначаемые — для решения менее важных административных, гражданских и уголовных дел) — целая судебная система заложена в проект новой Конституции.

Шестое. Пора кончать с психологией рабства и иждивенчества, но новая модель взаимоотношений между личностью, обществом и государством не может быть введена чьим бы то ни было указом, декретом или благом пожеланием. Проект новой Конституции построен на идее общественного договора, согласно которой государству вменяются его обязанности. Не государство предписывает — что может человек и общество, а гражданское общество предписывает государству определенные задачи по защите прав и свобод человека, гарантированию свободного развития институтов гражданского общества.

Седьмое. Через Конституцию мы внедряем сам дух конституционализма, уважения к праву, закону, свободам человека, к суду, к государственной власти. Этому уважению сегодня нет. Нет, условно говоря, учебника для общества и для каждого человека, по которому люди учились бы этому уважению. Нет и практики, воспитывающей это чувство. Новая Конституция призвана изменить эту пагубную черту.

Конституция несет воспитательную нагрузку. Мы не боимся говорить это. В иррациональной России нужен не просто правовой документ, но документ, имеющий воспитательное значение, раскрывающий азы демократии, нормальной жизни, т.е. основы конституционного строя.

Восьмое. Сегодня мы сами своими действиями, в том числе решениями Верховного Совета, унижаем Конституцию: принимаем необходимые законы, принимаем их десятками, а затем под них кроим Основной Закон. Никогда не будет уважения к Основному Закону, который очень легко изменить, подлатать на условиях текущего законодательства. Поэтому мы предлагаем Основной Закон, на основе которого будет действовать и Верховный Совет в своем законотворчестве. Сорок законов предусматривает проект новой Конституции. Часть из них принята, и мы учли их при разработке (Конституция разрабатывалась не в вакууме). Но остальные зако-

ны предстоит принять Верховному Совету — уже на основе нового Основного Закона Российской Федерации, а не наоборот.

Девятую причину я бы назвал геополитической. Российская Федерация первой приняла Декларацию о государственном суверенитете. Российская Федерация долго была локомотивом реформ в бывшем Союзе Советских Социалистических Республик. А сегодня она начинает утрачивать авторитет республики-новатора, потому что мы застопорились и стоим на месте. Возникает угроза престижу России. По-видимому, Российская Федерация имеет и исторические, и политические основания быть именно застрельщиком реформ. А не только поставщиком леса и нефти. Принятие новой Конституции позволит нам переместиться на более достойное в морально-психологическом отношении место. Это повысит привлекательность России для соседей, с которыми мы сможем со временем образовать новый Союз на договорной основе.

Десятое. Нужны конституционные гарантии открытости и неделимости Российской Федерации. Сегодня мы не можем одной лишь Декларацией о государственном суверенитете защитить нашу территорию. Думаю, что не только меня одного тревожит то, что уже начинаются какие-то закулисные торги российской территорией. Конституция ставит плотный заслон на пути таких сделок: территория Российской Федерации может быть изменена только через волеизъявление населения, выраженное путем референдума; территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема. В то же время мы открываемся навстречу соотечественникам, которые оказались за пределами Российской Федерации, и надеемся защищать их с помощью новой Конституции.

Одиннадцатое. Мы до сих пор не имеем четких гарантий для продвижения к рынку, к свободному предпринимательству и свободному труду, к земельной реформе. Конституция дает эти гарантии. Но и здесь нужен баланс. Продвижение к рынку не может существовать без социальных гарантий со стороны государства, без участия государства в регулировании хозяйственной жизни. Иначе — ущемление интересов целых слоев населения приведет к взрыву.

Свободная экономика, социальное рыночное хозяйство в то же время должны подпираться социальными обязательствами государства в области развития государственных социальных служб. И опять же никаким законом принципов социального государства и социального партнерства не внедришь. Это сделает новая Конституция.

Двенадцатое. Российская Федерация не сможет стать достойным и равноправным членом мирового сообщества, если мировое сообщество не увидит, что такое есть новая Россия. Мировое сообщество сегодня

(вы знаете это из своих поездок в зарубежные страны, выступлений на международных форумах) обеспокоено тем, кто является новым партнером, насколько мы будем демократическим государством, надежным и солидным партнером других стран? Я думаю, новая Конституция даст лучший ответ: наше новое государство сопоставимо и совместимо с мировой цивилизацией. Россия приходит с миром, приходит в мир открытой, вовлеченной в мировое политическое, экономическое и духовное пространство.

Я перечислил лишь дюжину весомых причин, которые нас заставляют просить уважаемых народных депутатов во время обсуждения проекта Конституции помнить о политическом ее значении, о ее значении не только на пути в сторону лучшего будущего, но и в деле приостановления нынешнего хаоса и распада Российского государства.

Служебная записка О.Г. Румянцева от 16 октября 1991 г.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 10 октября 1991 г. ¹**

**О пятом (внеочередном)
Съезде народных депутатов РСФСР**

Верховный Совет РСФСР постановляет:

I. Продолжить работу пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР 28 октября 1991 года в городе Москве.

II. Предложить пятому (внеочередному) Съезду народных депутатов РСФСР следующие вопросы и порядок их рассмотрения:

1. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР.

2. О Регламенте Съезда народных депутатов РСФСР.

3. Избрание Председателя Верховного Совета РСФСР (включен в повестку дня Съезда).

4. Избрание Конституционного Суда РСФСР (включен в повестку дня Съезда).

5. Об обновлении части состава Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР.

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

Служебная записка ответственного секретаря
Конституционной комиссии РСФСР О.Г. Румянцева
Председателю Совета Республики
Верховного Совета РСФСР Н.Т. Рябову
от 16 октября 1991 г. ²

Дорогой Николай Тимофеевич!

Как известно, 10 октября с.г. на совместном заседании палат Верховного Совета не удалось принять постановление о внесении в пове-

¹ Сборник постановлений Верховного Совета РСФСР, Президиума Верховного Совета РСФСР и других документов. 5 июля — 17 октября 1991 г. М.: НПО «Информация», 1991. С. 28.

² Архив ФКР.

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

стку Съезда народных депутатов РСФСР вопроса о новой Конституции Российской Федерации.

Ни о каком провале не может быть и речи: решение не было принято из-за досадной случайности- не хватило десятка голосов (107 «за», 27 против», 11 «воздержалось»; в зале отсутствовало почти 100 (!) депутатов).

В то же время, при раздельном голосовании по палатам, Совет Республики высказал твердое «да»- 66 % членов палаты проголосовали за вынесение проекта Конституции на Съезд.

Считаю политически верным оформить результаты данного голосования от 10 октября 1991 года отдельным постановлением Совета Республики (прилагается).

Обоснование:

1) Голосование по данному вопросу уже состоялось, и решение было поддержано 2/3 депутатов палаты;

2) Палата обладает правом законодательной инициативы;

3) Важно показать народу, что российский конституционный процесс продолжается, что он не остановлен «автономиями»; не стимулировать апологетов « федеративного договора», ибо это усугубит развал российской государственности;

4) Вынести проект Конституции в первом чтении, что является весьма гибким подходом: принимать его сразу не надо (его только ухудшат), зато обсудить и дать предложения следует.

Вопрос согласован с Р.И. Хасбулатовым и С.М. Шахраем.

Прошу Вас внести от своего имени проект данного постановления на заседании Палаты 16 октября с.г.

«ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ

Совет Республики, на основании ст. 110 Конституции (Основного закона) РСФСР, используя свое право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РСФСР,

Постановляет:

Предложить пятому (внеочередному) Съезду народных депутатов РСФСР включить в повестку дня вопрос о проекте Конституции Российской Федерации (представление и рассмотрение в первом чтении)».

**Народный депутат РСФСР,
Ответственный секретарь
Конституционной комиссии РСФСР**

О.Г. РУМЯНЦЕВ

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 16 октября 1991 г. № 1754-1**

**О проекте
Конституции Российской Федерации¹**

На основании статьи 110 Конституции (Основного Закона) РСФСР, используя свое право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РСФСР, Совет Республики Верховного Совета РСФСР постановляет:

Предложить пятому (внеочередному) Съезду народных депутатов РСФСР включить в повестку дня вопрос о проекте Конституции Российской Федерации (представление).

**Заместитель Председателя
Совета Республики
Верховного Совета РСФСР**

В.И. ЖИГУЛИН

**Из материалов пленарного заседания
Конституционной комиссии
23 октября 1991 г.**

23 октября 1991 г.
Начало заседания 15.00

Зал Президиума Верховного
Совета РСФСР

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ²

1. Вступительное слово (15 минут) — Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев 15.00–15.10.
2. Выступление члена Рабочей группы Конституционной комиссии Л.Б. Волкова о предложениях Рабочей группы, касающихся изменения действующей Конституции РСФСР. 15.10–15.40.
3. Выступления по докладу 15.40–16.00.
4. Выступление члена Конституционной комиссии Рудкина Ю.Д. о проекте закона об изменениях Конституции РСФСР. 16.00–16.20.
5. Выступления по докладу 16.20–16.40.
6. Принятие решения.
7. Заключительное слово Председательствующего.
8. Закрытие заседания 17.00.

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 43. Ст. 1450.

² Проект. Архив ФКР.

Проект

ПОВЕСТКА ДНЯ
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

1. О порядке представления Съезду народных депутатов РСФСР проекта Конституции Российской Федерации.
2. О проекте закона об изменениях действующей Конституции РСФСР, представленного комитетом по законодательству и предложений Рабочей группы Конституционной комиссии.

РЕШЕНИЕ
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 23 октября 1991 г.¹

1. Поручить Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину представить проект Конституции Российской Федерации пятому Съезду народных депутатов РСФСР.
2. Одобрить представленный комитетом по законодательству проект закона об изменениях действующей Конституции РСФСР с учетом предложений рабочей группы Конституционной комиссии.

**Заместитель Председателя
Конституционной комиссии**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

РЕШЕНИЕ
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 24 октября 1991 г.²

Конституционная комиссия р е ш и л а:

1. Поддержать в основном проект Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», подготовленный Комитетом по законодательству Верховного Совета РСФСР, с учетом замечаний, высказанных на заседании Конституционной комиссии РСФСР.
2. Предложить Комитету по законодательству Верховного Совета РСФСР подготовить совместно с рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР окончательный текст вышеупомянутого проекта.
3. Включить в указанный проект Закона предложения членов Конституционной комиссии РСФСР Л.Б. Волкова и В.Л. Шейниса по новой редакции главы 13 Конституции (Основного Закона) РСФСР.

**Народный депутат РСФСР,
Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. РУМЯНЦЕВ

¹ Архив ФКР.

² Архив ФКР. Указанное решение относится к пленарному заседанию Конституционной комиссии 23 октября 1991 г. — *Примеч. ред.*



РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205-54-60
205-43-08
205-90-76

23. сентября 1991 г. № 21-451/19

РЕШЕНИЕ

Конституционная комиссия Съезда народных депутатов РСФСР

р е ш и л а:

1. Представить проект Конституции Российской Федерации Съезду народных депутатов РСФСР.
2. Представление проекта Конституции Российской Федерации поручить Председателю Конституционной комиссии Б.Н.Ельцину.

Заместитель Председателя,
Первый Заместитель
Председателя Верховного Совета РСФСР

Р.И.Хасбулатов



РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тсл. 205-54-60
205-43-08
205-90-76

24. октября 19 91 г. 21/452 / 19

Комитет по зак-ву

Р Е Ш Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ р е ш и л а:

1. Поддержать в основном проект Закона РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР", подготовленный Комитетом по законодательству Верховного Совета РСФСР, с учетом замечаний, высказанных на заседании Конституционной комиссии РСФСР.
2. Предложить Комитету по законодательству Верховного Совета РСФСР подготовить совместно с рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР окончательный текст вышеупомянутого проекта.
3. Включить в указанный проект Закона предложения членов Конституционной комиссии РСФСР Л.Б.Волкова и В.Л.Шейниса по новой редакции главы 13 Конституции (Основного Закона) РСФСР.

Народный депутат РСФСР,
Ответственный секретарь
Конституционной комиссии

Румянцев О.Г.

РОССИЙСКАЯ ПЕЗЕТА

ПЯТНИЦА
11 ОКТЯБРЯ

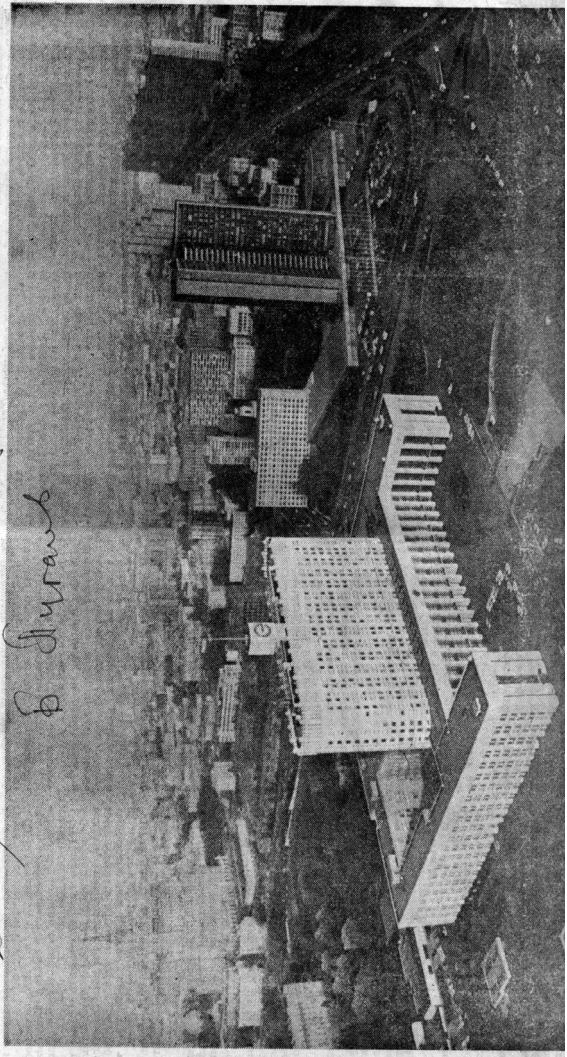
10-10-91
18:00

В. В. Вертман
И. В. Давыдов
И. В. Давыдов
И. В. Давыдов

Со временем перед публикацией в «Российской пезете» начальное название проекта Конституции Российской Федерации в ноябре прошлого года проект «Российская Федерация» был заменен на «Российская Федерация».

Мы надеемся, что публикация настоящего проекта поможет гражданам Российской Федерации составить собственное представление об этом важнейшем документе, который представляется вскоре внести НА РАССМОТРЕНИЕ СЪЕЗДА НАЦИОНАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИИ.

Народные депутаты РСФСР и ЧИОНОВА, КОМИССИИ, РСФСР:
СЛАВОВА, А. П. МЕДВЕДЕВА, Г. РАДОТОВИЧ, С. А. КОВАЛЕВ, П. А. МЕДВЕДЕВ,
С. М. СИГАРЕТКИН, Ф. В. ДАНИЛАВ, С. В. ШЕРИНСКИЙ, В. Л. ШЕРИНСКИЙ, В. ШЕЛОВ,
ЗАСПЕРТЫН, В. Д. ЗОРЯКИН, В. А. КИНОТ, П. С. МАМУТ, В. А. СТРАШУН,
РОСЛЕН, В. М. ПУГАЧЕВ, А. А. ДАВЫДОВ (сентябрьский вариант), П. М. В. ОДИНЦОВ, Н. А. КАЛИНИНА и другие.



В. В. Вертман

Проект
24 октября 1991 г.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

ПРЕАМБУЛА

Мы — многонациональный народ Российской Федерации, соединенный исторической судьбой и жизнью на этой земле, исполненный решимости утвердить свободу, права человека и достойную жизнь, обеспечить гражданский мир и межнациональное согласие, возродить общество, сделать незыблемой демократическую государственность Российской Федерации,

чтя память своих предков, сохранивших и передавших нам светлую веру в добро и справедливость,

исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями наших соотечественников,

сознавая себя частью мирового сообщества, —

принимаем настоящую Конституцию и провозглашаем ее

ОСНОВНЫМ ЗАКОНОМ НАШЕГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА.

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 1. Государственный суверенитет

(1) Российская Федерация (РФ) — суверенное, демократическое, социальное, федеративное и правовое государство исторически объединившихся в нем народов.

(2) Российская Федерация обладает высшей властью в отношении своей территории и народного богатства, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, принимает Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, обладающие верховенством на всей ее территории.

(3) В Российской Федерации установлена республиканская форма правления.

(4) Государство является официальным представителем общества, выражает его волю и действует в рамках Конституции и закона. Государство, его органы, учреждения и должностные лица ответственны перед человеком и гражданином, служат всему обществу, а не какой-либо его части.

¹ Проект Конституции РФ, подготовленный Конституционной комиссией для представления пятому Съезду народных депутатов РСФСР // Архив ФКР.

Статья 2. Человек, его права и свободы — высшая ценность

(1) Высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь и достоинство, личная неприкосновенность, безопасность, другие естественные и неотчуждаемые права.

(2) Права человека обеспечиваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Конституции.

(3) Каждый человек в рамках закона осуществляет свои права прежде всего самостоятельно в соответствии с принципом: разрешено все, что не запрещено законом.

(4) Государство исходит из приоритета прав и свобод человека. Признание, соблюдение и защита прав и свобод, чести и достоинства человека — главная обязанность государственной власти.

Статья 3. Народовластие

(1) Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ обладает правом принимать Конституцию.

(2) Народ осуществляет свою власть непосредственно и через систему государственных органов в формах и пределах, установленных Конституцией.

(3) Никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением.

(4) Выборы органов народного представительства и других органов, в отношении которых это установлено Конституцией, являются свободными и производятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

(5) Граждане Российской Федерации имеют право, если иные средства не могут быть использованы, оказывать сопротивление всякому, кто попытается силой или принуждением устранить конституционный строй.

Статья 4. Политический плюрализм

(1) Демократия осуществляется на основе политического и идеологического многообразия, многопартийности.

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии.

Статья 5. Рыночное хозяйство

(1) Основа экономики Российской Федерации — социальное рыночное хозяйство, где обеспечиваются свобода экономической деятельности, свобода предпринимательства и свобода труда, разнообразие и равноправие форм собственности, равные условия их правовой защиты, общественная польза и добросовестная конкуренция.

(2) Государство в интересах общества участвует в регулировании хозяйственной жизни.

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

(3) Экономические отношения строятся на социальном партнерстве между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем.

Статья 6. Социальное государство

(1) Целью социальной политики является достижение благосостояния каждого человека и всего общества, социальной справедливости, обеспечение каждому равных возможностей для раскрытия творческого потенциала личности и достойного уровня жизни. Этому служит развитие системы государственных социальных служб и социальных гарантий.

(2) Государство охраняет труд и здоровье людей, определяет прожиточный минимум и минимальный предел заработной платы, обеспечивает поддержку семье, материнству и детству, инвалидам и пожилым, устанавливает пенсии и пособия.

(3) Государство проводит гуманную демографическую политику, создает необходимые условия для социального и культурного развития общества, обеспечивает экологическую безопасность и рациональное природопользование.

Статья 7. Федеративное государство

(1) Российскую Федерацию составляют республики и земли (края, области, либо их объединения), имеющие равный конституционно-правовой статус.

(2) В рамках Российской Федерации признается право народов на самоопределение.

(3) Республики и земли самостоятельны в решении вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации к их ведению.

(4) В Российской Федерации уважаются и гарантируются права и свободы всех этнических общностей, их национально-культурная автономия.

Статья 8. Разделение властей

(1) Система государственной власти основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной власти и разграничения полномочий между Российской Федерацией, республиками и землями, а также самоуправляющимися территориальными общностями.

(2) Государственные органы осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравнивая друг друга. Ни один государственный орган не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для него Конституцией и законом.

Статья 9. Верховенство права

(1) Государство, его органы и учреждения, должностные лица, граждане и их объединения связаны правом и конституционным строем, действуют в строгом соответствии с Конституцией и законом.

(2) Конституция является высшим законом Российской Федерации. Конституции республик, земель в пределах полномочий республик, земель, обладают верховенством на их территории. Нормы Конституции имеют прямое действие. Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы.

(3) Законы и другие правовые акты, не опубликованные официально для всеобщего сведения, являются обязательными.

(4) Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, не противоречащие Конституции Российской Федерации, составляют часть ее права. Если таким международным договором установлены иные правила, нежели федеральным законодательством, то применяются правила, предусмотренные этим международным договором, если они не противоречат Конституции Российской Федерации.

Статья 10. Российская Федерация в союзе (содружестве) суверенных государств

Российская Федерация вправе на договорной основе вступать в союз с государствами, составлявшими СССР, и иными государствами. Для ведения общих дел союза она вправе делегировать органам союза часть своих полномочий.

Российская Федерация сохраняет за собой право участия в осуществлении общих дел союза и право выхода из него.

Статья 11. Российская Федерация в мировом сообществе

(1) Российская Федерация является полноправным членом мирового сообщества, соблюдает общепризнанные принципы и нормы международного права, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному сотрудничеству, разрешению глобальных проблем.

(2) Российская Федерация осуществляет свое представительство в международных делах, устанавливает дипломатические, консульские, торговые и иные отношения с иностранными государствами, заключает международные договоры, участвует в международных организациях и объединениях, системах коллективной безопасности.

Статья 12. Незыблемость конституционного строя

(1) 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 Российской Федерации и ее вовлеченность в мировое сообщество, гарантии незыблемости конституционного строя — не могут быть отменены.

(2) Изменение отдельных положений статей 1–12 настоящего раздела Конституции, не колеблющее основ конституционного строя, осуществляется только референдумом Российской Федерации — всенародным голосованием.

(3) Положения разделов второго-шестого Конституции не могут противоречить провозглашенным в настоящем разделе основам конституционного строя Российской Федерации.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 13

- (1) Права и свободы человека принадлежат ему от рождения.
- (2) Перечень прав и свобод, закрепленных настоящей Конституцией, не является исчерпывающим и не умаляет других прав и свобод человека и гражданина.
- (3) Никто не вправе лишить человека и гражданина прав и свобод, ограничить его в них, иначе как в соответствии с Конституцией и законом в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других людей.

Статья 15

- (1) Все равны перед законом и судом.
- (2) Равенство прав и свобод человека и гражданина гарантируется независимо от расы, национальности, цвета кожи, пола, языка, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, партийности или беспартийности, а также других обстоятельств.
- (3) Мужчина и женщина имеют равные права и свободы.
- (4) Юридические лица РФ пользуются основными правами, поскольку эти права по существу к ним применимы.

Статья 16

- (1) Осуществление прав и свобод человеком не должно нарушать права и свободы других лиц, наносить ущерб общественному благу и окружающей среде.
- (2) Запрещается использование прав и свобод для устранения демократического конституционного строя, разжигания расовой, национальной, социальной, классовой и религиозной ненависти, пропаганды насилия и войны.

ГЛАВА II. ГРАЖДАНСТВО

Статья 17

- (1) Каждый имеет право на приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации в соответствии с федеральным законом.
- (2) Гражданин РФ не может быть лишен гражданства РФ или выслан за пределы РФ.
- (3) Гражданин РФ не может быть выдан другому государству иначе как на основании федерального закона или международного договора РФ.
- (4) РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Статья 18

(1) Гражданин РФ может иметь также гражданство другого государства в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ.

(2) Наличие у гражданина РФ иного гражданства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из гражданства РФ.

Статья 19

(1) Республики и земли вправе устанавливать свое гражданство. Все граждане республик и земель являются гражданами РФ. Граждане РФ являются также гражданами республик, земли, на территории которой они постоянно проживают.

(2) Республики и земли не вправе ограничивать права и свободы, а также отменять обязанности, вытекающие из гражданства РФ.

Статья 20

(1) Лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, пользуются правами и свободами и несут обязанности граждан РФ, за изъятиями, установленными Конституцией, законами и международными договорами РФ.

(2) Право убежища в РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляется в соответствии с нормами международного права.

ГЛАВА III. ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 21

(1) Каждый имеет право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

(2) Государство стремится к полной отмене смертной казни. Смертная казнь может устанавливаться в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против личности.

(3) Каждый имеет право на защиту государством от посягательства на его жизнь и здоровье.

Статья 22

(1) Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

(2) Арест и другие формы лишения свободы допускаются исключительно на основании решения суда.

(3) Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без его добровольного согласия подвергнут медицинским, научным, военным или иным опытам.

Статья 23

(1) Каждый имеет право на неприкосновенность его частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании решения суда.

(2) Каждый имеет право на защиту его чести и доброго имени.

(3) Сбор, хранение, использование и распространение информации личного характера без согласия лица допускаются только на основании федерального закона.

Статья 24

(1) Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права входить в жилище против воли проживающих в нем лиц.

(2) Обыск допускается на основании решения суда. В случаях, не терпящих отлагательства, возможен иной, установленный федеральным законом, порядок, предусматривающий обязательную последующую проверку судом законности обыска.

Статья 25

(1) Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ.

(2) Гражданин РФ имеет право свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться.

Статья 26

(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова и на беспрепятственное выражение мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений.

(2) Каждый имеет право на свободный доступ к информации, ее поиск, получение и распространение с помощью законных средств.

(3) Ограничение этих прав может устанавливаться федеральным законом только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, предпринимательской и государственной тайны, нравственности, а также свободы совести. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается федеральным законом исчерпывающим образом и не подлежит расширительному толкованию.

Статья 27

Каждому гарантируется свобода совести, вероисповеданий, религиозной и атеистической деятельности. Каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные либо атеистические убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона.

Статья 28

(1) Каждый вправе свободно определять свою национальную принадлежность. Никто не должен быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности.

(2) Каждый имеет право на свободный выбор языка общения, на пользование родным языком, обучение и воспитание на родном языке.

Статья 29

Граждане имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих свободно избираемых представителей.

Статья 30

(1) Граждане имеют право избирать и могут избираться в выборные государственные органы и на выборные государственные должности.

(2) В выборах принимают участие граждане, достигшие 18 лет. Не могут избирать и избираться граждане, признанные судом недееспособными, а также находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

(3) Закон может предоставлять право избирать и возможность избираться в органы местного самоуправления постоянно проживающим на соответствующих территориях иностранным гражданам, а также лицам без гражданства.

(4) В выборах Президента РФ и вице-президента РФ и депутатов Верховного Совета РФ вправе участвовать граждане РФ, находящиеся за ее пределами.

Статья 31

Граждане вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование с предварительным уведомлением властей.

Статья 32

Граждане имеют право на объединение, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией и федеральным законом.

Статья 33

Граждане РФ имеют право направлять личные и коллективные обращения (петиции) в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированный ответ в установленный законом срок.

ГЛАВА IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 34

(1) Экономическая свобода реализуется в праве быть собственником, праве на свободное предпринимательство и праве на свободный труд.

(2) Естественное и неотъемлемое право собственности является одной из основных гарантий осуществления прав и свобод человека.

(3) Право собственности включает в себя возможность по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом и другими объектами собственности как индивидуально, так и совместно с другими лицами.

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

(4) Осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе.

Статья 35

(1) Каждый имеет право зарабатывать себе на жизнь своим трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается, распоряжаться своими способностями к труду.

(2) Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, и на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, не ниже установленного законом минимального размера.

Статья 36

(1) Каждый работник имеет право на отдых.

(2) Работающим по найму гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, еженедельные выходные дни, праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск, сокращенный рабочий день для ряда профессий и производств.

Статья 37

(1) Каждый имеет право на квалифицированную медицинскую помощь в государственной или местной системах здравоохранения, в том числе за счет средств социального страхования.

(2) Допускается платное медицинское обслуживание.

(3) Сокрытие государственными должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, не допускается.

(4) Государство принимает меры, направленные на развитие всех форм оказания медицинских услуг, поощряет деятельность, способствующую экологическому благополучию, укреплению здоровья каждого, развитию физической культуры и спорта.

Статья 38

(1) Каждый имеет право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных установленных законом случаях.

(2) Пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже официально установленного законом минимума.

(3) Государство развивает систему социального страхования и обеспечения.

(4) В РФ поощряется создание общественных фондов социального обеспечения и благотворительности.

Статья 39

(1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

(2) Государство поощряет жилищное строительство, создает условия для реализации права на жилище.

(3) Жилье малоимущим гражданам предоставляется бесплатно или на льготных условиях из жилищных фондов РФ, республик, земель и местных жилищных фондов.

Статья 40

- (1) За каждым признается право на образование.
- (2) Гарантируется общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного образовательного стандарта.
- (3) Допускаются платные образовательные услуги.

Статья 41

- (1) Свобода художественного, научного и технического творчества, исследований и преподавания, а также интеллектуальная собственность охраняются законом.
- (2) Признается право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры.

ГЛАВА V. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД

Статья 42

- (1) Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также другие правоохраняемые интересы всеми предоставленными законом способами.
- (2) Каждому гарантируется право на профессиональную юридическую помощь для защиты его прав и свобод во всех учреждениях. В случаях, предусмотренных законом, эта помощь оказывается бесплатно.
- (3) Государство гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод. Решения и иные деяния государственных органов, учреждений и должностных лиц, нарушающие права и свободы, могут быть обжалованы в суд.
- (4) Каждый имеет право на полное возмещение государством вреда, нанесенного здоровью, а также имущественного и морального вреда, причиненного ему незаконными решениями и иными деяниями государственных органов, учреждений, должностных лиц.
- (5) Государственные органы, учреждения и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.
- (6) Каждый вправе обратиться в международные правозащитные органы в соответствии с международными договорами РФ.

Статья 43

- (1) Каждый имеет право на рассмотрение его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом.
- (2) Обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу решением суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.
- (3) Право задержанного, арестованного и обвиняемого пользоваться в любой момент помощью защитника (адвоката) не может быть ограничено. Каждый

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

задержанный или арестованный имеет право на судебную проверку законности его задержания или ареста.

(4) Каждый имеет право на пересмотр его дела, рассмотренного судом.

(5) Никто не должен повторно привлекаться к ответственности за одно и то же правонарушение.

Статья 44

(1) Закон, устанавливающий или усиливающий юридическую ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяния, которые в момент их совершения не признавались правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него отменена или смягчена, применяется новый закон.

(2) Никто не может быть осужден или подвергнут наказанию на основании закона, который не опубликован официально для всеобщего сведения.

Статья 45

(1) Никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом. Иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания устанавливаются законом.

(2) Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы.

Статья 46

(1) Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина возлагается на народного правозащитника РФ и его представителей на местах. Статус народного правозащитника РФ и его службы регулируется федеральным законом.

(2) Народный правозащитник РФ назначается Верховным Советом РФ на срок полномочий Верховного Совета РФ, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и депутат Верховного Совета РФ.

(3) Республики и земли могут назначать своих народных правозащитников или образовывать органы с такими же задачами. Народный правозащитник РФ взаимодействует с этими должностными лицами или органами.

(4) Народный правозащитник или органы с такими же задачами вправе по собственной инициативе либо по жалобе рассматривать деяния государственных органов, учреждений, органов местного самоуправления и должностных лиц, если эти деяния повлекли или могли повлечь за собой нарушения прав человека, и возбуждать производство в представительных, исполнительных и судебных органах.

ГЛАВА VI. ОБЯЗАННОСТИ

Статья 47

Каждый человек несет конституционные обязанности, выполнение которых необходимо для нормального развития общества.

Статья 48

(1) Каждый обязан соблюдать Конституцию и законы, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц.

(2) Незнание официально опубликованного закона не освобождает от ответственности за его несоблюдение.

(3) Исполнение явно преступного приказа влечет за собой ответственность по закону.

Статья 48

Основное образование обязательно.

Статья 49

Каждый обязан беречь природу, сохранять ее богатства и окружающую среду, гуманно относиться к животному и растительному миру.

Статья 50

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Статья 51

Каждый обязан платить налоги и сборы в порядке и размерах, установленных законом или основанными на законе решениями органов местного самоуправления.

Статья 52

Каждый в соответствии с установленным федеральным законом порядком несет гражданскую обязанность участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжного заседателя.

Статья 53

(1) Защита Отечества является долгом граждан РФ. Граждане несут военную службу в пределах и формах, установленных федеральным законом.

(2) Если несение военной службы противоречит убеждениям гражданина РФ, оно может быть заменено выполнением установленных федеральным законом альтернативных гражданских обязанностей. Для представителей малочисленных народов военная служба может быть по их желанию заменена альтернативной гражданской службой.

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ГЛАВА VII. СОБСТВЕННОСТЬ, ТРУД, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Статья 54

(1) Признается и гарантируется право частной (индивидуальной и коллективной) и публичной (государственной и муниципальной) собственности. Право собственности принадлежит гражданам, их объединениям, государству.

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

(2) Законом может быть установлено исключительное право РФ, республик и земель на определенные объекты собственности и виды хозяйственной деятельности.

(3) Все собственники пользуются равной правовой защитой.

Статья 55

(1) Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своего имущества.

(2) Принудительное отчуждение объектов собственности допускается лишь по мотивам общественной необходимости, надлежащим образом обоснованной и доказанной, с предварительным и справедливым возмещением, обеспечивающим собственнику получение соответствующего дохода, при соблюдении других условий, установленных законом.

Статья 56

(1) Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, экономическая зона и континентальный шельф не могут использоваться в ущерб интересам народов и этнических общностей, проживающих на соответствующих территориях.

(2) Все природные ресурсы подлежат охране и рациональному использованию.

(3) Нарушение установленных природоохранных норм преследуется по закону.

Статья 57

(1) Земля, леса, малые водоемы находятся в частной или публичной собственности.

(2) Землепользователи обязаны бережно относиться к земле, повышать ее плодородие. Осуществление прав на землю должно исключать:

а) неиспользование сельскохозяйственных угодий либо их использование не по назначению;

б) ненадлежащее использование земли, наносящее ущерб ее плодородию и состоянию окружающей среды;

в) сосредоточение земли в руках отдельных лиц сверх установленного законом предела.

Статья 58

(1) Труд свободен. Принудительный труд запрещается, за исключением случаев, допускаемых международными договорами РФ.

(2) Гарантируется свобода трудового договора.

(3) Государство содействует полной занятости населения, осуществляет программы профессионального обучения и подготовки работников с учетом социальных потребностей и их личных способностей, гарантирует выплату пособий по безработице.

(4) Признается право на забастовку. Забастовка не допускается, если она создает угрозу жизни или здоровью людей.

(5) Порядок разрешения споров между работниками и работодателями, трудовыми коллективами и администрацией предприятий, независимо от форм собственности, регулируется законом.

Статья 59

(1) Государство защищает права потребителя, поддерживает деятельность обществ в защиту этих прав и иные формы их охраны.

(2) Потребитель имеет право на возмещение ущерба, причиненного ему производителями товаров, торговыми, сервисными, рекламными и иными организациями.

Статья 60

(1) Государство гарантирует свободу предпринимательства.

Порядок, виды и формы предпринимательской деятельности определяются законом.

(2) Не допускается предпринимательская деятельность политических партий, за исключением отдельных ее видов, указанных в законе.

(3) Запрещается монополистическая деятельность, которая имеет целью или может иметь в качестве последствия недопущение, ограничение конкуренции либо недобросовестную конкуренцию.

(4) На территории РФ допускается предпринимательская деятельность иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства. Условия и порядок этой деятельности, включая гарантии прав иностранных инвесторов, устанавливаются федеральным законом.

ГЛАВА VIII. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 61

(1) В РФ свободно действуют общественные объединения: профессиональные союзы, политические партии, национально-культурные общества, творческие союзы и иные общественные организации, массовые движения, религиозные, а также другие общественные объединения. Общественные объединения обладают правами юридического лица.

(2) Создание общественных объединений осуществляется свободно с последующим уведомлением властей в законном порядке.

(3) Внутренняя организация и деятельность общественных объединений должны соответствовать демократическим принципам.

(4) Общественные объединения вправе иметь в собственности только такое имущество и заниматься только такой деятельностью, которые соответствуют их уставным задачам.

Статья 62

(1) Профессиональные союзы создаются и действуют свободно для защиты социально-экономических прав и законных интересов работников, охраны и улучшения условий труда. Гарантируется право работника вступать или не вступать в профсоюз, свободно выходить из него, а также право профсоюзных ор-

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

ганизаций на объединение и вступление в международные профессиональные союзы.

(2) Никакой профессиональный союз не обладает исключительным правом на объединение и представительство всех работников предприятия, отрасли либо одного рода деятельности.

(3) Профсоюзы представляют своих членов при заключении коллективных договоров, занимаются иной, не запрещенной законом, деятельностью.

(4) Трудовые коллективы имеют право на участие в управлении делами предприятия.

Статья 63

Предприниматели могут создавать союзы для защиты своих социально-экономических прав и законных интересов, взаимодействия с профессиональными союзами, государственными органами и учреждениями.

Статья 64

(1) В соответствии с законом могут учреждаться палаты, союзы, коллегии и иные корпорации лиц, ведущих определенную профессиональную деятельность. Этим корпорациям могут быть делегированы отдельные государственные полномочия.

(2) В целях оказания юридической помощи действуют коллегии адвокатов и иные объединения профессиональных юристов, а также отдельные лица, имеющие право заниматься адвокатской деятельностью.

Статья 65

(1) Политические партии содействуют выявлению и выражению политической воли гражданского общества, участвуют в выборах депутатов представительных органов и должностных лиц, в отношении которых это предусмотрено Конституцией и законом.

(2) Решения партийных организаций не имеют обязательной силы для государственных органов, учреждений, предприятий, их работников при выполнении ими служебных или производственных обязанностей. Не допускается создание организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти, в Вооруженных Силах и военизированных формированиях, в государственных учреждениях и на государственных предприятиях.

Статья 66

(1) Запрещаются общественные объединения, пропагандирующие расовую, национальную, социальную, религиозную вражду и ненависть, призывающие к насилию и ниспровержению конституционного строя.

(2) Ограничение деятельности общественных объединений либо их запрещение или роспуск допускаются только на основании решения суда. Вопрос об антиконституционности политических партий, деятельность которых противоречит основам конституционного строя РФ, решается Конституционным Судом РФ.

(3) Признаются антиконституционными акты и деяния государственных органов, учреждений, должностных лиц, гражданских объединений, ведущие к противоправному ограничению деятельности общественных объединений, соз-

данию однопартийной политической системы, либо установлению преимуществ для отдельных общественных объединений.

ГЛАВА IX. РЕЛИГИЯ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 67

(1) Религия и религиозные объединения отделены от государства. Государство является светским и не отдает предпочтения какой-либо религии или атеизму.

(2) Все религии и все религиозные объединения равны перед законом.

(3) Государство гарантирует невмешательство в законную деятельность религиозных объединений.

Статья 68

Религиозные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке, самостоятельно управляют своими внутренними делами. Они обладают правами юридического лица, свободно владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащими им зданиями, сооружениями, благотворительными и иными фондами, другим имуществом.

ГЛАВА X. ВОСПИТАНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА, КУЛЬТУРА

Статья 69

(1) Воспитание, образование, наука и культура свободны. Воспитательные заведения, учреждения науки и культуры имеют право на самостоятельную организацию и деятельность. Высшие и средние учебные заведения автономны.

(2) Государственная система воспитания и образования носит светский характер.

(3) Учреждения и лица, осуществляющие деятельность в области воспитания и образования, обязаны способствовать формированию человека как свободной, нравственной, культурной, деятельной и ответственной личности, уважающей Конституцию и закон.

(4) Общественные объединения и отдельные лица имеют право учреждать в соответствии с законом воспитательные, образовательные, научные и культурные заведения, учреждения здравоохранения, спорта и отдыха и руководить ими.

(5) Государство поддерживает различные формы образования, развитие бесплатного образования, поощряет самообразование.

(6) Республика, земля вправе создавать свою систему образования.

Статья 70

(1) Государство способствует общественному признанию науки, обеспечивает условия для развития фундаментальных и приоритетных прикладных научных исследований и разработок.

(2) Государственное финансирование научных исследований осуществляется на конкурсной основе.

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

(3) Объединения ученых не вправе осуществлять администрирование в науке.

Статья 71

(1) Государство обеспечивает сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, приумножение культурных ценностей, сохранение и развитие национальных культур.

(2) Этнические общности имеют право на национально-культурную автономию и могут с этой целью создавать свои национально-культурные объединения.

(3) Государство законодательным и финансовым путем обеспечивает деятельность учреждений и лиц, способствующих удовлетворению запросов граждан в области культуры.

(4) Перечень охраняемых памятников истории и культуры устанавливается законом, а также решениями органов местного самоуправления.

ГЛАВА XI. СЕМЬЯ

Статья 72

(1) Семья является основной естественной ячейкой общества. Семья, материнство, отцовство, детство, пожилые находятся под защитой общества и государства.

(2) Брак основывается на равноправии супругов на добровольном согласии.

Статья 73

(1) На родителей лежит обязанность воспитывать, содержать своих детей и обеспечивать их гармоничное развитие до их совершеннолетия. Родители или опекуны вправе избирать и обеспечивать в интересах ребенка и в соответствии со своими убеждениями и законом характер и формы воспитания и образования.

(2) Дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

(3) Государство и общество обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, поощряют благотворительную деятельность по отношению к детям.

(4) Ребенок имеет право выражать свое мнение, право на свободу мысли и совести.

(5) Совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о своих родителях.

ГЛАВА XII. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 74

(1) Средства массовой информации свободны. Цензура не допускается.

(2) Средства массовой информации учреждаются гражданами и их объединениями, а также государственными органами.

(3) Не допускается монополизация средств массовой информации.

(4) Арест и изъятие информационных материалов и технических средств их изготовления и передачи допускаются только по решению суда.

Статья 75

Политические партии имеют право на равных основаниях пользоваться государственными радио и телевидением.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XIII. СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 76

(1) Российскую Федерацию составляют государственные образования — республики и земли (края, области, либо их объединения), а также федеральные территории.

(2) Конституционный строй республик и земель не должен противоречить Конституции РФ.

(3) Республика, земля состоит из самоуправляющихся территориальных общностей, в том числе образуемых на условиях национальной автономии (автономные области, автономные округа). В зависимости от особенностей национального состава и иных обстоятельств автономные общности могут наделяться дополнительными правами. Территориальное устройство республик, земель устанавливается и регулируется их конституциями и законами с учетом волеизъявления жителей.

(4) Государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав РФ в качестве республики, земли в соответствии с волеизъявлением его населения.

Статья 77

(1) Регионы, не имеющие необходимого социально-экономического потенциала и не способные в силу этого осуществлять конституционные полномочия республики, земли, могут приобрести в установленном федеральным законом порядке статус федеральной территории.

(2) Федеральная территория управляется непосредственно РФ, пользуется правом самоуправления в рамках федерального закона.

(3) Для поддержания малочисленных этнических общностей в местах их компактного проживания, сохранения традиционного уклада жизни и среды обитания могут выделяться федеральные территории с особым режимом природопользования.

Статья 78

(1) Территории республик, земель, федеральных территорий образуют единую территорию РФ. Территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема.

(2) Территория РФ не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума.

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

(3) Международные договоры РФ о приобретении или уступке части территории ратифицируются в порядке, предусмотренном для изменения настоящей Конституции. Договоры об уточнении линии государственной границы РФ ратифицируются в общем порядке. Если изменением границы затрагивается территория республики, земли, для ратификации договора требуется согласие этой республики, земли.

(4) Границы между республиками, землями могут быть изменены по договорам между ними с согласия жителей территории, принадлежность которой изменяется.

Статья 78

(1) Население части республики, земли либо сопредельных частей двух или более республик, земель может образовывать новую республику или землю, если она способна самостоятельно и в полном объеме выполнять права и обязанности, определяемые Конституцией РФ для республики, земли, участвовать в содержании федеральных государственных органов и учреждений.

(2) В этих целях по инициативе установленного федеральным законом числа избирателей соответствующих республик, земель и после согласования с их законодательными собраниями Верховный Совет РФ назначает на соответствующей территории местный референдум. Новая республика, земля образуется на этой территории в соответствии с волеизъявлением большинства ее избирателей и провозглашается федеральным законом.

(3) Республика, земля может по решению двух третей от общего числа ее избирателей прекратить свое существование в прежнем статусе и войти в состав одной или более сопредельных республик, земель. Референдум по этому вопросу назначается законодательным собранием республики, земли, принявшей такое решение. Если, несмотря на наличие законной инициативы, законодательное собрание республики, земли референдум не назначает, это делает в установленном порядке Верховный Совет РФ. В случае прекращения существования республики, земли мандаты ее представителей в Федеральном Совете погашаются.

ГЛАВА XIV. ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК И ЗЕМЕЛЬ

Статья 79

(1) К ведению РФ относятся:

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

б) принятие в состав РФ новых республик, земель; утверждение изменений границ между республиками, землями;

в) гражданство РФ;

г) установление системы федеральных государственных органов и порядка их формирования;

д) федеральное имущество и управление им;

е) оборона и государственная безопасность; порядок производства оружия, боеприпасов, ядовитых веществ, наркотиков и их использования;

ж) установление правовых основ единого общедоказательного рынка; таможенное, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия; управление федеральными экономическими службами, включая федеральные банки и федеральную резервную систему;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; установление общих принципов налогообложения в республиках и землях;

и) уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование;

к) федеральное коллизийное право;

л) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения и связь; деятельность в космосе;

м) стандарты, эталоны и исчисление времени; официальный статистический учет;

н) внешняя политика и международные отношения РФ; решение вопроса о вхождении РФ в межреспубликанские и международные союзы; вопросы войны и мира;

о) режим государственных границ и территориальных вод РФ; экономическая зона и континентальный шельф;

п) другие полномочия, отнесенные Конституцией к ведению федеральных государственных органов.

(2) Республики и земли участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Статья 80

(1) К совместному ведению РФ, республик и земель относятся:

а) обеспечение прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка, общественной безопасности;

б) гражданское, коммерческое, трудовое, семейное, финансовое, земельное, гражданско-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;

в) гражданство республик и земель;

г) установление статуса и полномочий автономных территориальных общностей (автономных областей, автономных округов);

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

е) судоустройство, адвокатура, нотариат;

ж) природные ресурсы, имеющие общедоказательное значение; основы природопользования; охрана окружающей среды, памятников истории и культуры; особо охраняемые природные территории;

з) вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, имеющие общедоказательное значение;

и) здравоохранение и социальное обеспечение;

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

к) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями;

л) государственная служба.

(2) По вопросам, указанным в пунктах б) и в) части первой настоящей статьи, РФ издает законы и кодексы, в соответствии с которыми республики, земли осуществляют свое правовое регулирование. По вопросам, указанным в пунктах а), г–к) части первой настоящей статьи, РФ издает основы законодательства, в соответствии с которыми республики и земли издают свои законы.

(3) Республики, земли могут издавать законы также в случаях, если РФ не использовала своих законодательных прав по указанным в части первой настоящей статьи вопросам.

(4) При расхождении законов республики, земли с федеральными законами применяются федеральные законы.

Статья 81

(1) К ведению республики, земли относятся:

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

б) установление системы органов власти в республике, земле и их формирование;

в) инициатива в принятии федеральных государственных решений;

г) административное и административно-процессуальное законодательство;

д) участие в соответствии с настоящей Конституцией в формировании и деятельности Верховного Совета РФ;

е) управление имуществом республики, земли; программы экономического, социального и культурного развития республики, земли;

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

з) территориальное деление республики, земли;

и) международные связи, кроме отнесенных к исключительному ведению РФ;

к) природопользование; природные ресурсы, за исключением имеющих общенациональное значение;

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

м) акты гражданского состояния;

н) награды и почетные звания республики, земли;

о) иные полномочия, если они не противоречат положениям настоящей Конституции.

(2) В пределах своих полномочий республики и земли могут заключать между собой соглашения, не противоречащие настоящей Конституции.

Статья 82

(1) Положения настоящего раздела Конституции являются основой для развития внутрисоюзных отношений между РФ, республиками, землями.

(2) РФ по договору с республикой, землей может передавать в ведение республики, земли часть своих полномочий.

(3) Республика, земля по договору с РФ может передавать в ведение РФ часть своих полномочий.

Статья 83

(1) На территориях республик, земель федеральные законы и иные акты РФ исполняются органами власти РФ, республик, земель в порядке, установленном федеральным законом.

(2) Юридические документы, выданные органами власти, учреждениями и должностными лицами республики, земли в пределах их полномочий, признаются на всей территории РФ.

Статья 84

(1) Отношения между Российской Федерацией, республиками, землями строятся на основе взаимной ответственности.

(2) Если республика, земля нарушает Конституцию РФ, федеральные законы, то Верховный Совет РФ на основании заключения Конституционного Суда РФ может обязать республику, землю возместить вред, причиненный в результате нарушения Конституции РФ, федеральных законов.

(3) Ущерб, неправомерно причиненный органами РФ республике, земле, подлежит возмещению из федерального бюджета по решению Верховного Совета РФ на основании заключения Конституционного Суда РФ.

ГЛАВА XV. ЯЗЫКИ

Статья 85

(1) Государственным языком РФ является русский язык — основное средство межнационального общения. Русский язык используется во всех государственных органах и учреждениях.

(2) Республики вправе самостоятельно устанавливать правовое положение языков народов, проживающих на их территориях, а также устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в их государственных органах и учреждениях наряду с государственным языком РФ.

(3) Государство признает и гарантирует равные права всех национальных языков на их сохранение и развитие.

(4) В местностях компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных или автономных образований или живущего за их пределами, наряду с государственным языком РФ и государственными языками республик в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности.

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА XVI. ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 86

Верховный Совет Российской Федерации — федеральный парламент — является высшим представительным и единственным законодательным органом РФ.

Статья 87

(1) Верховный Совет РФ состоит из двух палат: Государственной Думы и Федерального Совета. Палаты избираются одновременно сроком на четыре года.

(2) Государственная Дума состоит из 300 депутатов, избираемых гражданами РФ по территориальным избирательным округам пропорционально числу избирателей в них. В Государственную Думу входят не менее одного депутата от республики, земли.

(3) В Федеральный Совет входят по три депутата от каждой республики, земли, избираемых их гражданами.

(4) Депутатом Верховного Совета РФ может быть избран любой гражданин РФ, достигший 18 лет и обладающий избирательным правом. Никто не может быть одновременно депутатом обеих палат.

Статья 88

Верховный Совет РФ:

а) издает законы по вопросам, отнесенным к ведению РФ, и осуществляет контроль за их исполнением;

б) принимает решение о проведении референдума РФ;

в) принимает в состав РФ новые республики, земли;

г) принимает федеральный бюджет и контролирует его исполнение. вносит в него изменения, устанавливает федеральные налоги и сборы, принимает решения о федеральных займах, экономической и иной помощи; осуществляет контроль за денежной эмиссией;

д) по представлению Президента РФ дает согласие на назначение председателя и членов Совета Министров РФ, государственного секретаря РФ, государственных советников РФ; осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти; решает вопрос о доверии Государственному Совету РФ и Совету Министров РФ;

е) по представлению Президента РФ назначает судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, других федеральных судов, назначает и отзывает Генерального прокурора РФ и председателя Центрального банка РФ;

ж) избирает и отзывает народного правозащитника РФ, председателя и членов Государственной счетной палаты РФ;

з) отрешает от должности Президента РФ, вице-президента РФ, председателя и членов Совета Министров РФ, государственного секретаря РФ, государственных советников РФ, судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда

РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, других федеральных судов по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 99 настоящей Конституции;

и) ратифицирует и денонсирует международные договоры РФ, включая договоры в рамках союза суверенных государств;

к) учреждает государственные награды, устанавливает почетные звания РФ и специальные звания;

л) издает акты об амнистии;

м) принимает решения об объявлении, продлении и прекращении чрезвычайного положения; решает вопросы войны и мира, объявляет общую или частичную мобилизацию;

н) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией.

Статья 89

Верховный Совет РФ в пределах своей конституционной компетенции вправе требовать, получать и рассматривать любую информацию и документацию от любого государственного органа РФ и должностного лица.

Статья 90

(1) Верховный Совет РФ является постоянно действующим органом.

(2) Верховный Совет РФ собирается по праву во вторник по истечении четырех недель после дня выборов. С этого момента полномочия Верховного Совета РФ прежнего состава прекращаются.

(3) Деятельность Верховного Совета РФ осуществляется в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией и регламентами палат.

(4) Если срок полномочий Верховного Совета РФ истекает в период чрезвычайного положения, то одновременно с объявлением чрезвычайного положения Верховный Совет РФ принимает решение о продлении своих полномочий.

(5) Выборы проводятся во второе воскресенье марта в год истечения срока полномочий Верховного Совета РФ. Избирательная кампания начинается за три месяца до дня выборов.

Статья 91

(1) Каждая палата избирает своего Председателя, его заместителя и принимает свой регламент.

(2) Палаты образуют из числа депутатов Верховного Совета РФ постоянные и временные комиссии палат.

(3) По решению палат могут создаваться их совместные комитеты.

(4) Палаты, комиссии и комитеты разрабатывают и рассматривают проекты законодательных и иных актов Верховного Совета РФ, осуществляют контроль за исполнением федеральных законов, проводят парламентские расследования и слушания.

(5) Должностные лица и граждане обязаны являться в Верховный Совет РФ, палаты, комиссии и комитеты по их вызову, предоставлять необходимые материалы и документы в установленный срок. Невыполнение этого требования влечет за собой ответственность по закону. Рекомендации палат, комиссий и ко-

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

митетов подлежат незамедлительному рассмотрению с уведомлением о его результатах.

(6) Каждая из палат независимо от числа присутствующих членов палаты может работать как комиссия всей палаты с целью обсуждения законопроектов и иных вопросов без права одобрения законопроектов и принятия других решений, кроме процедурных.

Статья 92

(1) Право законодательной инициативы в Верховном Совете РФ принадлежит его депутатам, комиссиям и комитетам палат, Президенту РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, народному правозащитнику РФ, законодательным собраниям республик, земель, а также группам избирателей численностью не менее 300 тысяч человек.

(2) Палаты рассматривают законопроекты и принимают решения отдельно.

(3) Законопроекты вносятся в Государственную Думу. Законопроект, рассмотренный и одобренный Государственной Думой, направляется для рассмотрения и одобрения в Федеральный Совет.

(4) Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство депутатов от общего состава в каждой из палат.

(5) При разногласиях между палатами создается на паритетных началах согласительная комиссия палат.

Согласованный законопроект вновь рассматривается каждой из палат. Если согласие не достигнуто, законопроект считается отклоненным и в течение одного года не может быть внесен вновь.

(6) Законы, принятые Верховным Советом РФ, подписываются и официально обнародуются Президентом РФ в течение 14 дней со дня их принятия. До истечения этого срока Президент РФ может возвратить закон со своими возражениями в Верховный Совет РФ для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон принят двумя третями голосов депутатов в каждой палате, то Президент РФ обязан его подписать и опубликовать в течение семи дней.

(7) Закон вступает в силу не ранее чем через три дня после его опубликования, если в законе не указан иной срок.

Статья 93

(1) Совместные заседания палат созываются для заслушивания посланий Президента РФ и отчетов Совета Министров РФ, принятия федерального бюджета в случае разногласий между палатами, для объявления чрезвычайного положения, а также по решению обеих палат в иных случаях, не связанных с рассмотрением и принятием законов.

(2) Совместные заседания ведут поочередно председатели палат.

Статья 94

(1) Депутат Верховного Совета РФ имеет право:

а) внесения законопроектов и предложений об их разработке;

б) запроса к любому органу или должностному лицу РФ; орган или должностное лицо, к которым обращен запрос, обязаны дать ответ на заседаниях палат Верховного Совета РФ, их комиссий, комитетов в установленный законом срок;

в) выступления на заседаниях палат, комиссий, комитетов;

г) выдвижения кандидатур на выборные должности в палатах, комиссиях, комитетах, а также на должности Народного правозащитника РФ, Председателя и членов Государственной счетной палаты РФ;

д) постановки вопроса о вызове любого должностного лица, гражданина в палаты, комиссии, комитеты;

е) участия в образовании и деятельности парламентских фракций и депутатских групп; парламентские фракции образуются из депутатов, причисляющих себя к одной политической партии или блоку партий; депутатские группы образуются на внепартийной основе;

ж) на иные права, предусмотренные настоящей Конституцией и федеральными законами.

(2) Депутат не вправе занимать какой-либо должности на государственной и иной службе, заниматься предпринимательской деятельностью.

(3) Депутат получает вознаграждение и возмещение своих расходов в соответствии с федеральным законом и не вправе получать никакого иного регулярного вознаграждения.

(4) Депутат пользуется правом неприкосновенности. Неприкосновенность распространяется на переписку, средства связи, используемые депутатом, и на принадлежащие ему документы. Депутат Верховного Совета РФ не может быть без согласия палаты задержан, кроме случаев задержания при совершении тяжкого преступления, арестован, подвергнут обыску, личному досмотру, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности. В этих случаях соответствующее представление в палату вносит Генеральный прокурор РФ.

(5) Государственные органы, учреждения и должностные лица обязаны оказывать депутату содействие в выполнении им своих полномочий.

ГЛАВА XVII. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 95

(1) Президент РФ является высшим должностным лицом РФ. Он возглавляет исполнительную власть и представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях.

(2) Президентом РФ может быть избран только гражданин РФ не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом.

(3) Президент РФ не может быть депутатом, занимать какие-либо иные должности, осуществлять предпринимательскую деятельность.

(4) Президент РФ избирается сроком на четыре года. Никто не может быть избран на должность Президента РФ более двух раз. Порядок выборов Президента РФ определяется законом.

(5) Президент РФ вступает в должность с момента принесения следующей присяги: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Фе-

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

дерации соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов Российской Федерации и добросовестно исполнять возложенные на меня обязанности».

Присяга принимается на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ. Заседание проводится не позднее 30 дней после избрания Верховного Совета РФ. Председательствует на заседании Председатель Конституционного Суда РФ.

Статья 96

Президент РФ:

а) руководит деятельностью Совета Министров РФ, может председательствовать на его заседаниях; является председателем Государственного Совета РФ и Совета Безопасности РФ, руководит деятельностью Совета по делам Федерации, осуществляет общее руководство иными органами федеральной исполнительной власти, может создавать совещательные органы;

б) представляет Верховному Совету РФ для назначения кандидатуры судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, других федеральных судов, председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ;

в) с согласия Верховного Совета РФ назначает председателя и членов Совета Министров РФ, государственного секретаря РФ и государственных советников РФ;

г) освобождает от должности председателя и членов Совета Министров РФ, других назначенных им должностных лиц; вносит в Верховный Совет РФ предложения об отзыве Генерального прокурора РФ и председателя Центрального банка РФ;

д) назначает федеральных уполномоченных в республики и земли, а также других должностных лиц в системе федеральной исполнительной власти;

е) по согласованию с Верховным Советом РФ назначает референдум РФ;

ж) ежегодно представляет Верховному Совету РФ проект федерального бюджета и постатейный отчет о его исполнении;

з) представляет ежегодные доклады Верховному Совету РФ о выполнении федеральных программ, осуществлении внутренней и внешней политики РФ; обращается с посланиями к народу и к Верховному Совету РФ;

и) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ; с согласия Верховного Совета РФ назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил РФ; присваивает высшие воинские звания; принимает меры по обеспечению государственной, общественной и экологической безопасности РФ, осуществлению ее оборонной политики;

к) назначает и отзывает дипломатических представителей РФ, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей;

л) ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, включая договоры в рамках союза суверенных государств;

м) объявляет чрезвычайное положение;

- н) решает в соответствии с законом вопросы гражданства РФ;
- о) осуществляет право помилования граждан, осужденных судами РФ;
- п) награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания и высшие специальные звания РФ;
- р) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и федеральными законами.

Статья 97

Президент РФ пользуется правом неприкосновенности и охраняется законом.

Статья 98

(1) Президент РФ на основании и во исполнение Конституции и законов РФ издает указы и распоряжения, имеющие подзаконный характер, обязательные на всей территории РФ.

(2) Президент РФ не вправе издавать решение о роспуске Верховного Совета РФ.

Статья 99

(1) Президент может быть отрешен от должности в случае умышленного преступного нарушения им Конституции и федеральных законов. В этом случае производство по делу об отрешении Президента РФ от должности возбуждается любой из палат Верховного Совета РФ большинством не менее чем в две трети голосов членов палаты. Дело передается в Конституционный Суд РФ, который выносит свое заключение о наличии либо отсутствии оснований для отрешения. При заключении о наличии таких оснований другая палата большинством не менее чем в две трети голосов членов палаты может отрешить Президента РФ от должности.

(2) Президент РФ вправе присутствовать и давать объяснения на любых заседаниях палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ, на которых обсуждается вопрос об отрешении его от должности.

(3) Лицо, отрешенное от должности Президента РФ, подлежит привлечению к ответственности за совершенное правонарушение в общем порядке.

(4) В порядке, предусмотренном частью (1) настоящей статьи отрешаются от должности иные должностные лица и члены федеральных государственных органов, в отношении которых это предусмотрено настоящей Конституцией.

Статья 100

(1) Одновременно с Президентом РФ избирается вице-президент РФ. Его кандидатуру выдвигает кандидат на должность Президента РФ. Голосование за кандидатуру Президента РФ означает одновременно голосование за выдвинутую им кандидатуру вице-президента РФ. Кандидат в вице-президенты РФ должен отвечать требованиям, содержащимся в частях (1) и (4) статьи 95 настоящей Конституции.

(2) По поручению Президента РФ вице-президент РФ может осуществлять часть его полномочий.

(3) Вице-президент РФ исполняет обязанности Президента РФ в случаях:

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

а) если Президент РФ временно не в состоянии осуществлять свои полномочия; в этом случае полномочия вице-президента РФ должны быть подтверждены Верховным Советом РФ в трехдневный срок;

б) смерти Президента РФ либо установления Конституционным Судом РФ неспособности Президента РФ продолжать осуществление своих полномочий;

в) отставки Президента РФ;

г) отрешения Президента РФ от должности. В этих случаях вице-президент РФ исполняет обязанности Президента РФ до новых президентских выборов, но не более шести месяцев, в течение которых должны быть проведены выборы.

(4) Вице-президент РФ отрешается от должности по тем же основаниям и в том же порядке, что и Президент РФ.

(5) В случае смерти вице-президента РФ, его отставки, установления Конституционным Судом РФ его неспособности осуществлять свои полномочия, отрешения его от должности, а также в случае вступления в должность исполняющего обязанности Президента РФ, Президент РФ назначает нового вице-президента РФ, который вступает в должность после утверждения его большинством голосов избранных депутатов в обеих палатах Верховного Совета РФ.

(6) В случае невозможности осуществления своих полномочий одновременно Президентом РФ и вице-президентом РФ обязанности Президента РФ переходят до новых президентских выборов в порядке очередности к Председателю Федерального Совета, Председателю Государственной Думы, председателю Совета Министров РФ — но не более чем на шесть месяцев.

Глава XVIII. СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Статья 101

(1) Государственный Совет РФ вырабатывает рекомендации для Президента РФ по основным направлениям внутренней и внешней политики РФ, в случае необходимости вносит предложения по осуществлению законодательной инициативы Президента РФ в Верховном Совете РФ, а также обеспечивает взаимодействие Президента РФ с государственными органами и учреждениями республиками и землями, общественными объединениями.

(2) В Государственный Совет РФ входят по должности:

Президент РФ, вице-президент РФ, Председатель Совета Министров РФ, государственный секретарь РФ, государственные советники РФ, отдельные министры РФ.

(3) Организация и порядок деятельности Государственного Совета РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 102

(1) Совет Безопасности РФ рассматривает вопросы обороны, государственной, экономической и экологической безопасности, предотвращения и преодоления последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечения стабильности и правопорядка в обществе. Совет Безопасности РФ вносит Президенту РФ предложения по проведению политики в указанных областях и по осуществлению им в случае необходимости законодательной инициативы в Верховном Совете РФ.

(2) В состав Совета Безопасности РФ входят по должности; Президент РФ, вице-президент РФ, Председатель Совета Министров РФ, руководители федеральных ведомств, обеспечивающих оборону и безопасность РФ, а также иные лица, назначенные Президентом РФ.

(3) Организация и порядок деятельности Совета Безопасности РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 103

(1) Совет Министров РФ является органом исполнительной власти, осуществляет свою деятельность под руководством Президента РФ и ему подотчетен.

(2) В состав Совета Министров РФ входят Председатель Совета Министров РФ, его заместители, министры РФ и другие предусмотренные законом должностные лица. Председатель Совета Министров РФ координирует деятельность членов Совета Министров РФ и осуществляет оперативное руководство его текущей работой.

(3) Члены Совета Министров РФ не могут быть депутатами, членами выборных органов местного самоуправления, занимать какую-либо иную государственную должность или должность в системе местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав руководящих органов коммерческих предприятий, осуществлять иную профессиональную деятельность.

(4) Совет Министров РФ проводит выработанную высшими органами государственной власти РФ и Президентом РФ политику. В осуществление своих полномочий Совет Министров РФ самостоятельно определяет порядок подготовки и принятия постановлений и распоряжений. Эти акты издаются на основе и во исполнение Конституции и законов РФ, а также указов и распоряжений Президента РФ и обязательны на всей территории РФ. Президент может изменить или отменить акт Совета Министров РФ.

(5) Совет Министров РФ ежегодно отчитывается о своей деятельности перед Верховным Советом РФ. По запросу любой палаты Верховного Совета РФ Совет Министров РФ или его член обязан представить отчет по указанному в запросе предмету, находящемуся в его ведении.

(6) Статус и порядок деятельности Совета Министров РФ и его членов регулируется федеральным законом.

Статья 104

(1) Предложения о доверии Совету Министров РФ может внести любая палата Верховного Совета РФ или не менее 100 депутатов Верховного Совета РФ. Вопрос о доверии Совету Министров РФ может поставить перед Верховным Советом РФ также Президент РФ.

(2) Решение о недоверии Совету Министров РФ считается принятым, если за него проголосовало более половины избранных депутатов Верховного Совета РФ в каждой палате.

(3) В случае принятия Верховным Советом РФ решения о недоверии Совету Министров РФ Президент РФ увольняет Совет Министров РФ в отставку.

Статья 105

(1) Служба (администрация) Президента РФ является вспомогательным органом, содействующим Президенту РФ в выполнении его государственных полномочий.

(2) В состав Службы (администрации) Президента РФ входят совещательные, консультативные, контрольные, технические и другие вспомогательные подразделения.

(3) Полномочия, организация и порядок деятельности Службы (администрации) Президента РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 106

(1) Полномочия РФ в республиках, землях и на местах осуществляются территориальными службами федеральных государственных органов и ведомств.

(2) Территориальные службы федеральных государственных органов и ведомств в республиках, землях и на местах осуществляют прямое исполнение федеральных законов и других актов федеральных органов по вопросам, отнесенным к ведению РФ. Они также обеспечивают согласованное исполнение законов и других актов по вопросам, отнесенным к ведению РФ, республик, земель и самоуправляющихся территориальных общностей.

(3) Территориальные службы федеральных государственных органов и ведомств не вправе вмешиваться в сферу полномочий республик, земель и самоуправляющихся территориальных общностей.

(4) Деятельность территориальных служб федеральных государственных органов и ведомств в республиках и землях координируется федеральным уполномоченным, назначаемым Президентом РФ. Состав, местонахождение и территориальная подведомственность таких служб определяются Президентом РФ.

ГЛАВА XIX. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 107

(1) Судебная власть как хранительница гражданского мира, прав и свобод человека и гражданина обеспечивает законность и справедливость.

(2) Судебная власть принадлежит только судам, организованным на основе Конституции и закона, и осуществляется в формах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

Статья 108

(1) Судьи независимы и подчиняются только закону и совести. Неприкосновенность судей гарантируется законом.

(2) Судьи, за исключением мировых судей, несменяемы. Они увольняются в отставку по достижении возраста 70 лет.

(3) Судья без его согласия может быть отрешен от должности только решением суда по основаниям, предусмотренным в федеральном законе. Судьи федеральных судов отрешаются от должности по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 99 Конституции.

(4) Судья не может быть депутатом, членом политической партии и не вправе занимать какие-либо иные оплачиваемые должности, а также заниматься

предпринимательской деятельностью, состоять в руководящих органах предпринимательских организаций. Судье разрешается заниматься научной и преподавательской деятельностью на условиях совместительства, а также литературной и художественной деятельностью.

Статья 109

(1) Граждане РФ участвуют в осуществлении правосудия.

(2) Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Статья 110

(1) Судебную систему РФ составляют: Конституционный Суд РФ — высший орган судебной власти, осуществляемой в форме конституционного судопроизводства; Верховный Суд РФ — высший орган судебной власти, осуществляемый в форме гражданского, уголовного и административного судопроизводства; Высший Арбитражный Суд РФ — высший экономический судебный орган; другие федеральные суды; суды республик и земель; мировые суды.

(2) Федеральными законами и законами республик, земель могут учреждаться суды специальной юрисдикции. Такие суды действуют по общим правилам судопроизводства.

(3) Создание чрезвычайных судов и военных трибуналов не допускается.

(4) Организация, полномочия и порядок деятельности федеральных судов определяются федеральными законами.

Статья 111

Никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к компетенции которых отнесено данное дело.

Статья 112

(1) Конституционный Суд РФ состоит из 15 судей.

(2) Конституционный Суд РФ рассматривает, в том числе по собственной инициативе, и разрешает дела, дает заключения, руководствуясь Конституцией РФ.

(3) Конституционный Суд РФ в целях защиты конституционного строя РФ, основных прав и свобод человека, поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции РФ на всей ее территории рассматривает дела о конституционности:

а) международных договоров РФ, включая договоры в рамках союза суверенных государств;

б) федеральных законов и других актов Верховного Совета РФ;

в) нормативных актов Президента РФ и Совета министров РФ и иных высших органов исполнительной власти РФ;

г) законов и других нормативных актов органов власти республик и земель;

д) договоров между РФ и республиками, землями;

е) договоров между республиками, землями;

ж) правоприменительной практики по жалобам граждан;

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

з) иных дел, если они предусмотрены законом и не противоречат юридической природе Конституционного Суда РФ.

(4) Конституционный Суд РФ решает вопросы об антиконституционности политических партий, ограничении их деятельности, запрещении и роспуске.

(5) Конституционный Суд РФ дает заключения о соответствии Конституции РФ:

а) действий и решений Президента РФ, вице-президента РФ, а также иных высших должностных лиц РФ, республик, земель, если согласно Конституции РФ неконституционность их действий и решений служит основанием для отрешения их от должности или приведения в действие иного специального механизма их ответственности;

б) нормативных актов тех союзов, в которые входит РФ;

в) ратифицированных или вступивших в силу без ратификации международных договоров РФ, включая договоры в рамках союза суверенных государств;

г) положений конституций республик и земель.

(6) Конституционный Суд РФ дает общеобязательное толкование Конституции РФ.

(7) Конституционный Суд РФ дает заключения об утрате, в том числе временной, Президентом РФ или вице-президентом РФ способности исполнять свои обязанности.

(8) Акты, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу. Решения Конституционного Суда РФ вступают в силу немедленно после их провозглашения, являются окончательными, опротестованию и обжалованию не подлежат.

Статья 113

Верховный Суд РФ осуществляет надзор за судебной деятельностью высших судов, республик, земель в соответствии с установленным законом процессуальным порядком.

Статья 114

(1) Судьи не вправе применять закон, противоречащий Конституции.

(2) Если суд усмотрит, что закон, который подлежит применению, противоречит Конституции, то суд разрешает дело в соответствии с Конституцией РФ и обращается в Конституционный Суд РФ с представлением о признании этого закона неконституционным.

Статья 115

(1) Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, когда суд решит, что гласное разбирательство приведет к разглашению охраняемой законом тайны либо что существует необходимость защитить от огласки частную жизнь человека.

(2) Заочное судебное разбирательство уголовных дел в судах первой инстанции не допускается.

(3) Судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности.

Статья 116

(1) Государственное обвинение от имени РФ в уголовном судопроизводстве поддерживает прокурор.

(2) Прокуратура осуществляет надзор за законностью расследования преступлений, а также надзор за законностью исполнения приговоров суда.

(3) Организация, полномочия и деятельность прокуратуры регулируются федеральным законом.

ГЛАВА XX. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИК И ЗЕМЕЛЬ

Статья 117

(1) Система органов власти республики, земли строится в соответствии с принципом разделения властей.

(2) Органами власти республики, земли являются:

а) законодательное собрание;

б) высшее должностное лицо (президент, глава администрации), избираемое гражданами, возглавляющее систему исполнительной власти республики, земли и ответственное перед законодательным собранием республики, земли и Президентом РФ; глава исполнительной власти республики, земли входит в единую систему исполнительной власти РФ, возглавляемую Президентом РФ;

в) высшие суды республики, земли, а также местные суды.

(3) Республика, земля самостоятельно определяет в своей конституции систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти республики, земли.

(4) Республика, земля в рамках своих полномочий может учреждать местные службы исполнительной власти республики, земли в ее территориальных единицах.

ГЛАВА XXI. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья 118

(1) Местное самоуправление осуществляется населением через местные Советы, местную администрацию, местные референдумы, собрания граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также через органы территориального общественного самоуправления населения.

(2) Местное самоуправление осуществляется территориальными общностями в границах территориальных единиц, на которые разделяются республики и земли.

(3) Местное самоуправление в пределах своей компетенции действует независимо от федеральных органов государственной власти в рамках Конституции и законов РФ, конституции и законов республики, земли. Организация местного самоуправления регулируется конституцией и законами республики, земли. Акты органов местного самоуправления не должны противоречить Конституции и законам РФ, конституции и законам республики, земли.

Статья 119

Ведению самоуправляющихся территориальных общностей подлежат:

а) местный бюджет, включая установление местных налогов и сборов, предусмотренных законом республики, земли;

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

б) решение хозяйственных, коммунальных, социальных, культурных, экологических и других вопросов местного значения, определяемых законом республики, земли.

Статья 120

(1) Орган местного самоуправления (местный Совет) избирается жителями соответствующей территориальной единицы республики, земли.

(2) Орган местного самоуправления является юридическим лицом.

(3) Действие актов органов местного самоуправления, нарушающих Конституцию и закон РФ, конституцию и закон республики, земли может быть приостановлено правительством республики, земли или федеральным уполномоченным.

Окончательное решение по этому вопросу выносится высшим судом республики, земли.

Статья 121

В населенных пунктах могут образовываться первичные территориальные коллективы общественного самоуправления, которые могут создавать свои объединения. Такие коллективы и их объединения обладают правами юридического лица.

ГЛАВА XXII. ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ

Статья 122

(1) Государственную бюджетную систему РФ составляют: федеральный бюджет, бюджеты республик, земель, а также местные бюджеты.

(2) Республики, земли имеют собственные бюджетные системы и пользуются финансовой автономией. Бюджетная политика республик, земель осуществляется в соответствии с настоящей Конституцией, конституциями республик, земель и общими принципами бюджетной системы, установленными законом.

Статья 123

(1) Федеральный бюджет ежегодно принимается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ.

(2) Верховный Совет РФ приступает к постатейному обсуждению и принятию федерального бюджета после получения заключений бюджетных комиссий палат Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ.

(3) Проект федерального бюджета рассматривается палатами Верховного Совета РФ в порядке, предусмотренном статьями 92 и 93 настоящей Конституции. При недостижении согласия федеральный бюджет принимается на совместном заседании палат Верховного Совета РФ большинством голосов присутствующих депутатов.

(4) Финансовый год в Российской Федерации начинается с 1 января очередного календарного года. Если закон о федеральном бюджете не вступил в силу до начала очередного финансового года, то впредь до вступления этого закона в силу расходы производятся Советом Министров РФ в соответствии с федеральным бюджетом на предыдущий финансовый год. В этом случае Верховный Совет РФ может установить иной временный порядок финансирования бюджетных расходов.

(5) В случае принятия Верховным Советом РФ федерального бюджета с превышением расходов над доходами используются источники и способы покрытия дефицита, предусмотренные законом о федеральном бюджете.

Статья 124

(1) Доходы федерального бюджета формируются за счет устанавливаемых законом федеральных налогов, других обязательных платежей, дохода от государственного имущества и прочих поступлений.

(2) Федеральные государственные расходы производятся в соответствии со статьями расходной части федерального бюджета.

(3) Верховный Совет РФ вправе учреждать законом внебюджетные целевые финансовые фонды и осуществлять контроль за их использованием. Источниками поступлений во внебюджетные фонды могут быть как привлеченные средства, так и бюджетные ассигнования.

Статья 125

(1) Постатейный отчет об исполнении федерального бюджета Президент РФ представляет Верховному Совету РФ не позднее двух месяцев после истечения отчетного бюджетного года.

(2) Верховный Совет РФ обязан рассмотреть отчет в течение трех месяцев по его представлении с учетом заключений бюджетных комиссий палат Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ.

(3) Постатейный отчет об исполнении федерального бюджета подлежит опубликованию.

Статья 126

Центральный банк РФ подотчетен Верховному Совету РФ, независим от органов исполнительной власти. Статус Центрального банка РФ определяется федеральным законом.

Статья 127

(1) Государственная счетная палата РФ контролирует подготовку, рассмотрение, принятие, исполнение и отчетность об исполнении федерального бюджета, расходование бюджетных ассигнований государственными органами и учреждениями.

(2) Государственная счетная палата РФ подотчетна Верховному Совету РФ и независима от других государственных органов.

(3) Полномочия, организация и порядок деятельности Государственной счетной палаты РФ устанавливаются федеральным законом.

ГЛАВА XXIII. ОБОРОНА И БЕЗОПАСНОСТЬ

Статья 128

(1) Вооруженные Силы РФ могут создаваться для защиты ее государственного суверенитета и территориальной целостности.

(2) В состав Вооруженных Сил РФ входят регулярные части, создаваемые на профессиональной основе и по призыву.

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

(3) Военная доктрина, структура и организация Вооруженных Сил РФ и иные составные элементы оборонной политики определяются федеральным законом.

(4) В соответствии со статьей 10 настоящей Конституции Российская Федерация может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними на договорной основе объединенные вооруженные силы, включая войска стратегического назначения и объединенное командование.

Статья 129

(1) Защиту общественной безопасности и правопорядка обеспечивают федеральные органы внутренних дел, федеральная и местная милиция.

(2) Безопасность государства обеспечивается специальными федеральными службами. Их статус, организация и порядок деятельности определяются федеральными законами.

Статья 130

(1) Использование Вооруженных Сил РФ, служб безопасности, органов внутренних дел, милиции в целях свержения конституционного строя, воспрепятствования или ограничения деятельности высших органов государственной власти, незаконных ограничений конституционных прав и свобод граждан является тягчайшим преступлением.

(2) Заявление в Верховном Совете РФ о незаконном использовании Вооруженных Сил РФ, служб безопасности, милиции влечет за собой незамедлительное парламентское расследование.

Статья 131

Должности министров, ведающих в Совете Министров РФ вопросами обороны и безопасности, должны занимать гражданские лица.

ГЛАВА XXIV. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Статья 132

(1) Лица, занимающие штатные должности в государственных органах и учреждениях, находятся на государственной службе.

Государственные служащие несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими законов и иных актов РФ, республик, земель.

(2) Граждане РФ имеют равный доступ к занятию должностей на государственной службе. Требования к кандидатам на занятие должностей на государственной службе определяются только характером должностных задач.

(3) Порядок поступления на государственную службу, ее прохождения, классификация должностей и специальных званий, увольнение от должности, а также другие вопросы государственной службы регулируются федеральными законами.

ГЛАВА XXV. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Статья 133

(1) Чрезвычайное положение есть особый правовой режим деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, допускающий установленные настоящей Конституцией и федеральным законом ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

(2) Чрезвычайное положение является временной мерой и может вводиться исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в целях скорейшего возвращения к нормальным условиям существования общества.

(3) Чрезвычайное положение вводится на всей территории РФ либо в отдельных ее местностях.

(4) Режим чрезвычайного положения регулируется настоящей Конституцией и федеральным законом.

Статья 134

(1) Чрезвычайное положение может вводиться лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

(2) Основаниями введения чрезвычайного положения могут быть:

а) попытка насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

б) стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие ведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Статья 135

(1) Чрезвычайное положение на всей территории РФ или в отдельных ее местностях объявляется указом Президента РФ с немедленным уведомлением Верховного Совета РФ.

(2) Если указ об объявлении чрезвычайного положения издан в период работы сессии Верховного Совета РФ, то Верховный Совет РФ рассматривает его в течение 24 часов. В иных случаях Верховный Совет РФ рассматривает указ в течение 72 часов с момента его издания.

(3) Если Верховный Совет РФ не подтверждает решения Президента РФ, указ об объявлении чрезвычайного положения утрачивает силу.

(4) В обстоятельствах, требующих неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение может быть введено немедленно и без предупреждения.

(5) Чрезвычайное положение не может быть введено более чем на 30 суток на всей территории РФ и более чем на 60 суток на части территории РФ. По истечении этого срока чрезвычайное положение прекращается, если Верховный

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

Совет РФ не продлит его на новый срок. Верховный Совет РФ может продлевать чрезвычайное положение каждый раз не более чем на 30 суток.

Статья 136

(1) В случае, если чрезвычайное положение вводится только на территории одной республики, земли, необходимо предварительное согласие этой республики, земли.

(2) Введение чрезвычайного положения без согласия республики, земли допускается лишь с целью пресечения массовых беспорядков, сопровождающихся насилием.

(3) Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики, земли, чрезвычайное положение в этой республике, земле может быть введено данной республикой, землей с уведомлением Президента РФ и Верховного Совета РФ и осуществляется в соответствии с положениями настоящей Конституции и федерального закона.

(4) Введение чрезвычайного положения по основаниям, указанным в пункте б) части второй статьи 133 настоящей Конституции, допускается только с согласия пострадавшей республики, земли, если ее органы власти продолжают нормально действовать.

Статья 137

(1) Об объявлении, продлении или отмене чрезвычайного положения население должно быть предварительно оповещено всеми доступными средствами.

(2) Акты об объявлении, продлении или отмене чрезвычайного положения подлежат обязательному опубликованию.

Статья 138

(1) В период чрезвычайного положения не допускается изменение Конституции, избирательных законов РФ, законов о судопроизводстве, не проводятся референдумы и выборы в органы государственной власти и высших должностных лиц.

(2) В период чрезвычайного положения не могут быть прекращены или ограничены полномочия и деятельность Верховного Совета РФ и федеральных судов.

(3) В период чрезвычайного положения Президент РФ может вводить временные ограничения прав и свобод. Такие ограничения должны быть прямо обозначены в тексте указа о чрезвычайном положении. Права и свободы, предусмотренные статьями 21, 22(3), 23(2), 27–29, 33, 34, 37, 39–43, 45 и 46 настоящей Конституции, ограничению не подлежат.

(4) Президент РФ незамедлительно информирует все государства, с которыми заключены международные договоры РФ, устанавливающие права и свободы, на которые введены ограничения в период чрезвычайного положения, о введенных ограничениях, их причинах, а также об их отмене.

(5) Дела о преступлениях, за которые в качестве меры наказания может быть назначена смертная казнь, не могут рассматриваться на территории, где объявлено чрезвычайное положение.

(6) Смертные приговоры, вынесенные за преступления, совершенные во время чрезвычайного положения, не приводятся в исполнение в течение всего времени чрезвычайного положения и 30 суток после его прекращения.

(7) Меры, принимаемые в период чрезвычайного положения:

а) должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения;

б) не могут влечь за собой каких-либо ограничений или изменений прав и полномочий органов государственной власти и управления, правового положения общественных объединений, а также прав и свобод человека в других местностях, где не объявлено чрезвычайное положение;

в) не должны влечь за собой какой-либо дискриминации отдельных лиц или групп населения исключительно на основе расы, национальности, цвета кожи, пола, языка, социального, имущественного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии.

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА XXVI. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ И СТОЛИЦА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 139

(1) Государственным флагом Российской Федерации является полотнище с соотношением сторон 2:1, состоящее из трех равновеликих продольных белой, лазоревой и алой полос.

(2) Государственный герб Российской Федерации определяется федеральным законом.

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

Статья 140

(1) Столицей Российской Федерации является город Москва.

(2) Город Москва вместе с прилегающей областью образуют столичную землю, статус которой определяется федеральным законом.

ГЛАВА XXVII. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ И ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 141

(1) Настоящая Конституция вступает в силу на следующий день после официального опубликования итогов референдума РСФСР по утверждению Конституции Российской Федерации.

(2) День вступления в силу Конституции РФ объявляется государственным праздником — Днем Конституции Российской Федерации.

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

(3) В день вступления в силу настоящей Конституции прекращается действие Конституции (Основного Закона) РСФСР 1978 года с ее последующими изменениями и дополнениями.

Статья 142

Предложения об изменении Конституции РФ могут вносить:

- а) не менее одной пятой членов одной из палат Верховного Совета РФ;
- б) Президент РФ;
- в) Конституционный Суд РФ;
- г) законодательное собрание республики, земли.

Статья 143

(1) Верховный Совет РФ вправе принять закон об изменении Конституции РФ не ранее чем через полгода после внесения соответствующего предложения. Соответствующий проект закона требует заключения конституционного комитета Верховного Совета РФ и принимается двумя третями голосов избранных депутатов в каждой из палат Верховного Совета РФ.

(2) Если в течение полутора лет после внесения предложения об изменении Конституции РФ Верховный Совет РФ не принял соответствующий закон, предложение считается отклоненным и не может быть возобновлено в течение следующего года.

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

I. О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Параграф 1

(1) Федеральные законы, отсылки к которым содержатся в Конституции РФ, должны быть приняты в течение года после ее вступления в силу. Если такие законы действовали на момент вступления Конституции РФ в силу, то до их пересмотра в указанный срок они применяются в части, не противоречащей настоящей Конституции.

(2) В течение трех лет после вступления в силу Конституции РФ федеральные, республиканские и местные нормативные акты, отсылки к которым отсутствуют в Конституции РФ, должны быть приведены в соответствие с ней. До этого они продолжают действовать постольку, поскольку не противоречат Конституции РФ и соответствующим ей федеральным законам.

(3) Законы и другие нормативные акты СССР применяются на территории РФ постольку, поскольку они не противоречат Конституции, федеральным законам и международным договорам РФ.

(4) Положения части третьей настоящего параграфа относятся и к международным договорам СССР. Действие отдельных положений международных договоров СССР, если они противоречат Конституции РФ, прекращается в порядке, предусмотренном для изменения и денонсации международных договоров РФ. До этого международные договоры СССР сохраняют для РФ свою силу, если РФ является по отношению к этим договорам правопреемником СССР.

Параграф 2

(1) Республики в составе РФ приводят свои конституции в соответствие с Конституцией РФ в течение одного года после ее вступления в силу. Республики, не имеющие конституции на эту дату, принимают свои конституции в этот же срок.

(2) Земли принимают свои конституции в течение одного года после вступления в силу федерального закона об образовании соответствующей земли.

II. О ПРАВАХ, СВОБОДАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Параграф 3

(1) Гражданами РФ признаются все граждане СССР, постоянно проживающие в РФ, если в установленный федеральным законом срок они не отказались от гражданства РФ. Признаются гражданами РФ также граждане СССР, постоянно проживающие за границей, и постоянно проживающие в РФ лица без гражданства, если в установленный федеральным законом срок они зарегистрировались в качестве граждан РФ.

(2) В соответствии с федеральным законом признаются гражданами РФ граждане СССР, постоянно проживающие в другой республике, входящей или входившей в состав СССР, не являющиеся гражданами этой республики, и лица без гражданства, если в установленный федеральным законом срок они зарегистрировались в качестве граждан РФ.

(3) Гражданами РФ признаются также иностранные граждане и лица без гражданства независимо от их местожительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и если они в установленный федеральным законом срок зарегистрировались в качестве граждан РФ.

(4) В дальнейшем гражданство РФ приобретается в порядке, установленном федеральным законом.

Параграф 4

В течение двух лет после вступления в силу Конституции РФ должен быть принят федеральный закон, регулирующий переход к последовательной реализации права на свободный выбор места жительства. Этот переход должен быть завершен в течение не более десяти лет после вступления закона в силу.

Параграф 5

(1) В метрические свидетельства, паспорта, удостоверения личности и другие документы не включаются сведения о национальности как не имеющие отношения к правовому статусу лица.

(2) В документы, заполняемые при приеме на работу и в иных случаях, не связанных с переписью населения, не включаются вопросы относительно национальности, партийности, нахождения на оккупированной территории во время Великой Отечественной войны и прочих данных, которые не имеют отношения к профессиональной деятельности лица. Исключения из этого правила устанавливаются федеральным законом.

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

(3) Требования должностных лиц отвечать на такие вопросы, кроме случаев, установленных законом, являются дисциплинарным правонарушением и влекут за собой ответственность по закону. Соответствующий федеральный закон должен быть принят в течение шести месяцев после вступления Конституции РФ в силу.

III. О РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Параграф 6

Для обеспечения социальной и экономической стабильности в период перехода к рыночной экономике допускается государственная регламентация хозяйственной деятельности в пределах и порядке, предусмотренных федеральными законами.

Параграф 7

Часть государственного имущества, подлежащего приватизации, передается гражданам РФ безвозмездно или на льготных условиях. Каждому гражданину гарантируется право получить свою долю такого имущества.

Параграф 8

Кредитно-денежная система, действующая в РФ на день вступления в силу Конституции РФ, сохраняется до принятия специального федерального закона.

Параграф 9

Финансирование межгосударственных органов и учреждений осуществляется в соответствии с международными договорами РФ, включая договоры с республиками, составлявшими СССР.

IV. О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ

Параграф 10

(1) Республики в составе РСФСР на день вступления в силу Конституции РФ приобретают по праву статус республик, предусмотренный четвертым разделом Конституции РФ.

(2) Автономная область и автономные округа в земли вправе сохранять статус национальной автономии. В течение десяти лет они могут повысить свой статус либо войти в состав какой-либо республики, земли в соответствии с положениями раздела четвертого Конституции РФ.

(3) Края, области, автономная область, автономные округа в установленные федеральным законом порядке объединяются и образуют земли, непосредственно состоящие в РФ. Земли создаются на основании существующего административно-территориального деления РСФСР. Земля должна обладать таким потенциалом, который дает ей возможность самостоятельно осуществлять полномочия, отнесенные к ее ведению Конституцией РФ, и участвовать в финансировании федеральных органов и учреждений, а также федеральных программ. В исключительных случаях земля может быть образована на территории одного края или одной области.

(4) Федеральный закон об условиях и порядке образования земель РФ должен быть принят в течение одного года после вступления в силу Конституции РФ. Земли должны быть образованы не позднее 1995 года. Они образуются по согласованию с Верховным Советом РФ краями, областями, автономными областями и автономными округами, намеревающимися войти в эти земли. Впредь до образования земель статус краев и областей регулируется законом об управлении краем, областью. Законы РСФСР об автономной области и автономных округах применяются постольку, поскольку они не противоречат настоящей Конституции.

(5) Очередные выборы в Федеральный Совет проводятся с учетом нового федеративного устройства РФ.

V. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Параграф 11

(1) Со вступлением в силу Конституции РФ народные депутаты РСФСР становятся депутатами Верховного Совета РФ. Народные депутаты РСФСР, избранные по территориальным избирательным округам, образуют Государственную Думу. Народные депутаты РСФСР, избранные по национально-территориальным избирательным округам, образуют Федеральный Совет.

(2) На время полномочий избранного состава депутатов Верховного Совета РФ его палаты правомочны принимать решения большинством голосов присутствующих депутатов. Заседания палат правомочны, если на них присутствуют не менее половины членов каждой из палат.

Параграф 12

Народные депутаты РСФСР, ставшие депутатами РФ, сохраняют мандаты до истечения срока своих полномочий.

Параграф 13

До истечения срока полномочий существующего Верховного Совета РСФСР продолжают действовать Президиум Верховного Совета РСФСР (РФ) и Председатель Верховного Совета РСФСР (РФ). Их полномочия определяются временным регламентом.

Параграф 14

В случае досрочного прекращения полномочий члена Государственной Думы в течение действующего созыва Верховного Совета РФ выборы нового депутата на его место на оставшийся срок не производятся, а представительство его избирательного округа осуществляется депутатом от одного из сопредельных избирательных округов. Постановление об этом принимается Государственной Думой.

Параграф 15

(1) В течение первого месяца после вступления в силу Конституции РФ депутаты Верховного Совета РФ, не работающие в Верховном Совете РФ на постоянной основе, обязаны оставить место работы или прекратить иную деятель-

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

ность, несовместимую, согласно Конституции РФ, с их мандатом. В противном случае действие их мандата прекращается, что соответствующая палата констатирует своим постановлением по докладу мандатной комиссии.

(2) Впредь до принятия соответствующего федерального закона вознаграждение депутатов Верховного Совета РФ должно не менее чем в восемь раз превышать установленный минимум заработной платы.

Параграф 16

Со вступлением в силу Конституции РФ Президент РСФСР становится Президентом РФ и действует в соответствии с этой Конституцией до очередных выборов, проводимых одновременно с выборами в Верховный Совет РФ. Сохраняют свои полномочия до новых выборов Президента РФ члены Государственного Совета, Совета Безопасности, председатель и члены Совета Министров, а также другие должностные лица исполнительной власти, назначенные Президентом РСФСР.

Параграф 17

Система органов исполнительной власти должна быть приведена федеральным законом в соответствие с Конституцией РФ в течение шести месяцев после ее вступления в силу.

Параграф 18

(1) Впредь до принятия федеральных законов, регулирующих в соответствии с Конституцией РФ организацию и деятельность суда, прокуратуры и следственных органов, законы об этих органах, действовавшие на день вступления Конституции РФ в силу, сохраняют свое действие в части, не противоречащей настоящей Конституции.

(2) В период до завершения судебной реформы за прокурорами сохраняются полномочия давать санкции на арест и обыск, которые могут быть обжалованы в суде.

(3) Судьи всех судов РФ, находившиеся в должности на день вступления Конституции РФ в силу, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они избраны.

(4) Федеральный закон может установить порядок предварительного временного назначения судьи на должность.

(5) Со вступлением в силу Конституции РФ Генеральный прокурор РСФСР становится Генеральным прокурором РФ. Полномочия Генерального прокурора РСФСР и других прокуроров, предусмотренные законом СССР о прокуратуре, осуществляются Генеральным прокурором РФ и другими прокурорами до принятия нового федерального закона, регулирующего статус прокуратуры.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 11 октября 1991 г.¹

Новая конституция для Российской Федерации: исходные принципы

В критический момент российской истории мы начинаем масштабную конституционную реформу. Год назад в недрах российского парламента родился проект новаторской Конституции Российской Федерации. В нынешнем виде проект стал компактнее, четче и определеннее; его основные положения широко известны, ибо опубликованная невиданным, почти 40-миллионным тиражом первоначальная концепция в основном сохранена. Некоторые считают, что Конституция только оформляет сложившиеся отношения и институты. Но история мировой цивилизации знает и иные примеры, когда Основной Закон, отправляющийся от логики разума, дает начало перехода к новому строю жизни, обеспечивает его стабильность.

Новый Основной Закон должен предоставить возможность конституционным путем уйти от распада государства и общества, укрепить суверенитет России, обеспечить приоритет прав и свобод человека и гражданина, демократический характер власти, законность и правопорядок, создать эффективный аппарат власти, центре и на местах, осуществить глубокие социально-экономические преобразования в целях всеобщего благосостояния.

Проект Конституции создает правовые гарантии против тоталитаризма, открывает простор для свободы выбора, честной предприимчивости и инициативы. У нас не будет более стоящей над человеком официальной государственной идеологии. Впервые в истории России в основу государства положены гуманистические идеи, исходящие из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина. Это коренным образом отличает проект от декларативных положений предыдущих Конституций РСФСР. Текст деидеологизирован. Он не содержит указаний на характер общественного строя. Его определение не является задачей Конституции, это вопрос политический, решаемый в ходе естественной политической, парламентской жизни.

Конституция становится правовым документом в строгом юридическом смысле, базой всего законодательства. Мы хотим заложить в новую Конституцию системное видение общественного и государственного устройства, без чего как текущее законотворчество, так и политическая практика были обречены на неудачу.

Сегодня остро ощущается потребность в установлении конституционного равновесия между Федерацией и ее частями; между отдельными вет-

¹ Российская газета. 11 октября 1991 г.

виями власти. Проект Конституции предусматривает такое равновесие, закладывая четкую систему разделения властей по вертикали и по горизонтали. Наличие достаточных взаимных сдержек и противовесов придает устойчивость предлагаемой системе, которая возникнет в Российской Федерации после завершения конституционной реформы.

Конституция имеет четкую архитектуру. Логику построения проекта определила концепция общественного договора. Человек, его права и свободы закрепляются как высшая ценность; общество (самоорганизованный народ) — как подлинный носитель суверенитета и единственный источник государственной власти; государство — как агент личности и общества, правомочный решать лишь те вопросы, которые закреплены за ним Конституцией. Конституция исходит из принципов социального государства, социального рыночного хозяйства, определяет обязанности государства в социальной сфере. Закрепляются отношения социального партнерства между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем. Российская Федерация создает необходимые гарантии для таких отношений.

Перед всеми нами стоит непростая задача: не только принять высший закон Российской Федерации, но укоренить сам дух конституционализма, уважения к праву и закону в повседневной жизни россиян. Новая Конституция несет значительную воспитательную нагрузку. В условиях дезориентации массового сознания, смены устоявшихся представлений она предлагает четкую, понятную и твердую систему нравственных и правовых ориентиров: неотменяемые **ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**.

Ряд этих основ был заложен разработчиками еще в Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Декларация была обещанием, новая Конституция станет важнейшим условием его выполнения.

За 73 года Советская Россия познала уже четыре Конституции. Нужна новая — пятая, а для России двадцатого века — уже шестая после Основных Законов 1906 г., посвященных ряду вопросов общественного строя. Такая Конституция, в которой возможность дальнейшего совершенствования жизнеустройства опиралась бы на незыблемые конституционные принципы, подтвержденные опытом всего человечества. Это позволяет надеяться на гибкость, жизненность и, в то же время, стабильность российской Конституции.

Принятие новой Конституции введет Российскую Федерацию в мировое сообщество в качестве его полноправного и миролюбивого члена. В своих положениях проект творчески учитывает и отражает опыт мировой цивилизации, общечеловеческие ценности, наследие демократических тенденций в развитии русской общественной мысли. Проект Конституции — известный вклад в конституционную мысль. Положения проекта оставляют открытой возможность создания союза (содружества) суверенных государств на

основе договора с теми республиками, которые составляли Союз ССР, и с другими государствами.

За год, а тем более за последние месяцы существенно изменилось отношение к проекту новой Конституции. Сама жизнь подтвердила правильность ключевых идей проекта. Часть их уже претворяется в жизнь. Вслед за разделом II нашего проекта, основанном на международных договорах о правах и свободах человека, аналогичная Декларация прав и свобод человека принята на последнем (чрезвычайном) Съезде народных депутатов СССР.

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В отличие от идеологизированной Конституции РСФСР 1978 г., которая к тому же подчиняет права и свободы целям государства, понимание прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в предлагаемом проекте основано на принципиально ином подходе, общепризнанном во всех цивилизованных странах. Проект исходит из того, что права и свободы человека принадлежат ему от рождения, являются высшей ценностью и обладают приоритетом перед целями и правами государства. Соблюдение прав человека является главной обязанностью государственной власти.

Положения раздела о правах человека приведены в максимальное соответствие с Всеобщей Декларацией прав человека, международными пактами и другими договорами по правам человека.

Значительно расширен и сам перечень устанавливаемых прав и свобод. В частности, впервые закреплены право на жизнь, запрет пыток, право на свободный выезд из РФ и на возвращение в РФ, право свободно определять свою национальную принадлежность, право создавать политические партии, право на экономическую свободу и собственность, свобода трудового договора, право частной собственности и др.

В проекте специально выделены гарантии прав и свобод, закрепляемых и гарантируемых государством. Это одна из находок, ибо ряд гражданских прав изложен в виде гарантий. Предусмотрены: судебная защита нарушенных прав, презумпция невиновности, судебное решение как единственное основание для ареста и иных форм лишения свободы, освобождение от обязанности свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников и т.д.

Особо упомянем о Народном правозащитнике Российской Федерации, который является верховным и независимым уполномоченным по правам человека, обладающим широким кругом прав и полномочий, подотчетным только парламенту. Аналогичный институт вслед за скандинавскими странами введен в Великобритании, Исландии, Польше и других странах. Он оказался весьма эффективным. Доводы «против» этого института неосновательны, ибо:

1. Конституционный Суд не будет рассматривать жалобы отдельных лиц, кроме как в виде исключения, а только общие направления правоприменительной практики.

2. Прокуратура не будет и не может ни вести следствие, ни надзирать за ним, ни заниматься общим надзором. Ее дело — только поддержание государственного обвинения в суде. Соединение всех этих функций в руках единой централизованной прокуратуры осуществлено в 1930-е гг. с известной целью.

Принципиальные новации имеются и в главе об обязанностях, где, в частности, предусмотрены: ответственность за выполнение заведомо преступного приказа, возможность выполнения альтернативных военной службе гражданских обязанностей и др.

Мы не стали сокращать главу о чрезвычайном положении, хотя есть Закон «О чрезвычайном положении», т. к. причины, вызывающие ЧП, не устарели; а конституционные основы ЧП должны быть достаточно конкретны, чтобы они не могли быть изменены обычным законом и впредь сильнее препятствовали переворотам и иному сумасбродству.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Одна из примечательных особенностей — наличие в проекте специального раздела «Гражданское общество».

Появление данного раздела продиктовано логикой построения проекта Основного Закона: восхождение от конкретно-индивидуального (правовой статус личности) к коллективно-общественному (гражданское общество) и, наконец, к политически-всеобщему (структура и правовой статус государства). Важным звеном между личностью и государством, социальным пространством, в котором реализуется большая часть прав и свобод человека, выступает гражданское общество.

Гражданское общество, как это видно из проекта новой Конституции, охватывает экономические отношения и институты (собственность, труд, предпринимательство), организацию и деятельность общественных организаций, политических партий, профсоюзов, творческих ассоциаций, религиозных общин и т.п., сферу воспитания, образования, науки и культуры, семью — первичную естественную основу человеческого общежития, систему средств массовой информации.

Структуры гражданского общества создаются с целью удовлетворения многообразных потребностей людей по преимуществу спонтанно снизу, а не конструируются сверху, по приказу государства. Субъекты, составляющие гражданское общество (индивиды, коллективы), юридически независимы друг от друга и взаимодействуют как свободные и равные партнеры. Гражданское общество «сцепляют» горизонтальные кооперационные связи, как правило, не знающие такой зависимости, как «веление (команда) — подчинение».

Гражданское общество сосуществует с другой, не менее очевидной реальностью — государством. Государство по-своему охватывает все гражданское общество и оказывает значительное влияние на него. Важной особенностью данного раздела является то, что в нем определяются обязанности государства перед обществом. Руководящим началом здесь выступают положения:

- а) гражданину разрешено все, что не запрещено законом;
- б) высшее призвание государства — служить интересам личности и общества.

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО (ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Конституция гармонизирует всю систему внутри государственных отношений, превращая Россию в действительно федеративное государство. Прежде всего — через четкое разделение полномочий между Российской Федерацией в целом и ее составными частями. Полнокровная Федерация сильна своими полнокровными частями. Ставится преграда на пути хаоса и дезинтеграции, войны законов и юрисдикции, наносящих огромный урон многонациональному народу и хозяйству Российской Федерации.

При работе над этим разделом проекта мы исходили из того бесспорного положения, что РФ есть «суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами» (Постановление третьего Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г., статья 1 Конституции РСФСР). Отсюда следует, что это государство политически и юридически конституировано; оно реально существует, и составляющие его народы уже реально в нем объединены.

Ставить сейчас вопрос о необходимости вновь начать процесс объединения народов, вновь начать формирование Российской Федерации (путем подписания договора или иными путями) — значит игнорировать действительность, идти вопреки фактам и праву.

Действительно, основные начала национально-государственного устройства, распределение компетенции и т.п. требуют юридического урегулирования. Однако совершенно непонятно, почему формой данного урегулирования некоторые хотят избрать такой неоднозначный по своей структуре и процедуре принятия акт как Федеративный договор.

Сторонники Федеративного договора явно искусственно противопоставляют Постановление третьего Съезда народных депутатов РСФСР и проект Конституции РФ (в особенности ее раздел «Федеративное устройство»). Сравнение текстов указанного Постановления и проекта Конституции отчетливо показывает во многом общность этих двух документов. В них обеих Российская Федерация признается единым суверенным государством; законы, принятые субъектами Федерации в пределах их компетенции, объявляются обладающими на их территории силой общеобязательных правовых

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

норм; края и области полагаются единицами, долженствующими стать полноправными субъектами Федерации. Причем это последнее обстоятельство, что весьма и весьма важно, никоим образом не умаляет, не ущемляет юридического статуса республик (хотя некоторые стараются изобразить дело иначе).

Соответствующие проблемы решаются в проекте Конституции эффективно и общеприемлемо. IV раздел проекта вносит серьезные изменения в территориальную организацию России. Сегодня, как известно, Россия — федерация только по названию. Вся территория Российской Федерации (так мы предлагаем назвать наше государство, подчеркивая его федеративный характер) будет состоять из территорий ее субъектов — республик и земель, которые будут иметь равный конституционно-правовой статус.

Проект Конституции определяет сферу полномочий федеральной власти и сферу, в которой полномочны Федерация и ее субъекты, а также сферу компетенции республик и земель, в рамках которой каждая республика и земля осуществляют власть самостоятельно и федеральные органы вмешиваться в эту сферу не вправе. Предусмотрена возможность заключения договоров как между республиками, землями, так и договоров между ними и федерацией в целом — на основе Конституции. Посредством добровольных договоров может, в частности, перераспределяться компетенция федерации и ее субъектов, что придает системе необходимую гибкость. Соглашения, предусмотренные проектом, необходимы, т. к. компромисс между федерацией и ее членом (субъектом) должен быть единственным средством разрешения разногласий.

Что касается автономных образований, то они вправе сохранять свой статус или создаваться вновь в рамках республики, земли.

Впервые в новейшей истории нашего государства мы конституционно закрепляем, что Российская Федерация в целом и составляющие ее республики и земли несут взаимную ответственность, обязаны возмещать вред и ущерб, причиняемый друг другу неправомерными действиями их органов.

Коренной порок проистекает из фактического намерения распустить, расформировать единую российскую федеративную государственность и создать на ее месте конгломерат непонятно каких по своему конституционно-правовому статусу образований. Осуществить такое дело невозможно ни политически, ни юридически, ни организационно, ни психологически. Именно по причине нереализуемости, сугубой деструктивности и гибельности для российского государства так называемый «договорный путь» совершенствования федеративного устройства России категорически неприемлем.

Уязвимость идеи Федеративного договора обусловлена не только этими обстоятельствами. Не выяснен вопрос: кто подписывает этот договор. Субъекты Федерации, с одной стороны, и Федерация в целом, с другой стороны? Но ведь высшие органы законодательной и исполнительной власти Федерации как раз представляют народы всех субъектов той же самой Федерации.

Стоит здесь заметить, что мировой опыт конституционализма не знал и не знает примеров заключения такого странного договора. Кроме того, вовлечение в договорный процесс свыше 70 его субъектов сделает такой процесс бесконечно трудным и бесперспективным.

Вместе с тем отношение некоторых бывших автономий к проекту Конституции РФ характеризуется рядом предложений, с которыми невозможно согласиться без дополнительной проработки этих вопросов. Эти предложения могут быть сведены в три основные группы:

1) непосредственно или в конечном счете направленные на ограничение полномочий РФ и ее высших органов, в частности, на недопущение ее какой-либо регулирующей роли в республиках в составе РФ;

2) направленные наряду с вышеназванной целью также на не имеющее аналогов в федеративном государстве расширение полномочий республик в составе РФ;

3) снижающие статус земель по сравнению с республиками в составе РФ.

Эта группа замечаний свидетельствует о том, что, вопреки мировому опыту, представители бывших автономий в своих предложениях исходят из «унитарности» русской части РФ и «федеральности» только ее объединения с республиками. Это смягченная форма старой идеи о создании внутри РФ одной русской республики наряду с десятками «национальных республик».

ПОЧЕМУ ЗЕМЛИ?

Еще летом 1990 г., во время обсуждения общей концепции новой Конституции Российской Федерации, было выдвинуто предложение о целесообразности в ходе совершенствования федеративного устройства российского государства учреждения таких образований, как земли. Это предложение (соответствующим образом сформулированное в разработанное) вошло в первый проект Конституции Российской Федерации, опубликованный в ноябре 1990 г. Содержится оно и в новейшем варианте проекта.

Предполагается, что нынешние края, области, автономная область, автономные округа сгруппируются между собой на основе экономических, экономико-географических и иных естественно существующих связей и образуют земли, которые станут мощными территориальными общностями. Только в исключительных случаях статус земли может быть предоставлен одному существующему ныне краю или одной области.

Вот лишь некоторые аргументы в пользу введения земель: фактическое наличие регионов, части которых (области, районы, округа и т.д.) объективно тяготеют друг к другу ввиду единой среды обитания, по причине соседства, тесных хозяйственных контактов, общности исторических судеб и культуры, верований, традиций, обычаев, быта и т.п. У этих частей реально имеются одинаковые и совместные экономические, экологические, организационные и другие интересы. Они хотят и могут консолидироваться ради

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

взаимной пользы, создания для себя более благоприятных условий жизни, дальнейшего развития.

Уже происходит на практике начавшееся спонтанно снизу движение в сторону такой консолидации (Дальний Восток, Сибирь, Урал, центр России, российский Северо-Запад, южные края России и др.). Пока это движение затрагивает главным образом сферу экономики, вопросы общего представительства во взаимоотношениях с другими регионами и Федерацией в целом. Образование по свободному волеизъявлению самих регионов таких единиц, которые смогут самостоятельно и компетентно решать многие важные вопросы развития экономики, организации и управления, обеспечения правопорядка, развития культуры, охраны природы и т.д., сулит большой выигрыш. Оно способно сыграть позитивную роль в разумной децентрализации нынешних полномочий федерации, в серьезном стимулировании социальной активности и инициативы мест, в повышении рациональности и эффективности государственного управления Россией в целом.

Принятие землями своих конституций естественно: огромное разнообразие региональных условий требует специфического решения множества вопросов (структуры органов, природопользования и др.), показывает: конституции земель нужны, как конституции штатов в США, земель в ФРГ, англоязычных провинций Канады и т.п.

Всякое нормальное федеративное устройство страны зиждется на равенстве политико-юридического положения составляющих ее субъектов. С образованием земель создается необходимый материальный и организационный базис, позволяющий приравнять их конституционно-правовой статус к конституционно-правовому статусу республик, входивших уже в качестве таковых в состав Российской Федерации на момент принятия новой Конституции. Согласно проекту Конституции процесс создания земель никоим образом не форсируется искусственно сверху. Он только упорядочивается необходимыми законодательными актами, которые придают ему планомерный и юридически строгий характер, минимизируют возможность конфликтов и издержек, неизбежных в столь сложном деле, как создание подлинного федеративного государства — целостного и благополучного.

Мы не согласны с упреками в заимствовании термина из Конституции ФРГ. Земля — древнерусское слово, например, Новгородская земля.

При этом не ущемляются интересы уже существующих республик в составе РСФСР: в отличие от республики земля — образование, которое как субъект Федерации появится уже после принятия Конституции.

Нельзя пойти по пути автоматического превращения нынешних областей в субъекты Федерации. Далеко не каждая область станет землей. Упреки, что каждая область превратится в землю, совершенно необоснованны, Конституция отвергает такой путь.

В Конституции прямо предусмотрено, что регионы могут получить статус земли только в том случае, если они в полном объеме способны осуществлять обязанности субъектов федерации.

Нужен набор крупных регионов, обладающих хозяйственным, демографическим и геополитическим единством. В таком случае будет восстановлено естественно-историческое и вместе с тем разумное, целесообразное единение Российской Федерации.

Исследовательские работы в этом направлении уже в значительной степени проведены. Укрупнение областей в земли позволит создать нормальную федерацию (приблизительно 40 субъектов: республики + земли).

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Проект опирается на достижения как мировой конституционной мысли, так и на идеи и опыт российского конституционализма начала XX века.

События этого времени дали толчок к движению к правовому государству в России. Как известно, ряд государственных актов 1905–1906 гг. содержал нормы конституционного характера. Манифест от 17 октября 1905 г. учредил Государственную Думу с законодательными функциями.

Россия впервые тогда получила парламент. Неслучайно в настоящем проекте предлагается назвать одну из палат нового Верховного Совета Государственной Думой. Манифест вводил ряд либеральных преобразований, содержал положения, подчеркивающие стремление к правовому строю, провозглашал гражданские права и свободы на началах неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

Положения Манифеста послужили основой для принятия 23 апреля 1906 г. Основных Законов, которые фактически являлись первой российской Конституцией. У теоретиков правового государства в России не вызвало сомнения, что оно осуществимо, лишь поскольку осуществимо разделение властей, а это возможно только в государстве конституционном.

Проект новой Конституции в разделе о системе государственной власти Российской Федерации закладывает такое соотношение между законодательной, исполнительной и судебной властями, при котором идея разделения властей получит свое реальное воплощение. На наш взгляд, это в принципе удалось. Осуществление подлинно конституционного строя для России есть необходимая предпосылка правового государства.

Одна из статей проекта закрепляет принцип разделения властей, при котором все власти в государстве действуют самостоятельно, уравновешивая друг друга и взаимодействуя. Никаких всевластных органов в проекте не предусмотрено.

Важное, но не единственное, условие реализации истинно конституционного государства — господство права. В конституционном государстве власть подчинена праву, а не право — власти.

Проект Конституции деполитизирован. Очевидно, что право должно действовать и иметь силу совершенно независимо от того, какие политические направления господствуют в стране и в правительстве. Право по своему своему существу стоит над политическими страстями и потому под-

чинять его этим страстям — значит извращать его природу. Это условие существования правового государства также нашло четкое отражение в проекте Конституции.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ. НОВЫЙ ПАРЛАМЕНТ

Проект предлагает систему, сочетающую сильный выборный федеральный парламент — Верховный Совет Российской Федерации, избираемый народом; президента — главу государства и исполнительной власти с достаточными полномочиями, также избираемого народным голосованием; сильную и независимую судебную власть. Избрана модель, близкая к президентской республике, но с рядом поправок, объясняемых особенностями российского прошлого и российской действительности. Президент руководит назначаемым им правительством, которое одновременно находится под постоянным контролем парламента.

Проведена идея единства системы исполнительной власти — президента и правительства всей Российской Федерации, правительств республик и земель, местной администрации, действующих во взаимосвязи и строго в пределах своей компетенции. Разделение властей означает не только их рассредоточение, распределение, монополизацию, но и взаимное уравновешивание, систему взаимосдержек и противовесов, достижения гражданского согласия на основе принципов плюралистической демократии и господства права. В таких условиях ни одна из властей не сможет ущемить другие власти (подчинить их себе, встать над ними) и вынуждена будет действовать в условиях взаимоконтроля.

В существующих условиях нестабильности и кризиса важно создать прочную, дееспособную исполнительную власть. Но эту задачу нельзя абсолютизировать. Не менее важно поднять на должный уровень законодателя и судью. В противном случае парламент превратится в пятое колесо телеги. С учетом вековых традиций в России не менее актуально создать настоящий парламентаризм, поставить исполнителя под контроль закона.

Верховный Совет РФ, согласно проекту Конституции, выступает как высший орган представительной и единственный орган законодательной власти в рамках всей РФ.

Это демократический парламент, представляющий все население РФ. Он формируется на основе всеобщих и прямых выборов. Вместе с тем, он отражает федеративное устройство РФ: депутаты одной из его палат избираются так, чтобы представлять равное число граждан, другой — по квотам, уравнивающим представительство республик и земель независимо от численности их населения.

Верховный Совет является важнейшим звеном в системе разделения властей. Обладая исключительным правом издания и изменения законов, он на основе Конституции определяет рамки, в которых действуют исполнительная и судебная власти. Сильнейшими средствами его воздействия на исполнительную власть являются также утверждение и контроль за испол-

нением бюджета, его участие в назначении и смещении членов правительства и других должностных лиц, контрольные функции (парламентские расследования, слушания и т.д.).

Верховный Совет — работающий орган. Это определяется его рациональной организацией (проведение преобладающей части работы в составе палат, комиссий и комитетов и их специализация), разумной численностью и профессионализацией депутатского корпуса.

В соответствии с проектом Конституции Верховный Совет — политически устойчивый институт. Это гарантируется тем, что он является постоянно действующим органом, собирается после выборов в четко обозначенный срок, может быть распущен только по собственному решению, обладает возможностью преодоления президентского вето на принятые законы.

Верховный Совет наделен необходимыми правовыми инструментами для пресечения антиконституционных и незаконных действий, с чьей бы стороны они ни исходили. В установленных случаях он может сместить не только любое должностное лицо, но и Президента, контролирует введение и прекращение чрезвычайного положения, может востребовать любую информацию и т.д.

Проект Конституции не предусматривает должности Председателя Верховного Совета РФ и создание Президиума Верховного Совета РФ. Палаты Верховного Совета РФ будут работать отдельно под руководством избираемого в каждой из них Председателя. Совместные заседания палат, которые проводятся только в некоторых случаях, не могут созываться с целью обсуждения и принятия законов. Председатели палат будут председательствовать поочередно.

Что касается Президиума Верховного Совета, то его полномочия согласно проекту Конституции распределены между палатами. В условиях работы палат Верховного Совета на постоянной основе отсутствует необходимость в таком органе, как Президиум, который ранее фактически законодательствовал между сессиями. Необходим отказ от подмены непосредственно выбранных народом законодательных органов иными органами, которым Верховный Совет мог бы «передоверить» свои нормотворческие прерогативы.

Необходимо исходить также из того, что усиление самостоятельности палат и обретение каждой из них своего особого лица (они самостоятельно избираются и выражают специфические интересы) несовместимо с существованием общего Президиума, стоящего над ними, который бы неизбежно умалял эту самостоятельность и нивелировал указанные различия.

Напомним, кроме того, что Президиум Верховного Совета считался как бы коллективным главой государства. Избрание Президента сделало эту роль Президиума Верховного Совета излишней.

Наконец, показательно, что практика устройства и деятельности двухпалатных парламентов всех демократических государств мира не знает примеров образования органов, подобных Президиуму Верховного Совета.

КОРЕННАЯ СУДЕБНАЯ РЕФОРМА

В проекте Конституции значительное усиление судебной власти выражается, прежде всего, в расширении судебной защиты всех прав и свобод от возможных нарушений кем бы то ни было.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР и новая Конституция РФ создают необходимые предпосылки для учреждения в России самостоятельной, сильной и независимой судебной власти, которой прежде не существовало в нашей стране.

Судебная система была продолжением системы административно-командной, ее прислужницей, угодливо выполнявшей директивы правящей партии. Зависимые суды утратили доверие общества, которое справедливо видело в них только карательные органы государства.

Руководствуясь идеями правового государства, проект Конституции РФ предусматривает учреждение судебной власти, отводя ей роль хранительницы гражданского мира, прав и свобод человека и гражданина, возлагая на нее обязанность обеспечивать законность и справедливость.

Судебная власть становится главной силой в системе правоохранительных органов, вся деятельность которых находится под ее высшим контролем. Самостоятельность и независимость судей гарантируется их несменяемостью. Место полностью скомпрометировавшего себя суда народных заседателей займет суд присяжных, истинно народный суд.

Предусматривается и восстановление мировых судей, избираемых народом для рассмотрения административных правонарушений, менее важных гражданских и, возможно, уголовных дел.

На вершине федеральной судебной системы стоит Верховный Суд РФ.

Охрана конституционной законности возлагается на Конституционный Суд РФ, наделенный широкими полномочиями конституционного контроля за деятельностью законодательной и исполнительной властей.

Прокуратура, освобожденная от несвойственных ей в правовом государстве функций, станет главным образом органом обвинительной власти.

Расследование уголовных дел изымается из ведения КГБ, МВД и прокуратуры и сосредоточивается в специальном государственном органе.

ПРОГРАММА ДЛЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Новая Конституция рождалась не в вакууме. При работе над проектом Конституции были приняты во внимание основные положения около 50 законов, принятых в последнее время Верховными Советами РСФСР и СССР.

Вместе с тем Конституция — не венец определенного пути, цементирующий итог, она задает направления для государственного развития и открывает собой новые реформы в различных областях жизни общества.

Проект Конституции дает четкий план предстоящей законотворческой деятельности Верховному Совету, позволяя подвести конституционную базу под проводимые и намечаемые преобразования. В проекте Конституции

ции содержатся отсылки к почти 40 законам. Некоторые уже приняты, другие предстоит принять. Они будут раскрывать положения новой Конституции, дополняя конституционную реформу пакетом сопряженных с ней частичных реформ: административно-территориального деления, государственных органов, аграрной, военной, судебной, местного самоуправления и др.

Эти законы — продолжение Конституции. Их принятие составит основную задачу парламента на ближайший период.

Проектом также предусмотрено введение в систему государственных органов РФ ряда новых институтов. Необходимость в их создании выявилась в ходе укрепления суверенитета Российской Федерации, преобразования ее социально-экономического и политического строя, а отчасти и в борьбе против реакционного государственного переворота.

В число этих органов, в частности, входят: Народный правозащитник; Государственная Дума; Федеральный Совет; законодательные собрания, правительства и высшие суды земель; Государственная счетная палата; Государственный Совет; Совет Безопасности; государственный секретарь и государственные советники; федеральные уполномоченные в республиках, землях и на местах; Конституционный Суд; мировые судьи.

Гибкость реального вступления Конституции в силу обеспечивается переходными положениями. Исключение этого раздела и его замена специальным законом о введении в действие Конституции РСФСР нецелесообразно, т.к. «переходные положения» должны иметь юридическую силу Конституции, а не гораздо меньшую силу обычного закона.

ХОД РАБОТЫ НАД ПРОЕКТОМ

Нынешний проект подготовлен Рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии РСФСР при участии членов Комиссии, других народных депутатов РСФСР, широкого круга привлекавшихся экспертов, предлагавших свои услуги энтузиастов.

Конституционная комиссия была образована Постановлением первого Съезда народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 г. в составе 102 народных депутатов РСФСР. Председателем Комиссии является Б.Н. Ельцин, заместителем Председателя — Р.И. Хасбулатов, ответственным секретарем и руководителем рабочей группы — О.Г. Румянцев.

Постановлением первого Съезда Комиссии было поручено подготовить проект новой Конституции для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР в январе 1991 г., опубликовав его в печати не позднее чем за месяц до созыва очередного Съезда, а также регулярно публиковать материалы по подготовке проекта Конституции.

Ядро разработчиков-энтузиастов работало практически постоянно, несмотря на трудности. Концепция проекта была представлена второму пленарному заседанию Комиссии и опубликована уже в конце августа 1990 г. Целостный вариант проекта был подготовлен к началу октября 1990 г. 12 октября 1990 г. он был принят пленарным заседанием Комиссии за рабочую

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

основу, а после доработки решением Комиссии от 12 ноября 1990 г. опубликован в еженедельнике «Аргументы и факты» (№ 47, 1990) и ряде других изданий.

Именно этот вариант и послужил в качестве исходного. Итоги опросов общественного мнения, проведенные подкомитетом ВС РСФСР по изучению общественного мнения, а также ВЦИОМ, показали положительное отношение к проекту большинства населения.

Были накоплены многочисленные предложения, поступившие от граждан. В январе–феврале 1991 г. была проведена большая работа по сближению статей основного проекта с положениями альтернативного проекта «Конституция РСФСР», подготовленного депутатской группой «Коммунисты России» и коллективом экспертов, положениями проекта «Конституция Российской Федеративной Республики», подготовленного группой ученых Саратовского юридического института, поправками к действующей Конституции РСФСР, многочисленными предложениями комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, народных депутатов РСФСР и местных Советов.

Была организована автоматизированная информационно-техническая система «Конституция» для обработки тысяч писем граждан с предложениями и замечаниями. Предложения обобщались и сводились в сравнительные таблицы, которые поступали на экспертизу. Лишь 16% авторов полностью отвергли проект; 40% выражали поддержку; 35% писем содержали дельные предложения.

Таким образом, подготовка проекта была открытой для всех желающих содействовать работе над новой Конституцией: для депутатов, для общественности, для государственных органов.

На заключительном этапе в августе–сентябре 1991 г. проект дорабатывался с учетом произошедших в эти месяцы событий, высветивших пагубность половинчатых и нерешительных метаний верховной власти СССР в переходный период и опасность нового, еще более жестокого кризиса.

Плодотворная работа над проектом Конституционной комиссии и ее рабочей группы, Верховного Совета РСФСР, его палат, комитетов и комиссий позволяет надеяться на его скорейшее вынесение на очередной Съезд народных депутатов РСФСР, а если потребуется — с учетом высказанных на нем замечаний — и на всенародное голосование (референдум РСФСР) для окончательного утверждения.

Упустить возможность составить надежную конституционную преграду на пути хаоса и распада мы не вправе. В случае успеха Россия и ее высшая власть вновь предстанут в глазах народов страны и всего мира как созидательная, стабилизирующая сила, сохраняющая лучшие из исторических и современных традиций нашего общества и государства.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 24 октября 1991 г.**

О Концепции судебной реформы в РСФСР¹

Обсудив представленную Президентом РСФСР Концепцию судебной реформы в РСФСР, Верховный Совет РСФСР постановляет:

1. Считать проведение судебной реформы необходимым условием функционирования РСФСР как демократического правового государства и одним из приоритетных направлений законопроектной деятельности.

2. Признать главными задачами судебной реформы в Российской Федерации:

обеспечение суверенного права РСФСР осуществлять правосудие и уголовное преследование на своей территории в соответствии с собственным материальным и процессуальным правом;

утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной;

защиту и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве;

закрепление в нормах уголовного и гражданского процесса, в соответствующих законодательных актах демократических принципов организации и деятельности правоохранительных органов, положений, отвечающих рекомендациям юридической науки;

достижение уровня материально-технического обеспечения судов, органов юстиции, прокуратуры, внутренних дел, следственных подразделений, а также материального, бытового и социального обеспечения работников правоохранительных органов, соответствующего возлагаемой на эти органы и их работников ответственности;

обеспечение достоверности и повышение доступности информации о деятельности правоохранительных органов, судебно-правовой статистики.

3. Рассматривать в качестве важнейших направлений судебной реформы:

создание федеральной судебной системы;

признание права каждого лица на разбирательство его дела судом присяжных в случаях, установленных законом;

расширение возможностей обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, установление судебного контроля за законностью применения мер пресечения и других мер процессуального принуждения;

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

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

организацию судопроизводства на принципах состязательности, равноправия сторон, презумпции невиновности подсудимого;

дифференциацию форм судопроизводства;

совершенствование системы гарантий независимости судей и подчинения их только закону, закрепление принципа их несменяемости.

4. Одобрить представленную Президентом РСФСР Концепцию судебной реформы в РСФСР.

5. Комитету Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью совместно с Комитетами Верховного Совета РСФСР по законодательству и по правам человека, Прокуратурой РСФСР и Министерством юстиции РСФСР учесть соответствующие положения Концепции судебной реформы в РСФСР при доработке проекта Закона РСФСР «О прокуратуре РСФСР».

6. Поручить Комитету Верховного Совета РСФСР по законодательству во взаимодействии с Комитетами Верховного Совета РСФСР по правам человека и по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью взять под контроль подготовку пакета законодательных актов о судебной реформе в РСФСР и осуществление других практических мер по ее реализации.

Первый заместитель

Председателя

Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР от 30 октября 1991 г.

О внесении дополнения в повестку дня пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР ¹

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Включить дополнительно в повестку дня пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР вопрос «О работе Конституционной комиссии».

Председатель

Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1453.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 30 октября 1991 г.**

**Об избрании судей
Конституционного Суда РСФСР¹**

Руководствуясь статьей 119 Конституции (Основного Закона) РСФСР и статьей 3 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Избрать Конституционный Суд РСФСР в составе:

Аметистов Эрнест Михайлович — ведущий научный сотрудник Всесоюзного научно-исследовательского института советского государственного строительства и законодательства, доктор юридических наук;

Ведерников Николай Трофимович — председатель Комиссии Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросам помилования, доктор юридических наук, профессор, народный депутат РСФСР;

Витрук Николай Васильевич — начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей юридической заочной школы МВД СССР, доктор юридических наук, профессор;

Гаджиев Гадис Абдуллаевич — председатель постоянной Комиссии Верховного Совета Дагестанской ССР по законодательству, законности и правопорядку, кандидат юридических наук, доцент, народный депутат Дагестанской ССР;

Зорькин Валерий Дмитриевич — профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей юридической заочной школы МВД СССР, доктор юридических наук;

Кононов Анатолий Леонидович — заместитель председателя Комиссии Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросам помилования, кандидат юридических наук, народный депутат РСФСР;

Лучин Виктор Осипович — доцент Российского социально-политического института, кандидат юридических наук;

Морщакова Тамара Георгиевна — главный научный сотрудник Всесоюзного научно-исследовательского института советского государственного строительства и законодательства, доктор юридических наук;

Олейник Владимир Иванович — председатель подкомитета Комитета Верховного Совета РСФСР по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности, народный депутат РСФСР;

Рудкин Юрий Дмитриевич — заместитель председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству, кандидат юридических наук, доцент, народный депутат РСФСР;

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1450.

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

Селезнев Николай Васильевич — прокурор Кемеровской области;

Тиунов Олег Иванович — председатель подкомитета Комитета Верховного Совета РСФСР по международным делам и внешнеэкономическим связям, доктор юридических наук, профессор, народный депутат РСФСР;

Эбзеев Борис Сафарович — профессор кафедры советского государственного права Саратовского юридического института, доктор юридических наук.

Председатель

Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

Письмо

Председателя Верховного Совета Коми АССР

Ю.Н. Спиридонова

Председателю Верховного Совета РСФСР

Р.И. Хасбулатову

от 31 октября 1991 г.¹

Уважаемый Руслан Имранович!

Верховный Совет Коми ССР обращается к Вам с настоятельной просьбой ускорить решение вопроса о разграничении полномочий между РСФСР и республиками в составе РСФСР. Дальнейшее промедление в разрешении этой проблемы усиливает экономический хаос и социально-политическую напряженность в республике создает почву для национал-сепаратистских настроений.

Предложения республики по разграничению компетенции разработаны и представлены в высшие органы власти РСФСР. Считаем, что завершение этой работы должно предшествовать принятию новой Конституции РСФСР.

Председатель

Верховного Совета Коми ССР

Ю. СПИРИДОНОВ

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 62.

**Закон РСФСР
от 1 ноября 1991 г. № 1827-1**

**Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного
Закона) РСФСР¹**

В целях совершенствования конституционного законодательства РСФСР Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Внести в Конституцию (Основной Закон) РСФСР следующие изменения и дополнения:

1. Часть вторую статьи 8 исключить.
2. Статью 16 исключить.
3. В части второй статьи 19 слово «СССР» заменить словом «РСФСР».
4. Часть четвертую статьи 92 изложить в следующей редакции:

«В выборах не участвуют душевнобольные граждане, признанные судом недееспособными, и лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда».

5. Пункт 7 части третьей статьи 104 изложить в следующей редакции:

«7) формирование Верховного Совета РСФСР».

6. В статье 107:

часть вторую статьи изложить в следующей редакции:

«Верховный Совет РСФСР формируется из числа народных депутатов РСФСР Съездом народных депутатов РСФСР и ему подотчетен»;

в части четвертой слова «Совет Республики избирается» и «Совет Национальностей избирается» заменить соответственно словами «Совет Республики формируется» и «Совет Национальностей формируется»;

дополнить статью после части четвертой новой частью следующего содержания:

«При невозможности представительства республик в составе РСФСР, автономной области, автономных округов, краев и областей в Совете Национальностей Верховного Совета РСФСР депутатами от национально-территориальных округов по представлению территориальных депутатских групп в Совет Национальностей могут быть включены народные депутаты от территориальных избирательных округов»;

части пятую, шестую и седьмую считать соответственно частями шестой, седьмой и восьмой.

7. В статье 118:

в части второй слова «могут освобождаться» заменить словом «освобождаются»;

часть третью изложить в следующей редакции:

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 45. Ст. 1497.

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

«Народный депутат РСФСР не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Съезда народных депутатов РСФСР, а в период между его заседаниями — без согласия Верховного Совета РСФСР».

8. Часть вторую статьи 121.8 изложить в следующей редакции:

«Президент РСФСР вправе приостанавливать действия актов главы исполнительной власти (Президента) республики в составе РСФСР, а также решения других органов исполнительной власти на территории РСФСР, если они противоречат Конституции РСФСР и законам РСФСР».

9. В части первой статьи 128 слова «решения и распоряжения исполнительных комитетов краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов и исполнительных комитетов Советов народных депутатов автономных областей» заменить словами «противоречащие законодательству акты краевой, областной, городской (городов республиканского подчинения) администрации, администрации автономной области, автономного округа».

10. Дополнить Конституцию (Основной Закон) РСФСР новой главой 15.1 следующего содержания:

«Глава 15.1. Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РСФСР

Статья 132.1. Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РСФСР является высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти в республике в составе РСФСР.

Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РСФСР входит в единую систему исполнительной власти РСФСР, возглавляемую Президентом РСФСР, и выступает гарантом прав и свобод личности, соблюдения Конституции и законов РСФСР, Конституции и законов республик в составе РСФСР, защищает суверенитет, экономические и политические интересы РСФСР и республик в составе РСФСР.

Статья 132.2. Полномочия, порядок избрания и деятельности глав исполнительной власти (президентов) республик в составе РСФСР определяются конституциями и законами республик в составе РСФСР».

11. Статью 133 изложить в следующей редакции:

«Совет Министров (Кабинет Министров) республики в составе РСФСР — Правительство республики в составе РСФСР — орган исполнительной власти, возглавляемый и формируемый главой исполнительной власти (Президентом) республики в составе РСФСР».

12. Статью 134 изложить в следующей редакции:

«Совет Министров республики в составе РСФСР на основе и во исполнение законов РСФСР и республики в составе РСФСР и иных решений Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, Съезда народных депутатов, Верховного Совета республики в составе РСФСР, ука-

зов Президента РСФСР и главы исполнительной власти (Президента) республики в составе РСФСР, постановлений и распоряжений Совета Министров РСФСР издает постановления и распоряжения и проверяет их исполнение. Постановления и распоряжения Совета Министров республики в составе РСФСР обязательны к исполнению на всей территории республики в составе РСФСР».

13. Статью 166 изложить в следующей редакции:

«Рассмотрение гражданских и уголовных дел в судах осуществляется коллегиально и единолично; в суде первой инстанции — с участием присяжных заседателей, народных заседателей либо коллегией из трех профессиональных судей или единолично судьей.

Гражданин имеет право на коллегиальное рассмотрение его дела в суде, за исключением случаев, установленных законом».

14. Статью 181 изложить в следующей редакции:

«Государственный флаг РСФСР представляет собой прямоугольное полотнище с равновеликими горизонтальными полосами: верхняя полоса белого цвета, средняя — лазоревого цвета и нижняя — алого цвета. Отношение ширины флага к его длине — 1:2».

15. Статью 182 изложить в следующей редакции:

«Государственный гимн Российской Советской Федеративной Социалистической Республики утверждается Верховным Советом РСФСР».

Президент РСФСР

Б. ЕЛЬЦИН

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 1 ноября 1991 г.**

**О порядке введения в действие Закона РСФСР
«Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона) РСФСР»¹**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Ввести в действие Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 1 ноября 1991 года с момента его принятия, за исключением статей 10-12 Закона, которые вступают в силу с момента избрания глав исполнительной власти (Президентов) республик в составе РСФСР, и абзаца второй статьи 7 Закона, который вводится в действие со 2 апреля 1992 года.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1498.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ ПЯТОГО СЪЕЗДА
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР

от 2 ноября 1991 г.

**Обсуждение вопроса
о проекте Конституции Российской Федерации¹**

*Председательствует Председатель Верховного Совета РСФСР
Р.И. Хасбулатов*

[...]

Председательствующий. Приступаем к работе по выполнению нашей повестки. Представляю слово председателю Конституционной комиссии, Президенту РФ Б.Н. Ельцину. Пожалуйста, Борис Николаевич.

Б.Н. Ельцин. Уважаемые народные депутаты! Как вы знаете, первым Съездом народных депутатов была создана Конституционная комиссия в составе 102 человек. Ею были образованы рабочие и экспертные группы. Постановлением Съезда Комиссии было поручено создать проект новой Конституции.

В августе 1990 года уже была представлена концепция проекта, а к началу октября — рабочая основа новой Конституции. После ее доработки решением Комиссии первый вариант в ноябре 1990 года был опубликован в печати. Работа над проектом Конституции приобрела открытый характер для всех, кто хотел ей содействовать: и для депутатов, и для общественности, и для государственных органов.

Были получены многочисленные замечания и предложения от комитетов и комиссий Верховного Совета, депутатов, экспертов, специалистов, общественных организаций и граждан. Они обрабатывались с помощью автоматизированной информационно-технической системы, а затем подверглись тщательной экспертизе.

Конституционная комиссия выступила с инициативой обсуждения проекта в крупных юридических центрах страны, трудовых коллективах и на собраниях граждан. Были проведены многочисленные социологические опросы населения. Комиссия привлекала для экспертизы проекта в целом, а также отдельных его положений и разделов широкий круг специалистов. В это же время велась работа над альтернативными проектами. Наиболее значительные из них были подготовлены группой

¹ Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10–17 июля, 28 октября – 2 ноября 1991 г.: Стеногр. отчет: В 3 т. Т. 3. М., 1992. С. 144–180.

«Коммунисты России» и группой ученых Саратовского юридического института.

В январе-феврале 1991 года проведена работа по сближению статей основного проекта Конституции с положениями альтернативных вариантов. Делать это было непросто. Основные расхождения носили главным образом идеологический характер, остро шло обсуждение вопросов административного и национально-территориального устройства России, которое вызывает до сих пор серьезные споры и носит разноречивый характер.

Проект, подготовленный Конституционной комиссией, не был ориентирован на идеи социализма и коммунизма. Это само по себе вызывало и до сих пор вызывает резко отрицательную реакцию.

Конструктивная работа постоянно блокировалась ультиматумами и бойкотами. Критика положений и идей обернулась на практике жесткой борьбой против проекта новой Конституции в целом.

Ситуация несколько изменилась только после поражения путча в августе.

Последний вариант проекта опубликован в «Российской газете» и предложен вниманию народных депутатов.

В целом, как кажется Комиссии, подготовлен достаточно сильный документ, и можно, и нужно сейчас уже выходить на финишную прямую его обсуждения и принятия.

Уважаемые народные депутаты! Масштабная конституционная реформа давно назрела. Путь, который был избран по укреплению конституционных основ нашего государства — через внесение поправок в действующую Конституцию, годился до августа. Сейчас уже он, конечно, мало годится. Он исчерпал себя. Как бы мы ни меняли отдельные ее статьи и положения, все равно дух, смысл Основного Закона, по которому все еще живет Россия, остается прежним. Не может Конституция, принятая в тоталитарном государстве и призванная поддерживать его незыблемость, лечь в основу нового, реформаторского курса, целью которого является цивилизованное демократическое общество.

Такая Конституция стала тормозом нашего политического курса. Она является препятствием тех радикальных реформ, которые сегодня жизненно необходимы России и россиянам.

Двусмысленность Конституции сохраняет почву для всякого рода преступных альтернатив по августовскому варианту. Она стимулирует политический хаос и неразбериху, снижает доверие к государству.

Сегодня стало очевидным, что активно идущий законотворческий процесс вступил в вопиющее противоречие с нормами действующей Конституции. Это уродует правовую базу нашего общества, закладывает мину замедленного действия под строительство правового государства, стимулирует правовой нигилизм.

Усиливается эрозия не только правовых, но и нравственных регуляторов. Это чрезвычайно опасно, так как подрываются важнейшие основы жизни общества и гражданина.

Чтобы понять глубину конституционного кризиса в стране, достаточно обратиться к самому тексту действующего Основного Закона.

Сегодня он превратился в конгломерат взаимоисключающих норм, способных только дезориентировать человека. Убежден, если мы не устраним эти противоречия, будет значительно сложнее обеспечить стабильность и сохранить гражданский мир в период коренных преобразований и радикальных реформ.

Уважаемые народные депутаты! Работая над проектом Конституции, комиссия ставила перед собой целью подготовить фундаментальный документ на длительную перспективу, который не устареет через несколько лет.

Представленный вам проект устремлен в завтрашний день и имеет глубоко новаторский характер. Он содержит надежные правовые гарантии против тоталитаризма, против господства идеологии, против насилия, возведенного в ранг государственной политики. Проект новой Конституции не столько закрепляет сложившиеся отношения и институты, сколько создает правовую базу для их строительства, закладывает основу для преобразований.

Проект наследует немало конституционных традиций, которые сформировались в нашей стране на заре XX века. В его основе российские гуманистические традиции, складывающиеся на протяжении веков, достижения отечественной демократической мысли.

При разработке этого документа серьезно осмысливался богатейший мировой опыт.

Особо хочу отметить, что имеется определенная связь новой Конституции и со своими предшественницами. Несмотря на известные недостатки, в них содержалось немало удачных формулировок, закреплялись некоторые фундаментальные конституционные принципы. И было бы просто неразумно отмахиваться от них при создании проекта новой Конституции.

Представленный Конституционной комиссией проект ставит в центр политической и правовой жизни человека. В этом, прежде всего, его фундаментальная особенность. Впервые российская Конституция в

трактовке этого вопроса уходит от принципа подчинения человека целям государства. Ни КПСС, ни нация, ни любая другая партия, а именно человек является высшей ценностью. Его права незыблемы и неотчуждаемы. Они принадлежат ему от рождения и обладают высшим приоритетом. Соблюдение прав человека — главная обязанность государственной власти, всех ее институтов и должностных лиц. Соответствующий раздел проекта Конституции приведен в максимальное соответствие со Всеобщей декларацией прав человека, международными пактами и договорами.

Согласно проекту Конституции основой российской экономики будет современное рыночное хозяйство с многообразием форм собственности и равной правовой защитой этих форм. В то же время государство в интересах общества участвует в регулировании хозяйственной жизни. Проект Конституции наделяет его обязанностями по социальной защите граждан.

Законодательно закрепляются отношения социального партнерства между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем. Важнейшая обязанность государства — сохранение гражданского мира в стране.

Жаркие споры вызывал и сейчас вызывает раздел, посвященный федеративному устройству России. В основе этого раздела лежит простой, известный всем факт, что Российское государство реально существует, а его народы реально в нем объединены. Россия создавалась на протяжении веков, и проблема ее формирования сегодня не должна стоять. Комиссия исходила из того, что наше государство — конституционная, а не договорная федерация.

В проекте Конституции закрепляется государственный суверенитет России как единого государства. В то же время на нормальные федеративные отношения нам только предстоит выйти. И сделать это можно будет через согласование позиций как снизу, так и сверху.

Проект Конституции не отрицает, а, наоборот, предполагает наличие содержательной договорной базы как между субъектами Федерации, так и между Российской Федерацией и каждым ее субъектом. Данный проект не препятствует, а способствует заключению федеративного договора. Без этого не достичь сбалансированных отношений, четких гарантий по защите суверенитета как российских республик, так и России в целом.

В проекте предусматриваются две категории субъектов федерации — республики и земли, что вызывало и вызывает очень большие споры. Сегодня нет единства в понимании их конституционно-правового статуса.

Одни предлагают дать более высокий статус республикам, другие выступают за равный статус.

Думаю, что идею равного статуса можно принять, если понимать ее не как требование унификации и единообразия, а как необходимость равных конституционно-правовых основ для оптимального развития субъектов Федерации с учетом традиций, местных условий, этнического состава и так далее.

Считаю, при выработке окончательных формулировок можно исходить из следующего.

Первое. Права человека должны быть гарантированы на всей территории России, в том числе и в республиках, находящихся в ее составе.

Второе. Должна быть сохранена единая Россия.

Третье. Конституционный строй республик не должен противоречить Конституции Российской Федерации. Хочу подчеркнуть, что здесь речь идет не об общественно-политическом, а именно о конституционном строе.

Много вопросов вызывает термин «земли». Усматривают в этом иностранное заимствование, хотя оно идет еще из Древней Руси. Земли предполагается сформировать на основе существующих краев и областей либо через их объединение. Речь идет, прежде всего, о конституционном закреплении идущего на практике процесса региональной консолидации.

Уже сегодня стала реальностью такая консолидация в рамках Дальнего Востока, Сибири, Урала, Центра России, Северо-запада и так далее. Взаимное тяготение соседних областей, районов, округов друг к другу, образование их объединений вполне естественно. Оно идет на основе общих интересов, ради взаимной пользы. Нет никаких оснований видеть в этом процессе какое-то расчленение России. Стратегические полномочия, отнесенные к ведению российского центра, позволяют этого не допускать и обеспечивать необходимое политическое единство Федерации.

Кроме того, образование земель создает необходимую материальную и организационную основу, которая позволяет обеспечить им соответствующий организационно-правовой статус.

В то же время нынешний проект Конституции не предполагает искусственно форсировать этот процесс. Речь идет, прежде всего, о его упорядочении и правовом регулировании. В проекте Конституции прямо предусмотрено, что регионы могут получить статус земли только в том случае, если они в полном объеме способны осуществлять обязанности субъекта Федерации.

В последнее время иногда звучит предложение искусственно разделить Россию на ряд крупных субъектов и ликвидировать национальные республики вообще. Это, безусловно, ошибочное мнение. Я лично категорически против этого предложения. И, конечно, эти идеи не вошли в проект Конституции.

Существующие республики признаются в ней субъектами Российской Федерации по праву. Убежден, что после многочисленных нарушений и искривлений в национальной политике такой подход будет единственно справедливым.

Важнейшая особенность предлагаемого проекта — его последовательная деидеологизация, отказ от каких-либо предпочтений в политике, строгая антидоктринальная направленность.

Проект Конституции исходит из того, что Россия — это президентская республика. Решающим аргументом в пользу этого стали итоги первого российского референдума. Никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти объявляется тягчайшим преступлением.

Президент является главой государства и главой исполнительной власти в Российской Федерации, а сама исполнительная власть рассматривается как единая, согласованно действующая вертикаль.

По проекту Конституции Президент имеет определенную независимость от парламента, над ним не висит угроза постоянной отставки под воздействием случайных факторов, а это — одна из гарантий устойчивости, дееспособности государства, особенно в критические моменты его истории. Однако президентская республика существует только в том случае, если работает принцип разделения законодательной, исполнительной, судебной властей. Каждая из них действует самостоятельно, уравновешивая друг друга и взаимодействуя между собой.

В проекте Конституции заложены правовые нормы, обеспечивающие реальную силу и авторитет законодательной власти. Верховный Совет является органом законодательной власти в рамках всей Российской Федерации. Деятельность Президента получает сильные правовые, организационные противовесы, которые гарантируют общество от каких-либо злоупотреблений со стороны высшего государственного лица. Верховный Совет наделяется правом в исключительных обстоятельствах отрешать от должности Президента и других должностных лиц.

Проект Конституции предусматривает коренную судебную реформу, в результате которой будет создана сильная судебная власть. Завершается этап, когда суды были покорным техническим звеном каратель-

ных органов, угождавших воле партократии. На днях парламент России одобрил концепцию судебной реформы, а пятый Съезд избрал Конституционный Суд. Тем самым процесс преобразований, который закладывается в Конституции, уже идет.

Принципиальная особенность проекта — наличие в нем раздела «Гражданское общество». Полноценное гражданское общество — это важнейшая гарантия против возрождения тоталитаризма, оно охватывает многообразные общественные отношения и институты — экономические, общественно-политические, культурные, семейно-бытовые и другие. Особым компонентом гражданского общества является система средств массовой информации. В Конституции впервые заложен принцип неподчинения этих структур командам государства.

Субъекты, составляющие гражданское общество, юридически независимы друг от друга и взаимодействуют как равные партнеры. Руководящим началом является принцип — «гражданину разрешено все, что не запрещено законом».

В проекте Конституции получила развитие концепция правового государства. В ней закреплено: верховенство права, прямое действие конституционных норм, признание принципов и норм международного права, международных договоров частью права Российской Федерации, принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, принцип многопартийности и идеологический плюрализм. Таким образом, в проекте этого документа содержится системное видение демократического государственного и общественного устройства в России, заложена база для законотворческой работы.

Принятие новой Конституции позволит Российской Федерации войти в мировое сообщество в качестве полноправного миролюбивого члена и станет значительным шагом в движении нашего государства по пути цивилизации и прогресса.

Уважаемые народные депутаты! Деятельность по созданию проекта новой Конституции была органической частью всего законотворческого процесса в России. В ходе работы были приняты во внимание основные положения 50 важнейших законов, принятых в последнее время Верховными Советами России, Союза. Проект Конституции явился своеобразным итогом первого этапа создания правового государства. В то же время он предлагает план предстоящей законотворческой деятельности. В проекте Конституции содержатся отсылки почти к 40 законам: некоторые уже приняты, другие предстоит принять. Они призваны обогатить положения новой Конституции. Предстоит подвести законодательную базу

под процессы реконструкции государственных органов, совершенствования административно-территориального деления, местного самоуправления. Их принятие позволит существенно укрепить законодательную базу, в частности аграрной, военной, судебной реформ и так далее.

В то же время многие нормы предложенного проекта имеют опережающий характер и не смогут действовать с момента принятия этого документа в полной мере. Не все права человека, предусмотренные новой Конституцией, возможно гарантировать немедленно. Нельзя в одночасье построить новую систему власти и излечить экономику.

Исходя из этого, в проект Конституции включены переходные положения, которые рассчитаны на период складывания новых общественных отношений. Предусмотрено, что переходное положение имеет такую же юридическую силу, как и остальные нормы Основного Закона. Это позволит применять Конституцию с момента ее принятия как акт прямого действия.

Оценивая работу Конституционной комиссии в целом, хотел бы сказать следующее. Хотя в работе Конституционной комиссии были определенные сбои и недостатки, завершается большое и важное для России дело. Российская Федерация имеет возможность сейчас, уже в скором будущем получить солидный, основополагающий документ — Конституцию.

За время работы Конституционной комиссии в России происходили значительные изменения. Сама жизнь сняла расхождения между разными вариантами проекта. Была подтверждена правильность ключевых идей первоначальных концепций. Основные положения проекта широко восприняты общественным мнением. Последние опросы населения показывают, что растет понимание важности этого вопроса и необходимости принятия новой Конституции.

Считаю, что искусственное затягивание конституционной реформы было бы большой политической ошибкой. Мы не вправе упустить возможность поставить мощную правовую преграду на пути хаоса и распада. Пришло время, чтобы Съезд определил свое отношение к проекту Конституции. Постановлением Съезда можно было бы поручить комитетам и комиссиям Верховного Совета, Верховному Совету в течение ближайших месяцев обсудить имеющиеся поправки и доработать проект.

Убежден, важнейшее государственное дело должно, наконец, встать на твердую, постоянную основу и проводиться в четком взаимодействии с органами российского парламента.

Видимо, можно подумать и о всеобщем референдуме по проекту новой Конституции. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Борис Николаевич. Уважаемые народные депутаты! Наверное, целесообразно, вместо того чтобы задавать вопросы, начать обсуждение. Я прошу для индивидуальной записи и для обсуждения использовать электронную систему. К нам уже заявки поступили от общественно-политических групп, фракций, депутатских групп. Записалось 9 человек и через Секретариат нам передали список. Записались для выступлений депутаты: Амбарцумов, Тумов, Темиров, Полозков, Цанн-кай-си, Хутыз, Золотухин, Румянцев, Абдулатипов. Эти депутаты имеются в списке.

Давайте определимся с регламентом. Наверное, пять минут, как вы считаете? Я ставлю на голосование. Кто за то, чтобы дать до 5 минут на выступление? То есть до перерыва нам надо принять постановление. Большая просьба к депутатам ознакомиться с проектом постановления, может быть, будут замечания.

Уважаемые депутаты, прошу голосовать.

Результаты голосования:

Кворум для принятия решения.....	526
Проголосовало «за».....	619
Проголосовало «против»	4
Воздержалось	3
Всего проголосовало	626
Не голосовало	3
Решение принимается.	

Приступаем к обсуждению. Прошу включить электронную систему и дать возможность депутатам записаться. А я предоставляю слово первому в этом списке депутату Амбарцумову Евгению Аршаковичу. Пожалуйста. Подготовиться депутату Тумову.

Е.А. Амбарцумов, Тушинский территориальный избирательный округ, г. Москва. Уважаемые коллеги, уважаемый Президент!

Я бы хотел, будучи членом Конституционной комиссии и ее рабочей группы, отметить некоторые характерные черты проекта новой Конституции.

Поддерживая доклад Бориса Николаевича, хотел бы обратить внимание на следующее.

Первое. Открытость и демократизм работы Конституционной комиссии. В любой момент работы и Комиссии, и Рабочей группы представители разных фракций, разных политических убеждений могли участвовать. Их мнения выслушивались. Не всегда, естественно, принимались, но главное, что они учитывались. Важно отметить, что учитывался

и альтернативный проект, и проект саратовский, который был отмечен премией.

Я бы хотел сказать, что сейчас, когда предстоит дальнейшая доработка конституционного проекта, есть все возможности для того, чтобы все депутаты, прежде всего критики проекта, приняли участие в дальнейшей работе Конституционной комиссии.

Второе. Я хотел бы обратить внимание на то, что проект Конституции означает решительную преграду на пути тоталитаризма и деспотизма. Это, может быть, самая главная новация, самая главная новелла, как говорят юристы, в этом проекте. Это чрезвычайно важно. И здесь, я думаю, народ убедится в том, что Конституция не допустит установления деспотизма никакой партии, никакой личности.

Третье. Проект — это результат коллективного демократического творчества. Нельзя связывать его представление с работой какой-то отдельной личности, как бы ни был значителен ее вклад.

Четвертое. Проект учитывает, и это чрезвычайно важно, интересы всех составляющих Федерацию, как республик, так и территориальных образований. И очень важно это в связи с тем, что необходимо обеспечить целостность Российской Федерации. Важно, что проект защищает интересы всех россиян, которые живут за ее пределами и интересы которых сейчас подвергаются угрозам. Это прекрасно известно из средств массовой информации, из нашей повседневной практики. В этой связи обратите внимание на статью 19 проекта, которая гарантирует гражданам Российской Федерации защиту и покровительство за пределами Российской Федерации.

Далее я бы хотел обратить внимание на то, что, хотя Борис Николаевич охарактеризовал нашу систему, которая родится в результате принятия новой Конституции, как президентскую республику, важно отметить, что в нем, в этом проекте, очень четко и весомо обозначена роль парламента. Налицо действительное разделение властей, введение системы сдержек и противовесов. Если в Соединенных Штатах, например, существует президентская республика, то мы прекрасно знаем, что в этих условиях парламент — Конгресс — действительно может говорить свое слово в случае, если он считает нужным, если есть для этого законное основание, отстранять от должности Президента. Был соответствующий опыт.

Я не согласен с позицией группы «Смена», которая сейчас была распространена, в том, что проект в этом смысле неприемлем. Позиция группы «Смена» не подтверждается фактами. Она, например, упрекает проект в отказе от принципа незыблемости границ России. Но это не-

верно. Здесь, собственно говоря, в иной форме повторены выводы Хельсинской конференции, которые предусматривают, что границы могут быть скорректированы в результате мирного политического процесса. И, кстати говоря, они корректируются каждый год с теми или иными государствами. И это никак не означает отхода от принципа незыблемости границ.

Есть в Конституции слабые места и недостатки? Конечно, есть. Мне кажется, и это стало особенно очевидно в последние недели, что слишком сложна и внутренне противоречива система исполнительной власти. Слишком много органов: Совет Министров, Государственный Совет, Совет Безопасности. Мы знаем, что противоречия между этими органами и внутри этих органов вносили определенную сумятицу в положение в нашей стране.

Я думаю, что следовало бы также предусмотреть какой-то контроль Верховного Совета над назначением не только премьер-министра (или Президент будет исполнять эту функцию), но и министров. Иначе может случиться так, что в одной упряжке будут, как лебедь, рак и щука, люди совершенно разных политических подходов.

Я думаю, нам пора дать последний сигнал к принятию новой Конституции. Иначе мы будем выглядеть перед миром как сторонники брежневской Конституции. Спасибо.

Председательствующий. Уважаемые народные депутаты, здесь находятся члены Конституционного Суда. Наверное, их надо посадить в президиум, в левое крыло, как вы считаете? Чтобы в президиуме были представлены все ветви власти в одинаковой степени. Прошу Вас, Валерий Дмитриевич, возглавить судей Конституционного Суда и сесть рядом с нами. Слово предоставляется депутату Тумову Мухамадину Мухамидовичу. Подготовиться депутату Грачеву.

М.М. Тумов, *Чегемский национально-территориальный избирательный округ, Кабардино-Балкарская ССР.*

Заявление Съезду народных депутатов РСФСР

Мы, народные депутаты РСФСР от национально-государственных и национально-территориальных образований, считаем необходимым заявить, что подготовленный Комиссией проект новой Конституции РСФСР неприемлем как концептуально, так и нравственно, ибо игнорирует суверенные права народов республик и национальных автономий. Этот проект продолжает тенденцию узурпирования прав целых народов, и принятие этого проекта было бы нарушением всех признанных международных норм, регулирующих национально-политическую жизнь народов России.

Проект новой Конституции еще более ухудшает положение малых народов. По всем направлениям в Конституции Российской Федерации заложено новое наступление на ликвидацию национальных и национально-государственных образований народов. Отсутствуют в проекте даже понятия «нация», «национальная самобытность» и «национальная территория». Национальная территория подменяется географической средой обитания. В проекте Конституции заложены принципы, неприемлемые по многим параметрам для народов автономий из-за отрицания федеративной сущности РСФСР и превращения ее в унитарное государство вопреки решениям первого, третьего съездов, которые сегодня, как ни странно, в условиях демократизации просто игнорируются.

Уместно напомнить, что принцип права народов на национальное самоопределение был заложен в основу совершенствования федеративного устройства РСФСР еще III Съездом Советов. До сих пор другим документом этот принцип не отменен. Более того, в решениях третьего Съезда народных депутатов РСФСР подтверждается суверенитет республик РСФСР. В проекте новой Конституции для нас неприемлемы ограничения статуса и суверенных прав национальных республик как национально-государственных образований, их уравнивание с правами и статусом краев и областей; непризнание проектом Конституции статуса наций на национальную среду обитания; принятие принципа реализации суверенитета РСФСР без признания реализации суверенитетов национально-государственных образований субъектов Федерации; непризнание и игнорирование общепризнанного принципа права национального самоопределения народов, образующих Федерацию.

Мы категорически возражаем против отделения земель от республик, входящих в РСФСР, и от национальных автономных образований. Без национально-государственного самоопределения русского и других народов РСФСР будет фиктивной федерацией, унитарным государством с ущемлением прав народов.

За полтора года работы Конституционная комиссия практически проигнорировала все наши предложения и замечания, не внесла в проект каких-либо существенных поправок.

На основании изложенного народные депутаты от республик РСФСР и автономных образований настаивают на срочном приведении предложенной концепции Конституции в соответствие с решениями первого и третьего съездов, особенно в части федеративного устройства, и, исходя из учета суверенных прав республик, расширения их самостоятельности.

У кабардинцев есть пословица: «Бедный вынужден говорить всегда дважды». Мы с этим заявлением выступали в Верховном Совете России, нас не услышали. Даже ни одна газета не сочла нужным напечатать наше заявление. Мы поэтому вынуждены обратиться к Съезду. Спасибо. У меня все.

Председательствующий. Слово депутату Грачеву Владимиру Александровичу. Подготовиться депутату Темирову от фракции «Суверенитет и равенство».

В.А. Грачев, Первомайский территориальный избирательный округ, Пензенская область. Уважаемый Президент Российской Федерации, уважаемый Президиум, уважаемые народные депутаты!

Проект новой Конституции, которую обсуждал Совет Республики, палата, в которой я имею честь представлять Пензенскую область, был одобрен Советом Республики. И главный вопрос, как следует из выступления предыдущего оратора, это все-таки вопрос о национально-государственном устройстве Российской Федерации.

На мой взгляд, в новой Конституции заложено рациональное национально-государственное устройство Российской Федерации. Я выступаю, выступал и буду выступать за равные права всех субъектов Федерации, но это ни в коем случае не должно означать и не означает, на мой взгляд, что в той Конституции, которая представлена Конституционной комиссией, имеется ущемление чьих-либо прав. Предыдущий оратор товарищ Тумов пытался сказать, что есть ущемление прав автономий. Ознакомление с текстом Конституции и со всей работой Конституционной комиссии показывает, что никто не стремился ущемлять права кого бы то ни было. Более того, Декларация прав и свобод человека и гражданина, которая заложена в Конституцию и сегодня будет рассматриваться Съездом народных депутатов, направлена на расширение прав всех народов, каждого человека, а не только отдельных руководителей в отдельных образованиях, которые представляют больше свои интересы, чем интересы народов своих республик.

Я живу в Пензенской области и представляю депутатский корпус нашего края. У нас рядом находится Мордовская ССР. Это бывшая автономная республика, приобретающая статус республики в составе СССР. Она мало чем отличается от нашей области. Мы живем в дружбе, согласии и не видим каких-либо ущемлений. Думаю, что и жители соседнего Саранска, с которыми мы сотрудничаем по всем направлениям, вряд ли видят какие-либо ущемления. Чем Мордовия отличается от нашей области? Практически мы два равноправных субъекта. Думаю, что люди мордовской национальности, живущие в Пензенской области, должны

иметь такие же права, как люди русской национальности, живущие в Мордовской ССР.

В одном из сел моего округа построена новая мечеть, там живет татарское население. Считаю, что права татарского населения в Пензенской области должны быть не меньше, чем права татарского населения в Татарстане или татарского населения в Мордовской республике.

Именно такой подход от человека, от, если хотите, суверенитета человека, от прав человека — он единственно верный. И правильно, не надо заносить национальность в паспорт, это будет, так сказать, наиболее перспективно.

Думаю, что с решением этого вопроса нужно пойти, как говорится, навстречу друг другу. Может быть, не образовывать земли. Может быть, придать определенный статус краям и областям, дать им право образовывать какие-то комплексные субъекты Федерации. И можно пойти на одинаковое название «республика». Республика — она может быть и по национальному признаку, и по территориальному. Я думаю, что те недостатки в Конституции, которые связаны с управлением, как говорил депутат Амбарцумов, с некоторой громоздкостью аппарата управления, исполнительной власти, могут быть устранены путем внесения поправок, путем работы Конституционной комиссии с участием всех народных депутатов над текстом Конституции. Соответствующие предложения могут быть внесены и рассмотрены, они не должны препятствовать принятию самой Конституции.

Поэтому я считаю, что в постановлении надо записать не «принять к сведению», а «одобрить представленный Конституционной комиссией проект Конституции Российской Федерации». Это, я думаю, будет больше соответствовать действительному положению вещей.

И повторяю, товарищи, я интернационалист. Среди моих друзей есть очень много людей различных национальностей: и узбеки, и татары, и мордва, и кто угодно. Мы все хотим жить в дружбе, никто не хочет ущемлять интересы кого-либо. Я за то, чтобы эту Конституцию совершенствовать дальше, но в достаточно короткий срок, а сегодня принять постановление, заменив в первом пункте слова «принять к сведению» на слова «одобрить». Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово предоставляется депутату Темирову Умару Ереджибовичу, подготовиться депутату Полозкову Сергею Александровичу.

У.Е. Темиров, *Адыге-Хабльский национально-территориальный избирательный округ, Карачаево-Черкесская ССР.* Уважаемый Президент РСФСР, уважаемые народные депутаты, уважаемый Президиум!

Наше предложение — не включать в повестку дня Съезда вопроса о проекте новой Конституции Российской Федерации — было продиктовано двумя соображениями.

Первое. Слабой проработкой раздела о федеративном устройстве России.

Второе. Нам не хотелось рассказывать на Съезде о том, что Конституционная комиссия в лице ее конкретных разработчиков не прислушивается и не учитывает неоднократные замечания, предложения и критику, которые высказывают депутаты к этому разделу проекта.

Я думаю, что никто не ставит под сомнение большую и полезную работу, которую проделала Конституционная комиссия. В новой Конституции много положительного, оригинального, содержательного, многие главы практически готовы к тому, чтобы за них сегодня проголосовать. Однако нельзя согласиться с разделом о федеративном устройстве России. Требует серьезной доработки и раздел о государственной власти, есть замечания и по другим, тем или иным разделам и статьям.

Возвращаясь к разделу о федеративном устройстве, хочу еще раз обратить внимание на несколько моментов: разработчики этого раздела не учитывают историю формирования российской государственности, они пошли по пути прямого копирования иностранного опыта, в частности немецкого и американского. Но мудрость и воля русских царей состояла в том, что они еще в средние века сумели преодолеть раздробленность русских земель в виде княжеств и создать унитарное могучее и единое государство. А теперь нам предлагают снова образовать земли, которые бы имели даже свои Конституции. Кажется заманчивым, но это не так. Здесь заложены источники раздробления русской земли, источники разногласий, игнорирования воли центральной власти России. Если говорить о федеративном устройстве Германии и Америки, то нельзя забывать о том, что это не игра в федерацию, оно в этих странах продиктовано тем, что исторически их земли были раздроблены, разобщены, и на большее, чем на основе федерации объединить их в земли, в штаты, возможностей и воли у них не хватило. Поэтому опыт Германии и Соединенных Штатов для русских интересов, на мой взгляд, неприемлем. Это в прошлом, и к нему не следует возвращаться в новейшее время.

Я здесь не касаюсь огромных материальных затрат, которых требует реорганизация областей и краев, их объединение и разъединение. Теперь о национально-государственных образованиях в Российской Федерации. Можно и нужно критиковать национально-государственное устройство России в советский период. Однако мы не можем согласиться с тем, что образование республик было необходимой мерой сохране-

ния единой России в форме федеративного устройства. Теперь наша задача сохранить это единство, наполнить его соответствующим содержанием, не ущемляющим интересы всех субъектов Федерации.

Однако раздел о федеративном устройстве России в проекте Конституции в республиках и автономных образованиях встревожил силы, стоящие за единство России, а что касается сепаратистов, их это даже обрадовало. Дело в том, что сепаратистские силы получили в руки конкретные аргументы для утверждения своего тезиса, что имперские традиции в России не кончились, а, наоборот, усиливаются. В частности, в статье 78 утверждается, что население части республики может образовать большинством голосов новую республику или республика может, по решению двух третей от общего числа избирателей, прекратить свое существование в прежнем статусе.

В проекте Конституции четко и ясно не излагается право народов быть представленными в законодательных и исполнительных органах Российской Федерации.

Во многих республиках и автономных образованиях соотношение национальностей, их удельный вес неодинаковы. Там, где коренного населения в силу миграционных процессов оказалось намного меньше, оно стоит перед риском потери своей государственности. С такой перспективой, конечно, республики, автономные образования не могут согласиться. Об этом неоднократно высказывались депутаты при обсуждении проекта новой Конституции, однако разработчики к голосу депутатов не прислушиваются. Поэтому нам представляется, что есть необходимость пополнить Рабочую группу разработчиков Конституции специалистами из республик, автономных областей, автономных округов. Подвергнуть тщательной экспертизе каждую статью и каждый раздел Конституции с привязкой к нашей действительности, к особенностям России. К дальнейшей разработке надо подключить более активно комиссии, комитеты, палаты и весь Верховный Совет РСФСР.

По нашему мнению, необходимо вернуться к разработке Федеративного договора, в котором предусмотреть все принципиальные вопросы сохранения единства Российской Федерации.

И последнее. Отдельным членам Рабочей группы, особенно уважаемому Румянцеву, следует воздерживаться в прессе от упреков и обид в адрес депутатов, когда с ним не соглашаются. Нам всем следует помнить о том, что речь идет о кардинальных вопросах нашего бытия на будущее, поэтому к ним надо подходить весьма ответственно, весьма взвешенно. Здесь нужно взаимное понимание, взаимная доброжелательность. Благодарю за внимание.

Председательствующий. Слово Полозкову Сергею Алексеевичу от фракции «Смена». Подготовиться депутату Федосееву Ивану Васильевичу.

С.А. Полозков, *Сормовский территориальный избирательный округ, Нижегородская область.* Уважаемые народные депутаты, я выступаю от имени фракции «Смена». Мы распространили документ, в котором наша фракция выражает свое отношение к проекту Конституции. Мне бы хотелось эти вопросы несколько конкретизировать.

Я согласен с тем, что Конституционная комиссия провела большую работу, и в целом проект Конституции, особенно в части прав человека, достаточно взвешен и грамотен. Однако по целому ряду фундаментальных проблем проект является совершенно неприемлемым. В первую очередь это касается вопроса о национально-государственном устройстве Российской Федерации. В проекте, в разделе «О национально-государственном устройстве» предполагается ввести для земель и республик собственное законодательство — уголовное, гражданское, которое является совместной компетенцией Российской республики и национально-государственных образований на территории России. Дело в том, что предполагается, что российские законы должны определять только основу законодательства. Мы уже сталкивались с подобным на примере Союза и видели, к чему это привело. Наше законодательство и так несовершенно, наши суды совершенно не умеют решать вопросы рыночных конфликтов на международном уровне власти, поэтому ничего, кроме усиления сепаратизма, здесь мы не получим. Создание земель вместо краев и областей, кажущиеся интересными находки в теоретическом плане на практике приведут к мучительному перекраиванию административно-территориального устройства страны, которое в условиях переходного периода может обернуться полной потерей управляемости страной. Да и не законодательные функции нужны в первую очередь областям, краям и республикам. Им нужны финансы, децентрализация бюджетных прав, что, к сожалению, мы делаем слабо. Им нужны права на недра, леса, получение компенсации за их использование. Негоже, когда Тюмень вместо того, чтобы стать своеобразным сибирским Кувейтом, превращалась в нищий край, как это сейчас есть.

Совершенно неконкретно расписаны права местного самоуправления в данном проекте Конституции. Следующим опасным моментом является государственное устройство Республики. Слишком много расписано там функций для исполнительной власти. Вводится и Госсовет, и Совет Безопасности, и уполномоченные Президента на местах, которые,

в общем-то, вводились как временная мера. Стоит ли включать все эти моменты в Конституцию, которая должна действовать века?

Наблюдается некоторая эклектика. С одной стороны, мы даем очень мощные законодательные права республикам и землям, которые, в общем-то, не готовы еще к этому, потому что уровень законодательства на уровне России достаточно слаб; с другой стороны, в вопросах исполнительной власти мы выстраиваем жесткую вертикальную структуру, вырывая реальный суверенитет из-под республик. Достаточно сказать, что, например, в одной из статей говорится о том, что вопрос о федеральных органах на территории республик и земель решается лично Президентом. Естественно, такого не может быть в нормальном государстве.

Много в Конституции деклараций и просто нелепостей. Например, декларацией является идея социального рыночного хозяйства. Это, в общем-то, идеи социал-демократической партии, которым я в определенной степени симпатизирую, но зачем же вносить в Конституцию идеи определенной партии, если мы договорились, что идеологии в Конституции быть не должно?

Однако работать над проектом Конституции необходимо, и здесь хотелось бы отметить следующее. Мы выбрали Конституционную комиссию на первом Съезде, не зная потенциальных возможностей друг друга. Поэтому необходимо провести определенную ротацию. У нас достаточно депутатов, которые проявили свои способности и могут работать в Конституционной комиссии. Следующий чисто формальный момент. Эта Комиссия создавалась из народных депутатов РСФСР. Сейчас Президент не может возглавлять Конституционную комиссию, я считаю, и с чисто формальной стороны, да и с фактической, потому что у Президента, действительно, и так много дел и мы должны освободить его от этой тяжелой обязанности. Поэтому мы предлагаем от имени своей фракции в постановление о деятельности Конституционной комиссии внести следующие изменения:

Пункт 2 изложить в следующей редакции: «С учетом замечаний и предложений народных депутатов РСФСР поручить Конституционной комиссии и Верховному Совету РСФСР доработать представленный Съезду проект Конституции Российской Федерации», то есть не выносить его на очередной Съезд, потому что, возможно, по этому вопросу придется созвать и внеочередной Съезд.

Пункт 3 изложить в следующей редакции: «В целях упорядочения работы над проектом Конституции Российской Федерации и проведения конституционной реформы поручить Верховному Совету провести ротацию членов Конституционной комиссии и разработать поправки в

Регламент Съезда народных депутатов в части, касающейся внесения изменений в Конституцию».

Что я имею в виду? Так, как мы принимаем Конституцию, это, в общем-то, безобразно. Мы должны принять такое решение, что все поправки... Все, да? Поправки я передал. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Эти поправки надо рассмотреть, когда будете работать над постановлением. Хорошо. Слово Федосееву Ивану Васильевичу, подготовиться депутату Цанн-кай-си Федору Васильевичу.

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

Уважаемые народные депутаты, мне думается, упреки в адрес Конституционной комиссии, в адрес представленного Съезду проекта новой Конституции — это, скорее всего, результат недостаточно, может быть, глубокого проникновения в концепцию этого документа. Это результат скорее недопонимания, чем тех недостатков, которые в этом проекте есть. Я хотел бы проиллюстрировать свою позицию хотя бы таким примером. Вы знаете, что не так давно, буквально в этом году, повысили статус, к примеру, Адыгейской автономной области до статуса республики, Хакасской автономной области до статуса республики. А разве мы, жители Иркутской области, хоть в чем-то возразили? Так скажите, уважаемые товарищи депутаты от Хакасской и Адыгейской автономных республик, почему и какие основания имеются у вас сегодня возражать против расширения прав Иркутской области, против того, чтобы Иркутская область — край в 770 тысяч квадратных километров, в котором проживают 3 миллиона человек и налицо достаточно мощный экономический потенциал — не стала полноценным субъектом Российской Федерации? От этого выиграет и управление страной, и народным хозяйством. От этого выиграют, в конечном счете, и те национально-государственные образования, которые сегодня почему-то против этого равенства. Ведь речь не идет о каком-то ином равенстве, кроме, действительно, равенства, в том числе и на природные ресурсы, и на законодательное регулирование с учетом местных особенностей жизни народов, проживающих на этой территории.

Конституция никак, ни в какой мере не покушается на те права, которыми располагают сегодня республики и народы этих республик, при условии, если мы признаем в качестве основы нашей государственности главное: что Россия единое и неделимое государство, что люди, независимо от рас и национальностей, независимо от мест проживания, равны. Если мы это признаем, то никакой основы для принципиальных разно-

гласий не остается. Все остальное в процессе работы над проектом, безусловно, можно и нужно устранить.

Конечно, те критические замечания, которые прозвучали здесь в отношении скорейшего объединения земель, замечены Конституционной комиссией, и в тот проект, который изложен в № 8 «Конституционного вестника», изменения уже внесены. Поэтому, мне думается, эти замечания недостаточно принципиальны, чтобы на них строить обвинения в отношении работы Конституционной комиссии, а также и нового проекта.

Недостатков в работе Конституционной комиссии, действительно, было достаточно много. Мне думается, они не только в том, что какие-то политические силы пытаются блокировать работу Конституционной комиссии. Во многом ее работа зависит от руководства комиссии. Например, председатель Конституционной комиссии Борис Николаевич Ельцин в этом году не был ни на одном ее заседании, Руслан Имранович Хасбулатов появлялся буквально на минуту. Мне думается, что это во многом и было причиной того, что некоторые члены Конституционной комиссии просто уходили с заседаний или не приходили вообще.

С учетом важности этого органа, мне думается, недостаточно, чтобы один-единственный депутат Олег Германович Румянцев работал в Конституционной комиссии на постоянной основе. Надо дать большему числу членов Конституционной комиссии такую возможность. И тогда документ, который должен представляться Съезду, не будет документом Рабочей группы, а будет действительно документом Конституционной комиссии. Поэтому, мне думается, в проект, который предложен, можно было бы внести такие изменения: во-первых, предложенный Съезду проект Конституции принять за основу и, во-вторых, хотелось, чтобы этот принятый за основу проект мы не только обсудили в тех властных структурах, которые действуют на Съезде и в Верховном Совете, но, наверное, неплохо было бы подключить и Верховные Советы республик, и Советы народных депутатов областей и краев. Это, конечно, тоже обогатило бы документ и, с другой стороны, подготовило бы общественное мнение к его принятию. У меня все. Спасибо.

Председательствующий. Слово депутату Цанн-кай-си Федору Васильевичу. Подготовиться депутату Хутызу Асланбию Исмаиловичу.

Ф.В. Цанн-кай-си, Ленинский территориальный избирательный округ, Владимирская область.

Уважаемые народные депутаты, уважаемый Президент России, уважаемый Председатель Верховного Совета!

Я хотел бы продолжить мысль, которой закончил свое выступление Борис Николаевич, со слов, что нам нельзя медлить с принятием этой Конституции. Если мы промедлим с принятием Конституции, то может сложиться такая ситуация, когда социально-государственные образования, союзные республики примут свои конституции и сепаратистски настроенные элементы в различных республиках могут сказать, что нет никакой нужды в федеральной Конституции и нас может постигнуть судьба Союза, судьба союзной Конституции. Поэтому медлить с принятием нашей Конституции нельзя. И в этой связи мне хотелось бы сказать, откуда у нас появилось само понятие «земли». Это понятие родилось не в сознании разработчиков Конституции, оно появилось осенью прошлого года в ответ на требования в некоторых автономных республиках создать русскую республику. Они говорят: только при условии, если будет создана русская республика наряду с другими республиками, они будут считать себя равноправными субъектами. А сегодня, когда субъектами республики объявляются все края и области, они оказываются как бы ущемленными.

Идея создания русской республики была решительно отвергнута разработчиками потому, что создание такой республики могло бы привести действительно к уходу русских из союзных республик, какими бы при этом ни были добрыми и искренними намерения и желания тех, кто это предлагал. Но вместе с тем было определенное рациональное зерно в претензиях автономных тогда еще республик, что они окажутся неравноправными, если всеми субъектами будут объявлены и края, и области. Вот вследствие этого и родилось понятие «земли», то есть идея наряду с двадцатью, скажем, республиками создать 20-25 земель, которые бы объединялись, исходя из их исторических связей, экономических традиций и так далее. Это было экономически и географически обосновано экспертами целого ряда научно-исследовательских институтов, географического факультета МГУ и так далее. И надо сказать, что многие автономии отнеслись положительно к этой идее, идее создания земель. В этом случае было бы действительно равенство субъектов.

Но мне бы хотелось поставить следующий вопрос. Почему вообще нам нужно федеративное устройство? Федеративное устройство нужно только потому, что у нас много национальностей и народностей и оно будет строиться исключительно на национальном принципе? Или федеративное устройство нам требуется еще по каким-то другим причинам? Мне думается, если наше федеративное устройство будет строиться исключительно на национальном принципе, нас постигнет та же судьба, какая постигла Чехословакию, Югославию и так далее. Федера-

тивное устройство, основанное исключительно на национальном принципе, оказывается недостаточно жизнеспособным и жизнестойким. Думаю, что федеративное устройство нам нужно и потому, что у нас существуют нации, национальности, народности, но также еще и потому, что нельзя из единого центра управлять разнообразными, многообразными регионами, краями и областями. Для демократического характера нашего государства, для того, чтобы дать самостоятельность многообразным регионам, составляющим Россию, нам, наряду с национальным принципом, нужно постепенно вводить и территориальный принцип.

Если строить Федерацию исключительно на национальном принципе, учитывая неповторимость, уникальность всех наций, мы никогда абсолютно не гармонизируем эти отношения, поскольку для одной национальности важным окажется территориальный вопрос, для другой может оказаться важным религиозный вопрос, для третьей вопрос языка, для четвертой вопрос самосознания. Поэтому, несомненно, надо, прежде всего, учитывать сегодня существующие союзные республики, но постепенно вводить и территориальный признак. Только в этом случае мы можем создать Федерацию, в перспективе жизнеспособную и жизнестойкую.

Несколько слов о работе Конституционной комиссии. Здесь раздавались упреки в адрес секретаря Конституционной комиссии Олега Германовича Румянцева. Думаю, что, если часть упреков и справедливая, то, учитывая ту атмосферу, идеологическую, которая создавалась вокруг проекта Конституции, учитывая политическую подозрительность, которая была, учитывая то, что сама Конституция была сформирована по принципу представительства, я думаю, что только благодаря вот такой фанатичной преданности идее Конституции и элементу романтизма, присущему Олегу Германовичу, ему удалось породить на свет эту Конституцию. Поэтому надо удивляться не столько погрешностям и пробелам в этой Конституции, сколько самому факту появления ее сегодня.

Поэтому я хотел бы призвать народных депутатов не затягивать процесс принятия этой Конституции. Благодарю за внимание.

Председательствующий. Слово Хутызу Асланбию Исмаиловичу. Подготовиться депутату Егорову Владимиру Николаевичу. Обращаю внимание на необходимость соблюдать регламент, выступать не более пяти минут.

А.И. Хутыз, Майкопский национально-территориальный избирательный округ, Адыгейская ССР.

Уважаемый Борис Николаевич! Уважаемый Руслан Имранович!

Уважаемый высокий Съезд! Обсуждаемый нами сегодня проект новой Конституции – это, безусловно, новый и решительный шаг вперед

в вопросах государственного строительства, в правах и свободах личности, в утверждении общечеловеческих ценностей. Но вместе с тем нельзя не сказать об его изъянах. На мой взгляд, россиянам надо сказать прямо и честно: в то время, когда нашу бывшую Родину под названием СССР раздирают межнациональные конфликты, когда эта беда коснулась Российской Федерации, и если быть объективным, то ни один регион нашей Республики не гарантирован от этой «чумы» (подтверждение тому многочисленные публикации, репортажи в прессе и телевидении), рабочая группа Конституционной комиссии с завидным хладнокровием и упорством отстаивает догмы, заложенные в четвертой главе, касающейся национально-государственного устройства. Меня лично не покидает мысль о тайном соавторстве Владимира Жириновского, высказывания которого удивительно совпадают с идеями, заложенными в этой главе. Уважаемые коллеги! Я хотел бы вам напомнить решения третьего Съезда, который обязал Верховный Совет подготовить Федеративный договор, и, как мы все знаем, вариантов Федеративного договора существует около полутора десятков. Но всякий раз, когда делалась попытка принять его, находились силы, которые торпедировали этот процесс. И именно эти силы, выступающие за создание унитарного Российского государства, проталкивают данную Конституцию. Чем же иначе объяснить, что месяц тому назад в палатах Верховного Совета прошло обсуждение новой Конституции, были высказаны по сути дела те же замечания, что и год тому назад, эти замечания учитываются рабочей группой, но Верховный Совет отклонил предложение о внесении в повестку дня Съезда обсуждения Конституции, хотя были включены все рычаги, вплоть до поименного голосования. Мне кажется, что авторы не представляют себе взрывоопасный характер четвертой главы или, по крайней мере, думают отсидеться в уютных московских квартирах. Наивные мечты.

Вызывает удивление позиция Председателя Совета Национальностей Абдулатипова. Рамазан Гаджимурадович, такое впечатление, что для Вас это носит чисто теоретический характер. А ведь здесь судьбы, и судьбы миллионов людей. Мы от Вас ждали и ждем большей боевитости в отстаивании истинных интересов россиян. И вообще роль Совета Национальностей сведена до крайне низкого уровня именно в вопросах, являющихся основополагающими для палаты.

Сегодняшний проект не учитывает реалии, сложившиеся в стране. Он оторван от жизни. Если провести аналогию, то это почти несбывшееся светлое коммунистическое будущее. Именно сейчас, когда Президент выступил с радикальной экономической программой и требуется консолидация всех народов, мы вносим законопроект, который, на мой взгляд,

не будет способствовать этому позитивному процессу. Только через экономику и приватизацию, создание класса собственников, через насыщение рынка необходимыми потребительскими товарами мы сможем выйти на подступы к рубежам восприятия проблем новой Конституции.

А сейчас предлагаю заняться подписанием Федеративного договора, и на этой основе, на этом прочном фундаменте строить новую Конституцию. Здесь депутат Тумов приводил кабардинскую поговорку, я хочу привести адыгейскую. (Говорит по-адыгейски.) Если перевести на русский язык, это означает, что малочисленный народ беден. Думаю, что эта поговорка из древних времен, когда властвовал закон джунглей. Если мы идем сегодня к правовому государству, то, я думаю, не должны быть забыты интересы малочисленных народов. На реплику уважаемого депутата из Иркутской области я ответил бы так: я за единую и неделимую Россию, равные права всех россиян, где бы они ни проживали, но в то же время я категорически против, чтобы навязывалась воля большинства. Если учесть последние проработки Конституционной комиссии, то механическим большинством, двумя третями голосов, практически половина автономий будет уничтожена. Благодарю за внимание.

Председательствующий. Слово Егорову Владимиру Николаевичу. Подготовиться депутату Золотухину. Нет Егорова? В таком случае слово депутату Неласову Николаю Александровичу. Подготовиться Абдулатипову. Нет, подготовиться Золотухину, я уже объявил.

Н.А. Неласов, Прикамский территориальный избирательный округ, Татарская ССР.

Высокоуважаемый Съезд, высокоуважаемый Президент, уважаемый Президиум!

Прежде всего, мне хотелось бы высказать слова глубокого удовлетворения той работой, которая была проведена Конституционной комиссией по подготовке многочисленных, и особенно последнего, проектов Конституции Российской Федерации. Я не разделяю некоторых критических положений в адрес этой комиссии, которые высказаны здесь. Работа действительно была большая, но мне бы хотелось порассуждать над возможностью совершенствования этого проекта в нескольких аспектах.

Прежде всего, это аспект, касающийся проблемы механизма народовластия. Думается, следует поразмышлять о том, насколько целесообразно отказываться от такого института народовластия, как Съезд народных депутатов, и о том, чего мы можем лишиться с ликвидацией этого механизма, ведь устраняя одну бюрократическую структуру в новой Конституции, Верховный Совет, тем самым оторванный от народа,

может превратиться в серьезный тормоз в доведении до высшего уровня власти настроений народа. Вот над этим очень серьезно стоит поразмышлять.

Второе. Сам Съезд является серьезной базой отбора руководящих кадров для всех властей, о которых мы сегодня говорим.

Следующий аспект. Мне хотелось бы остановиться на проблемах образования в Российской Федерации. Я вчера высказался об изменении статей 25, 38 и 43 ныне действующей Конституции. Но и в новом проекте Конституции вновь мы стремимся обозначить обязательность образования. Мы уже знаем, к чему приводит эта «обязаловка», эта порочная практика. Обязательное образование дискредитировало себя. В результате после 1977 года мы получили то, что, может быть, хотели получить тогда, когда принимали этот закон о всеобуче. То есть получили в ряде случаев некомпетентных руководителей в различных структурах нашего общества. И в новом проекте Конституции мы пытаемся узаконить то же самое положение.

И последнее, что хотелось бы сказать мне сегодня, на нашем Съезде, обсуждая проект Конституции или работу Конституционной комиссии. Однозначно, мне думается, нужно высказаться за поворот к прекращению межнациональной розни, раз и навсегда, устремиться к цивилизованному согласию в нашем обществе. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово предоставляется Золотухину Борису Андреевичу. Подготовиться депутату Абдулатипову.

Б.А. Золотухин, *Свердловский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемый Президент!

Уважаемый Председатель!

Я думаю, что в выступлении перед нами Президента России сегодня прозвучала озабоченность по поводу происходящего конституционного процесса, по поводу того, что нам пора от отдельных законодательных актов, разрабатываемых и принимаемых Верховным Советом, перейти к кладке фундамента нашей государственности. Такие идеи мне представляются в высшей степени своевременными и ценными.

Работа, проделанная Конституционной комиссией, заслуживает всяческого одобрения. Мы, наконец, получили проект документа, достойного современной России, достойного ее светлого будущего. Я думаю, что нам следует продолжать работу над этим документом, чтобы довести его до полного совершенства.

Мне, как и моим коллегам в Конституционной комиссии и Рабочей группе, довелось работать над одним из разделов Конституции, над раз-

делом о судебной власти. И мне представляется весьма показательным и важным жест Председателя Верховного Совета Руслана Имрановича Хасбулатова, который пригласил членов вновь избранного Конституционного Суда занять свои места здесь, рядом с главами исполнительной и законодательной властей. Наконец мы устанавливаем разделение властей, мы устанавливаем их своеобразное равенство, подчеркиваем важность и значение идеи противовесов в системе конституционного права.

Я хотел бы сказать вам о том, что заложенные в проекте Конституции идеи, относящиеся к судебной власти, находят широкую поддержку и одобрение среди юридической общественности. Недавно состоялся Первый съезд судей Российской Федерации, которому была предложена концепция судебной реформы, опирающаяся в основном на идеи, заложенные в проекте Конституции. Эти идеи судебной реформы нашли полную поддержку со стороны судей Российской Федерации. Основная идея состоит в том, чтобы, прежде всего, создать независимую сильную судебную власть. Суд должен превратиться из судебных органов в судебную власть, которая станет хранительницей гражданского мира, прав и свобод человека, будет обеспечивать законность и справедливость в обществе. Сегодня мы отмечаем кризис судебной власти, и не только судебной. Мы отмечаем кризис вообще правоохранительных органов. Социологические опросы показывают, что доверие народа к правоохранительным органам, к суду, органам внутренних дел находится на крайне низком уровне. Всего лишь 10 процентов граждан России полностью доверяют нашим правоохранительным органам. Конституция, ее идеи, отраженные в главе о судебной власти, направлены на то, чтобы преодолеть этот кризис. Каковы пути? Прежде всего, нам необходимо возродить суд присяжных, который был гордостью дореволюционной России, суд, в котором правосудие творил сам народ. Сам народ отвечал на главный вопрос всякого судебного спора — вопрос о доказанности вины, вопрос о виновности или невиновности. Вернув в Россию суд присяжных, мы вернем доверие народа к нашей судебной власти.

Проект Конституции предусматривает и возрождение института мировых судей, выборных судей, близких к народу. Проект Конституции по-новому ставит вопрос о контроле судебной власти за применением мер процессуального принуждения, которые затрагивают основные права и свободы граждан, гарантированные Конституцией.

В завершение я хочу выразить надежду, что, доведя до конца работу над проектом Конституции, мы сможем дать России судебную власть, достойную ее прошлого. Спасибо.

Председательствующий. Уважаемые народные депутаты!

Давайте посоветуемся. Выступили уже 12 человек. Конечно, желающих очень много. Это, несомненно, вопросы жизненной важности. Но, учитывая дефицит времени и нашу договоренность динамично решать все вопросы, я бы предложил сейчас дать слово Абдулатипову, затем руководителю рабочей группы Румянцеву. И приступить после этого к принятию соответствующего постановления. Если такое решение устраивает, прошу проголосовать за него.

Результаты голосования

Кворум для принятия решения.....	526
Проголосовало «за»	643
Проголосовало «против»	10
Воздержалось	10
Всего проголосовало	663
Не голосовало	4
Принимается.	

Слово предоставляется Рамазану Гаджимурадовичу Абдулатипову. Подготовиться депутату Румянцеву.

Р.Г. Абдулатипов, *Буйнакский национально-территориальный избирательный округ, Дагестанская ССР, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемый Президент Российской Федерации!

Уважаемый Председатель Верховного Совета!

Уважаемый Съезд!

Мне представляется, у малочисленных народов странная судьба: на каждом крутом этапе исторического развития чаще всего под колесо истории, которое прокручивается жестоко и неминуемо, попадают, прежде всего, почему-то малочисленные народы. Такова их судьба. Но в цивилизованном обществе нужно ее менять в сторону справедливости. И в этой ситуации сегодня, когда мы говорим о развитии демократии, об установлении демократических норм развития нашего федеративного государства, жертвами опять выступают малочисленные народы наших государственных и национально-территориальных образований.

Особенно после августовских событий наметилась тенденция фактически повернуться спиной к правам народов автономий, о которых мы до этого говорили уже, которые обсуждали и приходили к согласию, к согласованию интересов. Для меня это очень странно. Тем более, что в составе ГКЧП не было ни одного представителя малочисленных народов России. (*Шум, оживление в зале.*)

Девяносто процентов обсуждаемых сегодня проблем новой Конституции Российской Федерации главным образом подчинено именно вопросу федеративного устройства. А это, уважаемый Борис Николаевич, уважаемый Руслан Иманович, признак того, что именно этот блок является самым неотработанным, самым несогласованным блоком проекта. Если мы говорим, что политика — это искусство возможного, то возможное, я должен сказать как философ, это суть реальностей. И без учета этих реальностей сегодня идти на радикальные преобразования Российской Федерации, особенно в национальных отношениях, невозможно.

Первая реальность. Российская Федерация исторически сложилась как единое государство народов Российской Федерации. Даже в тот имперский период, еще с XVII века, который мы ругаем, большинство народов Российской Федерации входило под крыло Российской империи путем договоров. Мы об этом сегодня забываем. Сама русская нация оказалась способной сплотить вокруг себя, объединить, выступить собирательницей народов именно исходя из того, что в сознании российского человека, русского человека есть элементы федеративности. Вторая реальность. Это наличие у нас национально-государственных, национально-территориальных, административно-территориальных образований. Нравятся нам они или нет, это тоже реальность. И сегодня нам надо исходить из согласования ими интересов. Мы отработали Федеративный договор. 88 субъектов, в том числе и Иркутская область, единогласно проголосовали за этот договор. На днях в президентских структурах этот договор был одобрен совместно с Председателем Верховного Совета. Это все было подтверждено в постановлениях Съезда и Верховного Совета. И получается, что даже те постановления, которые были приняты по поручению Съезда народных депутатов, для некоторых народных депутатов, для рабочей группы Конституционной комиссии фактически никакого значения не имеют.

Меня удивляет и то, что, когда я встречаюсь с Борисом Николаевичем Ельциным, он полностью согласен с тем, что у нас должна быть федерация конституционно-договорная. Речь не идет о формировании новой российской государственности: она сформирована без нас. Речь идет о разграничении полномочий по вертикали. И мы говорили, что все субъекты Российской Федерации равноправны. Когда я общаюсь с Русланом Имановичем Хасбулатовым, есть полное понимание по этим вопросам. И странно, что после этого Конституционная комиссия неоднократно выносит проект, где не учитываются национальные интересы и национально-государственные интересы народов и республик, не учитывается мнение палаты Национальностей. Так кто же у нас все-таки со-

ставляет Конституцию и кто у нас руководит Конституционной комиссией? И пока мы не ответим на этот вопрос, депутаты будут блокировать Конституцию. Не надо приписывать людям какие-то грехи, которые за ними не числятся. Дело не в том, что кто-то не хочет конституционной реформы, а в том, что те, кто взялся за эту реформу, не хочет учитывать сложившиеся реальности. Наши замечания касаются главным образом федеративного устройства. Другие вопросы в целом приемлемы. Как Председатель Совета Национальностей, я подчеркиваю, что нам жизненно необходимо укреплять целостность Российской Федерации. В этом заинтересованы и самые малочисленные и самые многочисленные народы Российской Федерации. Без этого нет нам выхода из той ситуации, в которой мы сегодня находимся. Но целостность надо укреплять за счет учета интересов всех народов Российской Федерации, всех субъектов Российской Федерации, общегосударственных интересов. Мы, прежде всего, россияне, а потом уже представители всех национальностей. И я прошу всех помнить об этом и, исходя из этого, формировать наше федеративное устройство. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Так, слово предоставляется ответственному секретарю Конституционной комиссии Румянцеву Олегу Германовичу. Пожалуйста.

О.Г. Румянцева, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемый Съезд!

Уважаемый Президент Российской Федерации!

Уважаемый Конституционный Суд!

Мне кажется, что сегодня с докладом нашего Президента — Председателя Конституционной комиссии наш Съезд получает логическое завершение. Первая половина Съезда была посвящена предложенным Президентом мерам тактического характера, по стабилизации экономической и социальной обстановки в Республике, по выходу из кризиса путем принятия довольно жестких решений. Но Президент верно сделал, что сегодня говорил о стратегии. Ибо этот жесткий период, может быть, даже период чрезвычайного положения, (чрезвычайного в правовом смысле слова), который наступает в России до декабря следующего года, не будет постоянным или бесконечным. И поэтому обсуждение проекта новой Конституции Российской Федерации говорит о том, что за временными рамками этого чрезвычайного периода наступит новый период, период, когда Россия, наконец-то, вступит в мировой клуб цивилизованных конституционных государств. Это первое.

Второе, на что хотел бы обратить внимание — на отношение нашего зала, нашего Съезда к предмету конституционной реформы, которое он показал во время доклада Президента и во время дискуссии. Здесь уже говорилось о моем резком заявлении по поводу невключения в повестку дня Съезда вопроса о проекте Конституции. Я приношу извинения Съезду за эти резкие слова, но у меня, ей-Богу, было желание еще раз сказать резкие слова, когда Президент делал доклад о Конституции, о судьбоносном для всех нас документе, а в это время многие побежали в фойе получать книжки со стенограммой четвертого Съезда.

Председательствующий. Олег Германович, упаси Вас Бог делать резкие замечания.

О.Г. Румянцев. Я думаю, что Конституция — это действительно документ огромного значения. От того, как Съезд отнесется к ней, и будет зависеть, как скоро мы ее усвоим и примем.

Хотелось бы обратить внимание на то, что Конституционной комиссии удалось выработать срединную линию в концепции проекта Конституции. Ведь, посмотрите, уже сегодня из выступлений было ясно: один выступает за то, чтобы Российская Федерация была унитарным государством, против придания краям и областям достаточных полномочий, против создания земель, имеющих равный конституционно-правовой статус с республиками; другие выступают, наоборот, не только против унитарного подхода, но и за то, чтобы именно республики, национально-государственные образования имели особый статус в составе Российской Федерации. И вот нам приходилось в этом вопросе искать срединную линию, и, мне кажется, Конституционная комиссия нашла ее.

Такую же срединную линию мы пытались найти, и, кажется, нашли, и в отношениях между правами человека и судебной властью, в отношениях между парламентской республикой и президентской республикой, между ветвями государственной власти. Я прошу учесть это, поскольку работа Конституционной комиссии была нацелена на компромиссный и примиряющий государство и общество документ.

Вместе с тем, некоторые прозвучавшие сегодня нападки на проект Конституции никак нельзя признать достаточно взвешенными. Вот, например, группа «Смена» говорит, что в нем заложена социал-демократическая идея социального государства и социально-рыночного хозяйства. Группа «Смена», по-видимому, не в курсе, что эта идея не социал-демократическая, а выдвинута была она христианским демократом Людвигом Эрхардом в ФРГ сразу после войны. Не все социально-ориентированное имеет отношение к социал-демократии. С другой стороны, депутат Тумов говорил о том, что мы не учли предложения национально-государ-

ственных образований. И это не так. После заявления, сделанного в Верховном Совете от группы автономий (бывших), мы еще раз посмотрели вопрос национально-государственного устройства в статье 7 и включили положение, по которому в рамках Российской Федерации признается право народов на самоопределение. В статью 80 включили обязанность Российской Федерации и входящих в нее субъектов защищать исконную среду обитания малочисленных народов. Полномочия, расписанные между Российской Федерацией и ее субъектами, учитывают проекты конституций, подготовленные в республиках. В частности, мы очень плотно работали с Конституционной комиссией Якутской-Саха Республики и многие из ее предложений учли.

Чем, в основном, отличается четвертый раздел проекта по содержанию и почему он вызывает такое неприятие. Мы стараемся уйти от неверного и ошибочного понимания типа «берите суверенитета столько, сколько сможете переварить». Российская Федерация есть уже существующее единое государство, сегодня Президент прямо об этом сказал. Она не создается заново, идет процесс взаимный и идет он как снизу, так и сверху. Четвертый раздел проекта некоторые депутаты считают наименее проработанным. Нет, напротив, четвертый раздел является ключевым, хорошо прописан и дает четкое разделение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Но нужно сближаться в понимании этого главного вопроса: как разграничить полномочия между РСФСР и его составными частями.

Вот почему я внимательно слушал предложения Абдулатипова, предложения Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, предложения представителей автономий, группы «Смена» и других групп. И поэтому предлагаю после Съезда вместе особенно внимательно отнестись к четвертому разделу с тем, чтобы доработать его к ближайшему Съезду в той мере, в которой он действительно отражал бы интересы нашего федеративного государства.

В самую последнюю минуту я позволил бы сказать о дальнейшей работе Конституционной комиссии. Дело в том, что Конституционная комиссия, к огромному сожалению, так и не получила правового статуса, достаточного для ее работы. Мы являемся комиссией Съезда, вносим на Съезд, который нас создал, наш проект, а Съезд, в общем-то, не всегда идет навстречу своей же комиссии. Мы не являемся комиссией Верховного Совета, и именно это породило нестыковку в работе между комитетами и комиссиями Верховного Совета и Конституционной комиссией.

Наше предложение состоит в следующем: в постановлении Съезда четко записать, что Конституционная комиссия Российской Федерации

становится, начиная с этого Съезда, постоянно действующим органом со статусом никак не ниже постоянного комитета Верховного Совета. Нам хотелось бы, чтобы в процессе подготовки текущего законодательства комитеты и комиссии советовались с Конституционной комиссией, чтобы Конституционная комиссия выдвигала предложения по поправкам к действующей Конституции, создавала иные условия для проведения Конституционной реформы в РСФСР.

Я завершаю на этом и считаю, что нужно согласиться с предложениями, прозвучавшими от ряда депутатов: провести рейтинговое, оценочное, «мягкое» голосование по разделам Конституции. Голосуя по семи разделам Конституции, мы получим оценку Съезда тех или иных разделов и увидим, над какими из них нам предстоит работать в ближайшие месяцы. Спасибо.

Председательствующий. С голосованием у нас просто не получится, тем более, может быть, и не стоит этого сейчас делать, а вот проект постановления нам надо бы принять за основу. Я хотел бы обратить ваше внимание, насколько полезны обсуждения. Съезд выразил какие-то сомнения, многое одобрено и обращено внимание на болевые точки.

Кстати, не только по четвертому разделу, но и по многим другим. Теперь, естественно, и Конституционная комиссия, и Верховный Совет будут иметь определенные целевые установки, высказанные на Съезде с тем, чтобы доработать этот документ, дабы он не отпугивал людей, а наоборот, вел к единению.

О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии я бы поставил на голосование «принять за основу».

Потом по пунктам могли бы обсудить, что можно дополнить, какие положения развить, может, кто-то впишет новые и так далее.

Ставлю на голосование. Кто за то, чтобы принять за основу?... При чем, видите, Конституционная комиссия сама предложила принять к сведению проект Конституции, так что она пыталась избежать каких-то оценочных моментов. Разумный проект.

Результаты голосования

Кворум для принятия решения.....	526
Проголосовало «за».....	730
Проголосовало «против»	21
Воздержалось	10
Всего проголосовало	761
Не голосовал.....	0
Принимается.	

Сейчас ваши предложения. Вот группа «Смена» высказалась. Но если можно, я просил бы об одном: не высказывать сомнений, не предлагать заменить Председателя Конституционной комиссии. Это вопрос во многом этический. Вы знаете, Председатель Конституционной комиссии не стеснял ни депутатов, ни комиссию, он готов сотрудничать. Откровенно говоря, не очень приятно обсуждать этот вопрос.

Прошу высказываться. Первый микрофон, пожалуйста.

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

Уважаемые товарищи!

Я совершенно согласен с высказыванием Руслана Имрановича, о Председателе речь не следует вести, скорее всего, следует вести речь о самом составе Конституционной комиссии. Поэтому первая формулировка, представленная Конституционной комиссией «принять к сведению проект Конституции Российской Федерации» вряд ли приемлема, исходя из тех соображений, что, в общем-то, состав Конституционной комиссии не справился со своей задачей, вы сами слышали выступление уважаемого Председателя Совета Национальностей.

Председательствующий. Но это выступление...

Г.Н. Сорокин. Думаю, будет правильным принять к сведению тот факт, что Конституционная комиссия концепцию первого и третьего Съездов народных депутатов не реализовала в представленном проекте. Такая формулировка была бы правильной.

Председательствующий. Еще какие предложения?

В.А. Грачев. Я в своем выступлении предлагал одобрить представленный проект Конституции. Слова «принять к сведению» заменить на «одобрить».

Председательствующий. Ну, вот видите, неприятие резкое, с одной стороны, и восхищение, с другой. Среднее между ними получается «принять к сведению».

(Оживление в зале.)

Хорошая формулировка.

Пожалуйста, какие все-таки конкретные замечания? Очередь за третьим микрофоном.

А.Г. Селиванов, *Североморский территориальный избирательный округ, Мурманская область.*

Руслан Имранович, мы очень внимательно и заинтересованно обсудили этот проект на заседании Конституционной комиссии, на котором присутствовали, как я видел, кроме членов комиссии, многие депутаты, то есть все, кто хотел участвовать. Поэтому предлагаю поставить на го-

лосование принятие в целом проекта постановления, который внесла Конституционная комиссия. Спасибо.

Председательствующий. Послушаем еще. Пожалуйста, четвертый микрофон. Четвертого нет. Пятый, пожалуйста. Нет, шестой...

П.П. Рябухин, *Тихвинский территориальный избирательный округ, Ленинградская область.*

Руслан Имранович! Поступило два предложения: «принять к сведению» и «в целом одобрить». Они взаимоисключающие. Давайте поставим на голосование и не будем этот вопрос обсуждать в дальнейшем. В целом одобрить.

Председательствующий. Сама Редакционная комиссия из трех вариантов предлагает Съезду...

П.П. Рябухин. Но ведь в выступлениях прозвучали и другие оценки.

Председательствующий. Рекомендую в целях сохранения того хорошего климата, который у нас сложился, оставить формулировку «принять к сведению». Она же не случайно появилась.

Из зала. В целом!

Председательствующий. В целом, да?

Ставлю на голосование: принять в целом проект, представленный Редакционной комиссией. Прошу голосовать.

Результаты голосования	
Кворум для принятия решения.....	526
Проголосовало «за»	758
Проголосовало «против».....	38
Воздержалось	19
Всего проголосовало	815
Не голосовало	0
Решение принято.	

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 2 ноября 1991 г.**

**О проекте Конституции Российской Федерации
и дальнейшей работе Конституционной комиссии¹**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Принять к сведению представленный Конституционной комиссией проект Конституции Российской Федерации.

2. С учетом замечаний и предложений народных депутатов РСФСР поручить Конституционной комиссии и Верховному Совету РСФСР доработать представленный Съезду проект Конституции Российской Федерации и внести его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов РСФСР.

3. В целях упорядочения работы над проектом Конституции Российской Федерации и проведения конституционной реформы в РСФСР придать Конституционной комиссии статус постоянно действующего органа.

Поручить Верховному Совету РСФСР утвердить положение о Конституционной комиссии.

**Председатель
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
от 2 ноября 1991 г.**

**О проекте Декларации прав и свобод человека
и гражданина²**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Поручить Верховному Совету РСФСР рассмотреть представленный Президентом РСФСР проект Декларации прав и свобод человека и гражданина и принять по нему соответствующее решение.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1556.

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1502.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 22 ноября 1991 г. № 1920-1**

О Декларации прав и свобод человека и гражданина¹

Рассмотрев представленный Президентом РСФСР проект Декларации прав и свобод человека и гражданина, Верховный Совет РСФСР постановляет:

1. Принять Декларацию прав и свобод человека и гражданина.

2. Комитету Верховного Совета РСФСР по законодательству, Комитету Верховного Совета РСФСР по правам человека, Комитету Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью подготовить предложения по приведению законодательства РСФСР в соответствие с положениями настоящей Декларации и внести их на рассмотрение Верховного Совета РСФСР.

3. Президиуму Верховного Совета РСФСР: включить намеченные к разработке законы в план законопроектных работ; поручить соответствующим комиссиям палат и комитетам Верховного Совета РСФСР подготовку указанных законопроектов.

**Председатель
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

**Декларация
прав и свобод человека и гражданина
(принята Постановлением ВС РСФСР
от 22 ноября 1991 г.)**

Утверждая права и свободы человека, его честь и достоинство как высшую ценность общества и государства, отмечая необходимость приведения законодательства РСФСР в соответствие с общепризнанными международным сообществом стандартами прав и свобод человека, Верховный Совет РСФСР принимает настоящую Декларацию.

Статья 1.

(1) Права и свободы человека принадлежат ему от рождения.

(2) Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами РСФСР и непосредственно порождают права и обязанности граждан РСФСР.

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Статья 2.

(1) Перечень прав и свобод, закрепленных настоящей Декларацией, не является исчерпывающим и не умаляет других прав и свобод человека и гражданина.

(2) Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе.

Статья 3.

(1) Все равны перед законом и судом.

(2) Равенство прав и свобод гарантируется государством независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

(3) Мужчина и женщина имеют равные права и свободы.

(4) Лица, виновные в нарушении равноправия граждан, привлекаются к ответственности на основании закона.

Статья 4.

(1) Осуществление человеком своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц.

(2) Запрещается использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

Статья 5.

(1) Каждый имеет право на приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации в соответствии с законом РСФСР.

(2) Гражданин РСФСР не может быть лишен гражданства Российской Федерации или выслан за ее пределы.

(3) Гражданин РСФСР не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора РСФСР или СССР.

(4) Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Статья 6.

Лица, не являющиеся гражданами РСФСР и законно находящиеся на ее территории, пользуются правами и свободами, а также несут обязанности граждан РСФСР, за изъятиями, установленными Конституцией, законами и международными договорами РСФСР или СССР. Лицо не может быть лишено почетного гражданства либо предоставленного политического убежища на территории РСФСР без согласия Верховного Совета РСФСР.

Статья 7.

Каждый имеет право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Государство стремится к полной отмене смертной казни. Смертная казнь впредь до ее отмены может применяться в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления только по приговору суда с участием присяжных.

Статья 8.

(1) Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

(2) Задержание может быть обжаловано в судебном порядке.

(3) Заключение под стражу и лишение свободы допускаются исключительно на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законом.

(4) Никто не может быть подвергнут пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без его добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Статья 9.

(1) Каждый имеет право на неприкосновенность его частной жизни, на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только в соответствии с законом на основании судебного решения.

(2) Каждый имеет право на уважение и защиту его чести и достоинства.

(3) Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются, за исключением случаев, указанных в законе.

Статья 10.

(1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

(2) Государство поощряет жилищное строительство, содействует реализации права на жилище.

(3) Жилье малоимущим гражданам предоставляется бесплатно или на льготных условиях из государственных и муниципальных жилищных фондов.

Статья 11.

(1) Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц.

(2) Обыск и иные действия, совершаемые с проникновением в жилище, допускаются на основании судебного решения. В случаях, не терпящих отлагательств, возможен иной, установленный законом порядок, предусмат-

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

ривающий обязательную последующую проверку судом законности этих действий.

Статья 12.

(1) Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

(2) Гражданин РСФСР имеет право свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться.

(3) Ограничение этих прав допускается только на основании закона.

Статья 13.

(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова, а также на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений.

(2) Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается законом.

Статья 14.

Каждому гарантируется свобода совести, вероисповедания, религиозной или атеистической деятельности. Каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные либо атеистические убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона.

Статья 15.

Каждый гражданин РСФСР, убеждениям которого противоречит несение военной службы, имеет право на ее замену выполнением альтернативных гражданских обязанностей в порядке, установленном законом.

Статья 16.

(1) Каждый вправе свободно определять свою национальную принадлежность. Никто не должен быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности.

(2) Каждый имеет право на пользование родным языком, включая обучение и воспитание на родном языке.

(3) Оскорбление национального достоинства человека преследуется по закону.

Статья 17.

Граждане РСФСР имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей,

свободно избираемых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании.

Статья 18.

Граждане РСФСР имеют равное право доступа к любым должностям в государственных органах в соответствии со своей профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются исключительно характером должностных обязанностей.

Статья 19.

Граждане РСФСР вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей.

Статья 20.

Граждане РСФСР имеют право на объединение. Ограничение этого права может быть установлено только решением суда на основании закона.

Статья 21.

Граждане РСФСР имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок.

Статья 22.

(1) Каждый имеет право быть собственником, то есть имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом и другими объектами собственности как индивидуально, так и совместно с другими лицами. Право наследования гарантируется законом.

(2) Каждый имеет право на предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом.

Статья 23.

(1) Каждый имеет право на труд, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается, а также право распоряжаться своими способностями к труду и выбирать профессию и род занятий.

(2) Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на равное вознаграждение за равный труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера.

(3) Каждый имеет право на защиту от безработицы.

(4) Принудительный труд запрещен.

Статья 24.

(1) Каждый работник имеет право на отдых.

(2) Работающим по найму гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, еженедельные выходные дни, праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск, сокращенный рабочий день для ряда профессий и работ.

Статья 25.

(1) Каждый имеет право на квалифицированную медицинскую помощь в государственной системе здравоохранения. Государство принимает меры, направленные на развитие всех форм оказания медицинских услуг, включая бесплатное и платное медицинское обслуживание, а также медицинское страхование; поощряет деятельность, способствующую экологическому благополучию, укреплению здоровья каждого, развитию физической культуры и спорта.

(2) Соккрытие государственными должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью людей, преследуется по закону.

Статья 26.

(1) Каждый имеет право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных, установленных законом случаях.

(2) Пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.

(3) Государство развивает систему социального страхования и обеспечения.

(4) Поощряется создание общественных фондов социального обеспечения и благотворительность.

Статья 27.

(1) Каждый имеет право на образование.

(2) Гарантируется общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного образовательного стандарта. Основное образование обязательно.

Статья 28.

Государство обеспечивает защиту материнства и младенчества, права детей, инвалидов, умственно отсталых лиц, а также граждан, отбывших наказание в местах лишения свободы и нуждающихся в социальной поддержке.

Статья 29.

(1) Свобода художественного, научного и технического творчества, исследований и преподавания, а также интеллектуальная собственность охраняются законом.

(2) Признается право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры.

Статья 30.

Каждый вправе защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону.

Статья 31.

Государственные органы, учреждения и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Статья 32.

Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и деяния должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Статья 33.

Права жертв преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и скорейшую компенсацию за причиненный ущерб.

Статья 34.

(1) Каждый обвиняемый в уголовном преступлении считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором компетентного, независимого и беспристрастного суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

(2) Каждый осужденный за уголовное преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией в порядке, установленном законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

(3) Никто не должен дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение.

(4) Признаются не имеющими юридической силы доказательства, полученные с нарушением закона.

Статья 35.

(1) Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность лица, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за действия, которые в момент их совершения не признавались правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

(2) Закон, предусматривающий наказание граждан или ограничение их прав, вступает в силу только после его опубликования в официальном порядке.

Статья 36.

Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга или близких родственников, круг которых определяется законом. Законом могут устанавливаться и иные случаи освобождения от обязанности давать показания.

Статья 37.

(1) Каждому гарантируется право на пользование квалифицированной юридической помощью. В случаях, предусмотренных законом, эта помощь оказывается бесплатно.

(2) Каждое задержанное, заключенное под стражу или обвиняемое в совершении преступления лицо имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Статья 38.

Каждый имеет право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей.

Статья 39.

Временное ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается в случае введения чрезвычайного положения на основаниях и в пределах, устанавливаемых законом РСФСР.

Статья 40.

(1) Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека.

(2) Парламентский уполномоченный по правам человека назначается Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР.

(3) Полномочия Парламентского уполномоченного по правам человека и порядок их осуществления устанавливаются законом.

СПРАВКА о Научно-консультативном совете Конституционной комиссии¹

Проект Положения о Конституционной комиссии, определяя основы ее организации и деятельности, предусматривает (в п. 3), что для обеспечения всестороннего и эффективного выполнения задач, возложенных на Конституционную комиссию, она имеет право образовывать научно-консультативный совет, возлагая на его членов осуществление предварительной экспертизы документов, относящихся к деятельности Конституционной комиссии.

Необходимость в создании научно-консультативного совета Конституционной комиссии вытекает из большого объема и сложности задач этой Комиссии. На нее возлагаются: разработка проекта Конституции Российской Федерации и внесение его на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР; подготовка и представление совместно с заинтересованными постоянными комиссиями и комитетами Верховного Совета РСФСР Съезду народных депутатов и Верховного Совета РСФСР проектов изменений и дополнений в текст Конституции РСФСР, а после принятия новой Конституции РФ — в ее текст; предварительное рассмотрение и дача заключений Съезду народных депутатов ВС РСФСР заключений по другим законодательным инициативам, направленным на внесение изменений и дополнений в текст российской Конституции; предварительное рассмотрение и дача заключений по проектам законов, издаваемых на основе Конституции России; содействие проведению Конституционной реформы в РСФСР, взаимодействие с органами республик в составе РСФСР, автономий, краев и областей по конституционным вопросам; анализ и обобщение Конституционной практики РСФСР, республик в ее составе, автономий, краев и областей, а также зарубежных государств и подготовка соответствующих предложений; осуществление международных связей по вопросам деятельности Комиссии и др.

Для выполнения этой работы необходимо несколько расширить круг привлекаемых к работе Конституционной комиссии высококвалифицированных ученых-юристов, специалистов в этой области и несколько изменить организацию их работы. Именно этим целям должно служить создание вместо группы экспертов постоянного научно-консультативного совета из ведущих ученых, наряду с которыми в работе комиссии смогут участвовать и отдельные эксперты, специалисты, представители ответственности и др.

При подготовке предложений о составе Научно-консультативного совета Конституционной комиссии было принято во внимание, что руково-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 250. Л. 28–30.

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

дитель группы экспертов проф. В.Д. Зорькин, избранный Председателем Конституционного суда РСФСР, и эксперты проф. Т.Г. Морщакова и проф. Э.М. Аметистов, избранные судьями Конституционного суда РСФСР, по-видимому, не смогут принимать по-прежнему активное участие в деятельности формируемого Совета.

В связи с изложенными соображениями предлагается следующий состав Научно-Консультативного совета Конституционной комиссии.

Ф.И.О.	ученая степень и звание	должность	специальность
Страшун Борис Александрович	д.ю.н. профессор	зав. Кафедрой мос-го юрид. ин-та	Конституционное право
Мамут Леонид Соломонович	д.ю.н.	главный научный сотрудник института права Государства и права РАН	Теория гос-ва и права Конституционное право
Савицкий Валерий Михайлович	д.ю.н. профессор	зав. Отделом ин-та гос-ва и права РАН	Судебное право
Ильинский Игорь Павлович	д.ю.н. профессор	Зав. кафедрой МГИМО	Конституционное право
Мишин Август Алексеевич	д.ю.н. профессор	профессор юр. фак-та МГУ	Конституционное право
Даниленко Валерий Николаевич	д.ю.н. профессор	профессор МГИМО	Конституционное право
Рахмилович Виктор Абрамович	д.ю.н. профессор	в.н.с. ин-та законодательства и сравнительного правоведения	Гражданское и хозяйственное право
Дмитриева Галина Кирилловна	к.ю.н.	доцент московского юридического института	Международное (публичное и частное) право
Кикоть Виль Алексеевич	к.ю.н.	в.н.с. института экономики РАН	Конституционное и хозяйственное право
Латифский Владимир Ильич	к.ю.н.	с.н.с. ин-та законодательства и сравнительного правоведения	Конституционное право

Научно-Консультативный совет и его председатель должны будут работать по утверждаемому руководством Конституционной комиссии, организовывать своих членов и других экспертов, направлять своих членов и экспертов на заседания других парламентских комитетов и Комиссий для участия в их работе по самым актуальным вопросам, связанным с развитием и соблюдением Конституции, рассматривать на пленарных и секционных заседаниях подготавливаемые его членами и экспертами проекты законопроектов, заключений и представлений и иных документов, а также доклады по актуальным вопросам конституционного права, направлять подготовленные материалы и проекты документов руководителям и членам Конституционной комиссии, а в необходимых случаях — и другим комиссиям и комитетам Парламента. Рассмотрение названных вопросов, подготовка и составление документов могут происходить как по собственной инициативе Совета, так и по поручению Конституционной комиссии и его руководства.

Кикоть В.А.,

*кандидат юридических наук,
эксперт Конституционной комиссии*

Проект

ПОЛОЖЕНИЕ О КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ¹

I. Основы организации и деятельности Конституционной комиссии

Пункт 1

(1) Конституционная комиссия образована Съездом народных депутатов РСФСР и является его постоянно действующим органом. Порядок деятельности Комиссии определяется постановлениями Съезда народных депутатов РСФСР, его Регламентом, Регламентом Верховного Совета РСФСР, соответствующими положениями законов РСФСР и настоящим Положением.

(2) Целями Конституционной комиссии являются подготовка проекта новой Конституции Российской Федерации и проведение конституционной реформы в РСФСР.

¹ Утвержден на пленарном заседании Комиссии 2 декабря 1991 г. Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 104–108.

Пункт 2

(1) Конституционная комиссия образуется из числа народных депутатов РСФСР и других лиц¹. Она имеет Председателя, его заместителя, ответственного секретаря, его заместителя и секретаря².

(2) Конституционная комиссия может образовывать подкомиссии по основным направлениям ее деятельности, а также рабочие группы.

Пункт 3

(1) Для обеспечения всестороннего и эффективного выполнения задач, возложенных на Конституционную комиссию, она имеет право образовывать научно-консультативный совет, действующий в структуре Парламентского центра РСФСР, и временные группы экспертов, а также привлекать к своей работе специалистов, ученых, представителей общественности.

(2) Осуществление предварительной экспертизы документов, относящихся к деятельности Конституционной комиссии, возлагается на членов научно-консультативного совета и экспертов Комиссии. Оплата труда указанных лиц осуществляется в установленном порядке за счет средств бюджета Верховного Совета РСФСР.

Пункт 4

Обеспечение организационной и технической работы Конституционной комиссии возлагается на секретариат Комиссии, состоящий в структуре аппарата Верховного Совета РСФСР.

II. Вопросы ведения Конституционной комиссии

Пункт 5

На Конституционную комиссию возлагаются:

а) разработка проекта Конституции Российской Федерации и внесение его на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР;

¹ Комитет Верховного Совета РСФСР по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления считает необходимым обсудить вопрос о том, может ли глава исполнительной власти РСФСР возглавлять работу Конституционной комиссии как органа, на который возложена задача подготовки Основного Закона РСФСР, и как это сообразуется с провозглашенным РСФСР принципом разделения властей. Комитет отмечает, что Председатель Конституционной комиссии в настоящее время не является народным депутатом РСФСР. Он обращает внимание на то, что Председатель Верховного Совета РСФСР не может быть заместителем Президента РСФСР по его должности Председателя конституционной комиссии. По мнению Комитета, это уменьшает роль высшего законодательного органа Российской Федерации. Комитет полагает целесообразным, чтобы на данном этапе Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР являлся заместителем Председателя Конституционной комиссии.

² Ряд предложений сводится к исключению из проекта Положения упоминаний о заместителе ответственного секретаря и секретаря Конституционной комиссии.

б) подготовка и представление совместно с заинтересованными постоянными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета РСФСР Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР проектов изменений и дополнений в текст Конституции (Основного Закона) РСФСР, а также предложений по совершенствованию Конституции Российской Федерации после ее принятия;

в) предварительное рассмотрение и дача заключений Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР по другим законодательным инициативам относительно внесения изменений и дополнений в текст Конституции (Основного Закона) РСФСР и совершенствования Конституции Российской Федерации после ее принятия;

г) предварительное рассмотрение и дача заключений по проектам законов, издание которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации, после ее принятия;

д) содействие проведению конституционной реформы в РСФСР;

е) взаимодействие с органами республик в составе РСФСР, автономной области, автономных округов, краев, областей по конституционным вопросам;

ж) анализ и обобщение конституционной практики РСФСР, республик в составе РСФСР, автономных образований, краев, областей, зарубежных государств, подготовка соответствующих предложений;

з) осуществление международных связей по вопросам деятельности Комиссии;

и) руководство подготовкой и изданием бюллетеня Комиссии – «Конституционного вестника»;

к) выполнение поручений Съезда народных депутатов РСФСР и других функций, связанных с проведением конституционной реформы в РСФСР.

III. Полномочия Конституционной комиссии

Пункт 6

Конституционная комиссия может пользоваться правами постоянной комиссии палаты, комитета Верховного Совета РСФСР, включая право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РСФСР и в Верховном совете РСФСР.

IV. Порядок работы Конституционной комиссии

Пункт 7

(1) Конституционная комиссия проводит пленарные и рабочие заседания.

(2) Пленарные заседания созываются в полном составе Конституционной комиссии и проводятся не реже одного раза в месяц.

(3) Рабочие заседания созываются в составе Председателя Конституционной комиссии, его заместителя, ответственного секретаря, его заместителя, секретаря, членов Комиссии, работающих в ней на постоянной основе, и проводятся по мере необходимости. В рабочих заседаниях по желанию могут участвовать другие члены Комиссии.

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

(4) Заседания Конституционной комиссии проводятся ее Председателем, его заместителем либо по их поручению ответственным секретарем Комиссии, как правило, в дни работы постоянных комиссий палат и комитетов Верховного совета РСФСР.

(5) Решения (постановления, заключения, рекомендации) Конституционной комиссии принимаются на заседаниях Комиссии, на которых присутствует не менее половины от общего числа членов Комиссии, большинством¹ голосов от числа присутствующих на заседании.

Пункт 8

(1) Председатель Конституционной комиссии и его заместитель осуществляют общее руководство ее работой, назначают заместителя ответственного секретаря и секретаря Комиссии.

(2) Ответственный секретарь Конституционной комиссии организует работу Комиссии, обеспечивает связь с постоянными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета РСФСР, координирует деятельность подкомиссий и рабочих групп Комиссии, научно-консультативного совета и экспертов Комиссии, руководит подготовкой материалов к ее заседаниям, контролирует работу секретариата Комиссии.

(3) Заместитель ответственного секретаря Конституционной комиссии содействует ему в выполнении его функций в соответствии со своими должностными обязанностями.

(4) Секретарь Конституционной комиссии обеспечивает организационные условия для работы Комиссии, готовит проекты планов работы Комиссии и повесток дня ее заседаний, осуществляет общее руководство работой секретариата Комиссии.

(5) Ответственный секретарь Конституционной комиссии пользуется правами и несет обязанности председателя постоянной комиссии палаты, комитета Верховного Совета РСФСР, участвует в работе Президиума Верховного Совета РСФСР с правом совещательного голоса. Заместитель ответственного секретаря и секретарь Комиссии пользуются правами и несут обязанности соответственно заместителя председателя и секретаря постоянной комиссии палаты, комитета Верховного Совета РСФСР.

Пункт 9

(1) Сообщения о работе Конституционной комиссии публикуются в «Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР», а также в «Конституционном вестнике», «Российской газете» и других изданиях.

(2) Конституционная комиссия вправе издавать при необходимости свои материалы и осуществлять иные публикации.

¹ В отдельных замечаниях высказано мнение о целесообразности замены слова: «большинством» словами: «двумя третями».

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ¹

Постановлением пятого Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии» Верховному Совету РСФСР поручено утвердить Положение о Конституционной комиссии.

Цели и основные вопросы ведения Конституционной комиссии, указанные в части 2 пункта 1 проекта Положения о Комиссии, определены постановлениями первого и пятого Съездов народных депутатов РСФСР.

Проект Положения готовился исходя из Регламента Съезда народных депутатов РСФСР, соответствующих положений Регламента Верховного Совета РСФСР, законов РСФСР. В полной мере был учтен проект Закона РСФСР «О постоянных комиссиях палат и комитетах Верховного Совета РСФСР», принятый Верховным Советом РСФСР в первом чтении.

Необходимость принятия Положения о Конституционной комиссии определена некоторой неясностью прежнего правового статуса Комиссии, что обусловило недостаточное взаимодействие с текущей законотворческой деятельностью Верховного Совета РСФСР, слабую связь с конституционной практикой в республиках в составе РСФСР, краях, областях, автономных области и округах, а также нерешенность вопросов кадрового, информационного и материально-технического обеспечения Комиссии.

Проект Положения был подготовлен и представлен Конституционной комиссии, которая на своем пленарном заседании 11 ноября с.г. приняла его за основу. В тот же день проект был рассмотрен Президиумом Верховного Совета РСФСР, который высказал по нему ряд замечаний и предложений и поручил разослать его в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета РСФСР для получения соответствующих заключений. Одновременно проект был направлен членам Конституционной комиссии для дальнейшей работы над ним.

Свои заключения по проекту представили 7 комиссий и комитетов:

– Комиссии Совета Национальностей: по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям; по вопросам развития культуры, языка, национальных традиций и охраны исторического наследия (замечаний не имеется); по вопросам социального и экономического развития республик в составе РСФСР, автономной области, автономных округов и малочисленных народов;

– Комитеты Верховного Совета РСФСР: по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления; по охране здоровья, социальному обеспечению и физической культуре; по делам инвалидов, ветеранов войны и труда;

¹ Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 109–110.

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

ранов войны и труда, социальной защите военнослужащих и членов их семей; по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства.

Замечания и предложения представили также 17 членов Конституционной комиссии.

Названные комиссии и комитеты, а также члены Конституционной комиссии (за исключением одного) в целом одобрили проект Положения.

Замечания и предложения Президиума Верховного Совета РСФСР, упомянутых комиссий, комитетов и членов Конституционной комиссии были учтены в уточненном проекте Положения о ней. В частности, принято во внимание предложение значительно уменьшить объем и упростить Положение.

Уточненный проект Положения рассматривался на очередном пленарном заседании Конституционной комиссии 2 декабря 1991 года, на котором **единогласно было принято решение направить проект Верховному Совету РСФСР на утверждение.**

ПЛАН РАБОТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ НА ДЕКАБРЬ 1991 г.¹

Утвержден на пленарном заседании
Конституционной комиссии
2 декабря 1991 г.

2 декабря 1991 г., понедельник

Пленарное заседание

1. Обсуждение проекта Положения о Конституционной комиссии, уточненного с учетом предложений и замечаний Президиума Верховного Совета РСФСР, постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета РСФСР, членов Комиссии, перед представлением его Верховному Совету РСФСР.

2. О плане работы Конституционной комиссии на декабрь 1991 г., перспективном плане ее работы на первое полугодие 1992 г. и основных направлениях ее деятельности на 1992–1993 гг.

3. О работе с письмами в Конституционную комиссию.

4. Разное.

9 декабря 1991 г., понедельник

Рабочее заседание. 10:00

1. О ходе подготовки к расширенному пленарному заседанию Конституционной комиссии по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации.

2. О научно-консультативном совете Конституционной комиссии.

¹ Архив ФКР.

3. Рабочая встреча членов и экспертов Конституционной комиссии с представителями депутатской фракции «Россия» по проекту Конституции Российской Федерации. 12:00

Участники: О.Г. Румянцев, Л.Б. Волков, В.Л. Шейнис, И.В. Федосеев, С.Н. Булдаев, Ч.Д. Ондар, Ю.А. Рыжов, Е.А. Амбарцумов + эксперты.

11 декабря 1991 г., среда

Обсуждение в Саратовском юридическом институте раздела о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации.

Участники: В.Л. Шейнис, И.В. Федосеев, Глотов, Ковлягин, Румянцев.

14–15 декабря 1991 г., суббота-воскресенье

Участие в совещании Председателя Верховного Совета РСФСР с руководителями Верховных Советов республик в составе РСФСР и Советов народных депутатов автономной области и автономных округов.

Участники: О.Г. Румянцев, Л.Б. Волков, В.Л. Шейнис + эксперты.

16–17 декабря 1991 г., понедельник-вторник

Консультации о федеративном устройстве РСФСР с Советом народных депутатов Адыгейской автономной области (ССР Адыгея) в связи с подготовкой соответствующего раздела проекта Конституции Российской Федерации (г. Майкоп).

Участники: О.Г. Румянцев, Волков, Шейнис, Иванов, Бондарев, Глотов, Леонтьев.

18 декабря 1991 г., среда

Обсуждение в Краснодарском государственном университете раздела о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации.

Участники: О.Г. Румянцев, Волков, Шейнис, Иванов, Бондарев, Глотов, Леонтьев

23–24 декабря 1991 г., понедельник-вторник

Расширенное пленарное заседание

Обсуждение раздела о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (с участием руководства Совета Национальностей, его постоянных комиссий, представителей республик в составе РСФСР, автономных области и округов, краев, областей, а также научных центров).

Декабрь (вторая половина)

Рабочая встреча членов и экспертов Конституционной комиссии с уполномоченными представителями Патриарха Московского и всея Руси по конституционным проблемам свободы совести и вероисповеданий, взаимоотношений церкви и государства.

Декабрь (вторая половина)

О прохождении проекта Положения о Конституционной комиссии в Верховном Совете РСФСР.

ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ПЛАН РАБОТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ НА ПЕРВОЕ ПОЛУГОДИЕ 1992 г.¹

Утвержден
Конституционной комиссией
на пленарном заседании
2 декабря 1991 г.

Январь (первая половина)

Совещание с председателями и ответственными секретарями конституционно-правовых комиссий республик в составе РСФСР, краев, областей, автономных областей и округов по вопросам дальнейшей работы над проектом Конституции Российской Федерации.

Январь

Рассмотрение в Верховных Советах республик в составе РСФСР, Советах народных депутатов автономных области и округов, краев, областей раздела о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации, подготовка и представление ими в Конституционную комиссию соответствующих заключений, предложений и замечаний.

Январь

Консультации с представителями Верховного Совета Северо-Осетинской ССР по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (г. Владикавказ).

Январь

Рабочая встреча членов и экспертов Конституционной комиссии с представителями депутатской фракции «Смена» («Новая политика») по проекту Конституции Российской Федерации.

Январь

Пленарное заседание

1. Обсуждение раздела об основных правах, свободах и обязанностях человека и гражданина проекта Конституции Российской Федерации.

2. Об изучении конституционной практики республик в составе РСФСР, автономных образований, краев, областей.

3. О совершенствовании бюллетеня Конституционной комиссии («Конституционный вестник»).

4. О плане пропаганды проекта Конституции Российской Федерации.

Январь (вторая половина)

Консультации с представителями Верховного Совета Башкирской ССР по разделу о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации (г. Москва).

¹ Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 95–102.

Февраль (первая неделя)

Научно-практическая конференция «Проект Конституции Российской Федерации: теория и реальность».

Февраль (первая половина)

Консультации с представителями Советов народных депутатов Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа по разделу о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации (г. Иркутск).

Февраль

Консультации с представителями профессиональных союзов по проекту Конституции Российской Федерации.

Февраль

Консультации с ответственными представителями президентской структуры РСФСР о системе федеральной исполнительной власти и ее конституционно-правовом регулировании.

Февраль (вторая половина)

Пленарное заседание

1. Обсуждение раздела о гражданском обществе проекта Конституции Российской Федерации.

2. Обсуждение обобщающего материала по результатам рассмотрения проекта Конституции Российской Федерации в Верховных Советах республик в составе РСФСР, Советах народных депутатов автономных области и округов, краев, областей.

3. Об изучении конституционного опыта зарубежных стран.

4. О международных связях Конституционной комиссии.

Февраль

Рабочая встреча членов и экспертов Конституционной комиссии с представителями депутатской группы «Коммунисты России» по проекту Конституции Российской Федерации.

Февраль (вторая половина)

Консультации с представителями Верховного Совета Карельской ССР по разделу о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации (г. Москва).

Март (первая половина)

Консультации с представителями Верховного Совета Марийской ССР по разделу о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации (г. Йошкар-Ола).

Март (первая половина)

Консультации с представителями Советов народных депутатов г. Москвы и Московской области по разделу о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации (г. Москва).

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

Март

Консультации с представителями Вооруженных Сил по соответствующим положениям проекта Конституции Российской Федерации.

Март

Рабочая встреча членов и экспертов Конституционной комиссии с представителями депутатской группы «Север» по проекту Конституции Российской Федерации.

Март

Пленарное заседание

1. Обсуждение проблемы соотношения законодательной, исполнительной и судебной властей в проекте Конституции Российской Федерации.

2. Федеральная территория и национально-культурное своеобразие: возможный конституционно-правовой статус (к доработке проекта Конституции Российской Федерации).

3. О позиции и предложениях Государственного советника РСФСР по национальным вопросам и Государственного комитета РСФСР по национальной политике относительно конституционного регулирования федеративного устройства России.

Март

Консультации с представителями Конституционного Суда РСФСР и других высших судебных органов по главе о судебной власти и другим соответствующим положениям проекта конституции Российской Федерации.

Март (вторая половина)

Консультации с представителями Верховного Совета Чувашской ССР по разделу о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации (г. Москва).

Апрель (первая половина)

Сессионное пленарное заседание

Проблема федеративного устройства Российского государства и проект Конституции Российской Федерации.

Апрель (первая половина)

Консультации с представителями Советов народных депутатов Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (г. Тюмень).

Апрель

Совместное заседание с Комитетом Верховного Совета РСФСР по законодательству по проекту Конституции Российской Федерации.

Апрель

Консультации с государственными органами охраны материнства, детства, женщин и семьи, а также с представителями соответствующих общественных объединений РСФСР по соответствующим положениям проекта Конституции Российской Федерации.

Апрель

Рабочая встреча членов и экспертов Конституционной комиссии с представителями депутатской фракции «Суверенитет и равенство» по проекту Конституции Российской Федерации.

Апрель

Обсуждение в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова проекта Конституции Российской Федерации.

Апрель

Рабочая встреча членов и экспертов Конституционной комиссии с руководством Верховного Совета РСФСР по проекту Конституции Российской Федерации.

Апрель

Пленарное заседание

1. О вынесении на обсуждение сессии Верховного Совета РСФСР раздела и других соответствующих положений о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации.

2. РСФСР, другие суверенные (бывшие союзные) республики и СССР (ССГ): какую политику отразить в нормах новой Конституции Российской Федерации.

3. О подготовке кадров новых конституционалистов.

Апрель (вторая половина)

Консультации с представителями Верховного Совета Дагестанской ССР по разделу о федеративном устройстве в проекте Конституции Российской Федерации (г. Москва).

Май (первая половина)

Консультации с представителями Советов народных депутатов Приморского края, Магаданской, Сахалинской областей и Чукотского автономного округа по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (г. Владивосток и г. Южно-Сахалинск).

Май

Совместное заседание с Комиссиями Совета Национальностей: по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, по вопросам развития культуры, языка, национальных традиций, охраны исторического наследия, по вопросам социального и экономического развития республик в составе РСФСР, автономной области, автономных округов и малочисленных народов для обсуждения проекта Конституции Российской Федерации.

Май

Доработка раздела и других соответствующих положений о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации с учетом предложений и замечаний, высказанных на сессии Верховного Совета РСФСР.

Май

Консультации с представителями прокурорских органов РСФСР о месте прокуратуры в системе государственной власти и его отражении в проекте Конституции Российской Федерации.

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

Май

Пленарное заседание

1. Перспективы местного самоуправления и его соотношения с государственной властью России (к совершенствованию проекта Конституции Российской Федерации).

2. Чрезвычайное положение: особый правовой режим (к доработке соответствующих положений проекта Конституции Российской Федерации).

Май (вторая половина)

Консультации с представителями Совета народных депутатов Краснодарского края по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (г. Москва).

Май (вторая половина)

Консультации с представителями Советов народных депутатов г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (г. Санкт-Петербург).

Май-июнь

Публикация в печати доработанного проекта Конституции Российской Федерации.

Июнь (первая половина)

Пленарное заседание

1. Обсуждение раздела о переходных положениях проекта Конституции Российской Федерации.

2. О вынесении на сессию Верховного Совета РСФСР проекта Конституции Российской Федерации.

Июнь (первая половина)

Консультации с представителями Верховного Совета Северо-Осетинской ССР по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (г. Владикавказ).

Июнь

Доработка проекта Конституции Российской Федерации с учетом предложений и замечаний, высказанных на сессии Верховного Совета РСФСР, перед представлением его Съезду народных депутатов РСФСР.

Июнь

Консультации с представителями Советов народных депутатов Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов по разделу о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации (г. Москва).

Июнь

Пленарное заседание

1. О вынесении на Съезд народных депутатов РСФСР проекта Конституции Российской Федерации.

2. О работе научно-консультативного совета Конституционной комиссии.

3. О работе с письмами в Конституционную комиссию.

4. О плане работы Конституционной комиссии на второе полугодие 1992 г.

Январь-июнь

Текущая работа членов и экспертов Конституционной комиссии над проектом Конституции Российской Федерации. Постатейное обсуждение и доработка проекта.

Январь-июнь

Регулярное проведение рабочих заседаний Конституционной комиссии для подготовки ее пленарных заседаний, консультаций, рабочих встреч и других мероприятий, а также для решения иных вопросов текущей деятельности Конституционной комиссии, не требующих вынесения на ее пленарные заседания.

ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ ВО ВТОРОМ ПОЛУГОДИИ 1992–1993 гг.¹

Утвержден
Конституционной комиссией
на пленарном заседании

2 декабря 1991 г.

I. В случае, если в конце первого — начале второго полугодия 1992 г. Конституция Российской Федерации еще не будет принята, Конституционная комиссия продолжит интенсивную работу над проектом, а также по другим конституционным вопросам, включая участие в подготовке соответствующих законопроектов.

II. При принятии новой Конституции Российской Федерации в середине 1992 г. Конституционная комиссия сосредоточит свою деятельность во втором полугодии 1992–1993 гг. на следующих основных направлениях:

1. При необходимости подготовка совместно с заинтересованными постоянными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета РСФСР предложений по совершенствованию Конституции Российской Федерации, предварительное рассмотрение и дача заключений по другим таким законодательным инициативам.

2. Предварительное рассмотрение и дача заключений по проектам законов, издание которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

3. Содействие проведению конституционной реформы в Российской Федерации.

4. Взаимодействие по конституционным вопросам с органами республик в составе РСФСР, автономной области, автономных округов, краев, областей (республик и земель), анализ и обобщение их конституционной прак-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 103.

тики, а также опыта конституционного развития зарубежных государств и подготовка соответствующих предложений.

5. Руководство подготовкой и изданием бюллетеня Конституционной комиссии — «Конституционного вестника».

**РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РСФСР
И ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 6 декабря 1991 г. № 115-РП**

**О рабочей группе по подготовке предложений
о разграничении полномочий между органами власти
РСФСР и ее составными частями¹**

Придавая чрезвычайно важное значение решению вопросов о принципах федеративного устройства РСФСР, о разграничении полномочий между РСФСР и ее составными частями и исходя из действующей Конституции РСФСР, Декларации о государственном суверенитете РСФСР, наличия проекта Конституции Российской Федерации, проектов Федеративного договора (Договора о разграничении компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов РСФСР) и проекта Закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», считать необходимым:

1. Образовать для подготовки соответствующих предложений рабочую группу в следующем составе:

Яров Юрий Федорович — народный депутат РСФСР, заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР;

Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович — народный депутат РСФСР, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР;

Починок Александр Петрович — народный депутат РСФСР, Председатель Комиссии Совета Республики Верховного Совета РСФСР по бюджету, планам, налогам и ценам;

Жуков Георгий Семенович — народный депутат РСФСР, Председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления;

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

Румянцев Олег Германович — народный депутат РСФСР, ответственный секретарь Конституционной (координатор рабочей группы);

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1817.

Гранберг Александр Григорьевич — народный депутат РСФСР, Государственный советник РСФСР по вопросам экономического сообщества и межреспубликанских отношений;

Шахрай Сергей Михайлович — народный депутат РСФСР, Государственный советник РСФСР по правовой политике;

Скоков Юрий Владимирович — Государственный советник РСФСР — секретарь комиссии по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР;

Машиц Владимир Михайлович — полномочный представитель Правительства РСФСР по делам экономического сообщества;

Барабашев Георгий Васильевич — эксперт Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Верховного Совета РСФСР, доктор юридических наук, профессор;

Болтенкова Любовь Федоровна — руководитель экспертной группы Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР по законодательству;

Данилов Евгений Алексеевич — главный специалист секретариата Конституционной комиссии, кандидат юридических наук;

Кикоть Виль 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.

2. Рабочей группе подготовить предложения о разграничении полномочий между РСФСР и ее составными частями. Предварительные результаты представить Президенту РСФСР и Председателю Верховного Совета РСФСР до 14 декабря 1991 года.

3. Администрации Президента РСФСР, комиссиям палат и комитетам Верховного Совета РСФСР, отделам Президиума Верховного Совета РСФСР оказывать рабочей группе необходимую помощь в выполнении возложенной на нее задачи.

4. Финансово-хозяйственному управлению и общему отделу Президиума Верховного Совета РСФСР обеспечить рабочую группу на время ее работы помещением, автотранспортом, предоставить компьютерную и множительную технику с обслуживающим персоналом, предусмотреть иные меры и средства, обеспечивающие ее работу.

Президент РСФСР
Председатель
Верховного Совета РСФСР

Б. ЕЛЬЦИН
Р. ХАСБУЛАТОВ

ДОГОВОР
о согласованных предложениях
по разграничению полномочий между
государственными органами РСФСР
и республик в составе РСФСР¹

Мы, полномочные представители республик в составе РСФСР, признавая свою ответственность за судьбу России и необходимость сохранения исторически сложившегося государственного единства народов РСФСР, целостности территории Российской Федерации, реализуя право народов на самоопределение в суверенном федеративном российском государстве,

исходя из того, что в пределах своих полномочий республики в составе РСФСР самостоятельно осуществляют государственную власть на территории этих республик,

принимая во внимание, что разграничение полномочий между государственными органами РСФСР и краев, областей, автономной области и автономных округов будет урегулировано отдельными законами, выступаем со следующими согласованными предложениями о порядке разграничения полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР:

Статья I.

1. К ведению государственных органов РСФСР относятся:

- а) принятие и изменение Конституции РСФСР и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) принятие в состав РСФСР новых республик; утверждение изменений границ республик в составе РСФСР с другими республиками в составе РСФСР, краями, областями; установление статуса автономных территориальных образований (автономных областей, автономных округов);
- в) гражданство РСФСР;
- г) установление системы федеральной государственной власти, порядка ее организации и деятельности;

¹ Предварительный проект. Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 115-119. Более позднюю версию см. на с. 696—702 данного тома.

д) определение основ федеральной политики в области государственного, экономического, социального, культурного и национального развития в РСФСР;

е) федеральная собственность; определение категорий объектов собственности РСФСР, которые могут быть переданы в собственность республик в составе РСФСР, и порядка такой передачи;

ж) оборона и государственная безопасность; порядок производства оружия, боеприпасов, ядовитых веществ, наркотических средств и их использования;

з) установление правовых основ единого рынка; валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

и) федеральные программы экономического, социального и культурного развития; федеральный бюджет; финансовое законодательство; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

к) уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование;

л) федеральное коллизионное право;

м) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

н) стандарты, эталоны и исчисление времени; официальный статистический учет;

о) внешняя политика и международные отношения РСФСР; решение вопроса о вступлении РСФСР в союзные отношения с другими государствами; международные договоры РСФСР; общая координация международных связей республик в составе РСФСР; вопросы войны и мира;

п) режим государственной границы, территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа РСФСР;

р) государственные награды и почетные звания РСФСР;

с) другие полномочия, отнесенные Конституцией РСФСР к ведению федеральных государственных органов.

2. Республики участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией РСФСР и федеральными законами.

Статья II.

1. К совместному ведению государственных органов РСФСР и республик в составе РСФСР относятся:

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

а) обеспечение соответствия конституций республик в составе РСФСР Конституции РСФСР;

б) обеспечение прав и свобод человека и гражданина, законности, правопорядка, общественной безопасности;

в) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, гражданское и гражданско-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;

г) гражданство республик в составе РСФСР;

д) установление общих принципов налогообложения в республиках в составе РСФСР;

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

ж) судостроительство, адвокатура, нотариат;

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

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

к) здравоохранение, защита семьи, материнства и детства;

л) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями;

м) государственная служба.

2. По вопросам, указанным в части первой настоящей статьи, РСФСР издает основы законодательства, законы и кодексы, в соответствии с которыми республики в составе РСФСР осуществляют свое правовое регулирование.

3. Республики в составе РСФСР могут издавать законы также в случаях, если по вопросам, указанным в части первой настоящей статьи, федеральные законы не были изданы.

4. При расхождении законов республики в составе РСФСР с федеральными законами, изданными по вопросам совместного ведения, применяются федеральные законы.

Статья III.

1. К ведению государственных органов республики в составе РСФСР относятся:

а) принятие и изменение конституции и законов республики в составе РСФСР, контроль за их соблюдением;

б) установление системы органов законодательной и исполнительной власти республики в составе РСФСР, порядка организации и деятельности;

в) инициатива республики в составе РСФСР в принятии решений федеральными государственными органами;

г) участие в соответствии с Конституцией РСФСР формировании и деятельности Верховного Совета и других составе государственных органов РСФСР;

д) собственность республики в составе РСФСР; определение категорий объектов собственности республики в составе РСФСР, которые могут быть переданы в федеральную собственность;

е) программы экономического, социального и культурного развития; бюджет, налоги и сборы, внебюджетные фонды республики в составе РСФСР; местные налоги и сборы;

ж) территориальное деление республики в составе РСФСР;

з) международные связи, кроме отнесенных к ведению РСФСР;

и) природные ресурсы, за исключением имеющих федеральное значение;

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

л) акты гражданского состояния;

м) награды и почетные звания республики в составе РСФСР;

н) иные полномочия, если они не противоречат положениям Конституции РСФСР.

2. Республика в составе РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению.

3. В пределах своих полномочий республики в составе РСФСР могут заключать с другими республиками в составе РСФСР, краями, областями соглашения, не противоречащие Конституции РСФСР.

Статья IV.

1. Государственные органы РСФСР по договору с государственными органами республики в составе РСФСР могут передавать им осуществление части своих полномочий.

2. Государственные органы республики в составе РСФСР по договору с государственными органами РСФСР могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья V.

1. В республиках в составе РСФСР федеральные законы и иные их РСФСР исполняются государственными органами РСФСР, республик в составе РСФСР в порядке, установленном законодательством РСФСР.

2. Юридические документы, выданные государственными органами, учреждениями и должностными лицами республики в составе РСФСР в пределах ее полномочий, признаются на всей территории РСФСР.

Статья VI.

Отношения между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР строятся на основе взаимной ответственности. Споры между ними разрешаются органами судебной власти.

Статья VII.

Полномочные представители республик в составе РСФСР договорились о том, что согласованные предложения, содержащиеся в статьях I–VI настоящего Договора, вносятся их республиками в порядке совместной законодательной инициативы в Верховный Совет РСФСР и на Съезд народных депутатов РСФСР для оформления и принятия этих предложений в качестве закона об изменении и дополнении Конституции РСФСР.

Согласовано и подписано полномочными представителями:

**ПРИГЛАШЕНИЕ НА ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
23–24 декабря 1991 г.¹**

Корниловой З.А.,
Председателю Комиссии по вопросам социального
и экономического развития автономных республик,
автономных областей,
автономных округов и малочисленных народов

Уважаемая Зоя Афанасьевна!

Приглашаем Вас принять участие в расширенном Пленарном заседании Конституционной комиссии, посвященному вопросу развития федеративных отношений в РСФСР.

Заседание состоится 23 и 24 декабря в 10.00 час. в зале Президиума Верховного Совета РСФСР. Повестка дня, программа работы и регламент заседания прилагаются.

Справки по тел. 205-54-60

Приложение: упомянутое на 2 стр.

Руководитель секретариата

А.А. ГОЛЬЦБЛАТ

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 250. Л. 31.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ (23–24 ДЕКАБРЯ 1991 Г.)¹

Повестка дня:

Обсуждение раздела о федеративном устройстве проекта Конституции Российской Федерации.

Список материалов к заседанию:

1. Программа работы и регламент заседания.
2. Распоряжение Президента РСФСР и Председателя Верховного Совета РСФСР от 6 декабря 1991 г.
3. Проект Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий.
4. «Конституционный вестник», 1991, № 8.

Программа работы и регламент заседания:

23 декабря, понедельник

1. О согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР
Доклад ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева

10.00–10.40.

2. Выступление Председателя Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР Р.Г.Абдулатипова.

10.40–11.10.

3. О предметном разграничении полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР.

Сообщение эксперта Конституционной комиссии В.А. Кикоть

11.10–11.30.

4. Обсуждение доклада, выступления и сообщения.

11.30–13.30.

5. Рассмотрение проекта Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий на заседании Президиума Верховного Совета РСФСР (с участием представителей Конституционной комиссии)

15.00.

24 декабря, вторник

1. Проект Закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» и перспективы российского федерализма.

Сообщение Председателя Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Г.С. Жукова

10.00–10.30.

2. Сообщения, выступления, дискуссия

¹ Архив ФКР.

11.00–13.00.

3. Заключительное слово председательствующего

13.00–13.30.

СООБЩЕНИЕ О ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР от 23 декабря 1991 г.¹

В средства массовой информации

23 декабря 1991 г. состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии. Обсуждался вопрос о федеративном устройстве Российской Федерации и путях его совершенствования. С докладом о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР выступил ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев. Это разграничение предлагается закрепить в Договоре и в Конституции РСФСР. (Проект Договора был роздан). По этой же проблеме выступил Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР Р.Г. Абдулатипов.

В содержательной дискуссии приняли участие члены Комиссии, руководители республик в составе РСФСР, эксперты.

В результате обсуждения достигнута значительная степень согласия в отношении содержания договора, который может быть положен в основу скорейшего решения проблем федеративного устройства РСФСР.

(Приложение: проект Договора с пояснительной запиской)

ПРОЕКТ ДОГОВОРА от 26 декабря 1991 г.

О согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов²

Вносится Рабочей группой,
образованной совместным Распоряжением Президента РФ
и Председателя Верховного Совета РФ
от 6 декабря 1991 г. № 115-рп

Мы, полномочные представители республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов,

¹ Архив ФКР.

² Архив ФКР.

признавая свою ответственность за судьбу Российской Федерации и необходимость сохранения исторически сложившегося государственного единства ее народов, а также целостности территории Российской Федерации,

реализуя право народов на самоопределение в суверенном федеративном российском государстве,

имея в виду идею децентрализации осуществления государственной власти в Российской Федерации,

исходя из того, что в пределах своих полномочий государственные органы республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов самостоятельно осуществляют власть на соответствующих территориях,

выступаем со следующими согласованными предложениями о разграничении полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов:

Статья I

1. К ведению государственных органов Российской Федерации относятся:

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

б) основные права и свободы человека и гражданина;

в) утверждение образования на территории РФ либо принятие в состав РФ новых республик, автономных областей, автономных округов; образование краев, областей; утверждение изменений границ республик в составе РФ, автономной области, автономных округов; определение границ краев, областей;

г) гражданство РФ;

д) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их формирования, организации и деятельности; установление общих принципов организации системы органов законодательной и исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, организации системы органов нормотворческой и исполнительной власти автономных округов;

е) определение основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, социального, культурного и национального развития в РФ;

ж) федеральная собственность;

з) установление правовых основ единого рынка; валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

и) федеральный бюджет; финансовое законодательство; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

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

к) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

л) внешняя политика и международные отношения РФ; установление союзных отношений РФ с другими государствами; международные договоры РФ; координация международных связей республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов; вопросы войны и мира;

м) оборона и государственная безопасность; порядок производства оружия, боеприпасов, ядовитых веществ, наркотических средств и их использования;

н) режим государственной границы, территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа РФ;

о) прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование;

п) федеральное коллизионное право;

р) стандарты, эталоны и исчисление времени; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) федеральная государственная служба;

т) государственные награды и почетные звания РФ;

у) другие полномочия, отнесенные Конституцией РФ к ведению федеральных государственных органов.

2. Государственные органы республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Статья II

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

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе РФ, уставов и законов краев, областей, автономной области, нормативных актов автономных округов Конституции и законам РФ;

б) обеспечение прав и свобод человека и гражданина, законности, правопорядка, общественной безопасности;

в) установление статуса автономных округов и других автономных территориальных образований в республиках в составе РФ, краях, областях;

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

д) гражданство республик в составе РФ;

е) установление общих принципов налогообложения в республиках в составе РФ, краях, областях, автономной области, автономных округах;

ж) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, гражданское и гражданско-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;

з) адвокатура, нотариат;

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

к) общие принципы организации государственной службы республик в составе РФ;

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

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

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

о) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий.

2. По вопросам, указанным в части первой настоящей статьи, государственные органы РФ издают основы законодательства, законы и кодексы, в соответствии с которыми государственные органы республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов осуществляют собственное правовое регулирование.

3. Государственные органы республик в составе РФ, краев, областей, автономной области могут издавать законы и автономные округа — нормативные акты также в случаях, если по вопросам, указанным в части первой настоящей статьи, федеральные законы не были изданы.

Статья III

1. К ведению государственных органов соответствующей республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа относятся:

а) принятие и изменение конституции и законов республики в составе РФ, устава и законов края, области, автономной области, нормативных актов автономного округа, контроль за их соблюдением;

б) установление системы органов законодательной и исполнительной власти республики в составе РФ, края, области, автономной области, системы органов нормотворческой и исполнительной власти автономного округа, порядка формирования, организации и деятельности этих органов;

в) участие в соответствии с Конституцией РФ в деятельности Верховного Совета РФ и других государственных органов РФ;

г) инициатива в принятии решений федеральными государственными органами;

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

д) собственность республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа;

е) программы экономического, социального и культурного развития, бюджет, налоги и сборы, внебюджетные фонды республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа; местные налоги и сборы;

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

з) административно-территориальное деление и организация местного самоуправления;

и) международные связи, кроме отнесенных к ведению государственных органов РФ;

к) природные ресурсы, за исключением имеющих федеральное значение;

л) акты гражданского состояния;

м) государственная служба республики в составе РФ;

н) награды и почетные звания республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа;

о) иные полномочия, если они не противоречат Конституции и законам РФ.

2. Государственные органы республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению.

3. В пределах своих полномочий государственные органы республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа могут заключать с государственными органами других республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов соглашения, не противоречащие Конституции и законам РФ.

Статья IV

1. Государственные органы РФ по соглашению с государственными органами республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий.

2. Государственные органы республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа по соглашению с государственными органами РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья V

1. Государственные органы РФ и государственные органы республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа исполняют федеральные законы и иные акты РФ в республике в составе РФ, крае, области, автономной области, автономном округе в порядке, установленном законодательством РФ.

2. Юридические документы, выданные государственными органами, учреждениями и должностными лицами РФ, республики в составе РФ, края,

области, автономной области, автономного округа в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории РФ.

Статья VI

1. В случае издания государственными органами республики в составе РФ, края, области, автономной области законов и автономного округа — нормативных актов по вопросам, отнесенным к ведению государственных органов РФ, а также при противоречии законов республики в составе РФ, края, области, автономной области, нормативных актов автономного округа федеральным законам, изданным по вопросам, отнесенным к совместному ведению государственных органов РФ и государственных органов республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа, применяются федеральные законы.

2. В пределах своих полномочий государственные органы республики в составе РФ, края, области, автономной области принимают законы и автономного округа — нормативные акты самостоятельно. При издании государственными органами РФ законов по вопросам, отнесенным к ведению государственных органов республики в составе РФ, края, области, автономной области, автономного округа, применяются законы республики в составе РФ, края, области, автономной области, нормативные акты автономного округа.

3. Отношения между государственными органами РФ и государственными органами республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов строятся на основе взаимной ответственности. Споры между ними разрешаются органами судебной власти РФ в соответствии с Конституцией и законами РФ.

Статья VII

По представлению автономной области, автономного округа особенности их правового статуса урегулируются соответствующими законами РФ.

Статья VIII

Согласованные в настоящем Договоре предложения вносятся в порядке совместной законодательной инициативы в Верховный Совет РФ для оформления этих предложений в качестве закона РФ о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации.

Согласовано и подписано полномочными представителями республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов:

Советская Социалистическая Республика Адыгея
Башкирская Советская Социалистическая Республика (Башкортостан)

Бурятская Советская Социалистическая Республика
Горно-Алтайская Советская Социалистическая Республика

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

Дагестанская Советская Социалистическая Республика (Республика Дагестан)	Кемеровская область
Кабардино-Балкарская Советская Социалистическая Республика	Костромская область
Калмыцкая Советская Социалистическая Республика (Хальмг Тангч)	Курганская область
Карачаево-Черкесская Советская Социалистическая Республика	Курская область
Республика Карелия	Ленинградская область
Коми Советская Социалистическая Республика	Липецкая область
Марийская Советская Социалистическая Республика (Республика Марий Эл)	Магаданская область
Мордовская Советская Социалистическая Республика	Московская область
Северо-Осетинская Советская Социалистическая Республика	Мурманская область
Татарская Советская Социалистическая Республика (Республика Татарстан)	Нижегородская область
Республика Тува	Новгородская область
Удмуртская Республика	Новосибирская область
Хакасская Советская Социалистическая Республика	Омская область
Чувашская Советская Социалистическая Республика (Республика Чавашьень)	Оренбургская область
Чечено-Ингушская Республика	Орловская область
Якутская Советская Социалистическая Республика — Саха	Пензенская область
Алтайский край	Пермская область
Краснодарский край	Псковская область
Красноярский край	Ростовская область
Приморский край	Рязанская область
Ставропольский край	Самарская область
Хабаровский край	Саратовская область
Амурская область	Сахалинская область
Архангельская область	Смоленская область
Астраханская область	Тамбовская область
Белгородская область	Тверская область
Брянская область	Томская область
Владимирская область	Тульская область
Волгоградская область	Тюменская область
Вологодская область	Ульяновская область
Воронежская область	Челябинская область
Вятская область	Читинская область
Екатеринбургская область	Ярославская область
Ивановская область	Еврейская автономная область
Иркутская область	Агинский Бурятский автономный округ
Калининградская область	Коми-Пермяцкий автономный округ
Калужская область	Корякский автономный округ
Камчатская область	Ненецкий автономный округ
	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
	Ханты-Мансийский автономный округ
	Чукотский автономный округ
	Эвенкийский автономный округ
	Ямало-Ненецкий автономный округ

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту Договора о согласованных предложениях
по разграничению полномочий между
государственными органами РСФСР
и республик в составе РСФСР¹

1. Мы придаем чрезвычайно важное значение скорейшему решению вопросов о принципах федеративного устройства Российской Федерации. Сердцевинной проблемы является разграничение полномочий (предметов ведения) между государственными органами всей РСФСР и республик, в нее входящих. 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 ноября с.г. Другой подход в проектах Федеративного договора и документах Совета Национальностей.

2. Для сближения разных подходов и во исполнение Постановления Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1991 г. «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О федеративном договоре)» Президент РСФСР и Председатель Верховного Совета РСФСР совместным Распоряжением от 6 декабря с.г. образовали Рабочую группу. В нее вошли руководители парламентских и правительственных 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 Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР.

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

Во-первых, документ представляет собою Договор, который подписывают представители республик в составе РСФСР. Он вполне реализует законное и неоднократно выражавшееся стремление этих республик быть активными субъектами формирования федеративных отношений в рамках РСФСР. Это достижимо только через непосредственное участие в процессе разграничения публично-властных полномочий между ними и РСФСР в це-

¹ Архив ФКР.

лом. Выработывая согласованные предложения по такому разграничению и подписывая его в форме Договора, мы достигаем поставленной цели активного участия.

Во-вторых, Договор предполагается после его подписания представить в Верховный Совет РСФСР в качестве совместной согласованной законодательной инициативы. В этом заключается, пожалуй, наиболее выигрышная черта подготовленного проекта: он предусматривает оптимальную форму придания выработанным самими республиками предложениям юридически значимого, общеобязательного характера. Такой характер Договор приобретает после принятия его в качестве Закона РСФСР.

В дальнейшем на основе этого закона будут внесены соответствующие изменения в действующую Конституцию.

Таким образом, снимается долго тревожившее нас противоречие двух правовых режимов: договорного и законодательного. Согласованные в Договоре предложения 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, дополнительных двусторонних договоров между государственными органами РСФСР и отдельных республик в составе РСФСР. На основании таких двусторонних договоров в особых случаях открывается возможность взаимной передачи друг другу осуществления части полномочий — общефедеральных либо республиканских.

Исходя из реалий нашей жизни, в Договоре специально предусмотрена возможность развития договорных отношений между РСФСР и ее отдельными субъектами — в рамках установленного разграничения полномочий, что придает системе необходимую гибкость.

Соответственно, предусматривается взаимная ответственность государственных органов РСФСР и государственных органов республик в ее составе за четкое соблюдение положений Договора и действующего законодательства. Споры разрешаются органами судебной власти РСФСР.

5. В то же время Договор говорит не о делегировании, а о разграничении полномочий. Делегирование полномочий республиками всей Российской Федерации 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. Оно проведено в соответствии с общепринятыми в таких случаях государственно-правовыми стандартами. Сосредоточение в ведении государственных органов РСФСР небольшого 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 совместного ведения РСФСР и республик в ее составе.

Договор 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.

7. В проекте Договора согласованы предложения лишь одних республик и оставлена в стороне проблема разграничения полномочий с краями и областями. Тем самым отражается нынешнее специфическое положение республик как национально-государственных образований в составе РСФСР (наличие собственных конституций, законодательства, гражданства, государственной символики и т.п.).

В то же время есть стремление приравнять фактически края и области по своему статусу к республикам, за исключением принятия конституции и соответствующего конституционного законодательства. Эти вопросы предлагается решить отдельными законами РСФСР.

8. Проект Договора о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР — определенный шаг к решению проблемы федеративного устройства в РСФСР.

Предлагается рассмотреть проект и в течение декабря с.г. дать свои замечания и предложения в Рабочую группу.

В течение января 1992 г. мы могли бы завершить 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.

**III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ
К ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ЯНВАРЬ–НОЯБРЬ 1991 ГОДА)**

**Предложения эксперта Б.М. Пугачева
по разделу «Федеративное устройство»
от 15 января 1991 г.¹**

Статья 4.1.1. Российская Федерация состоит из национальных (республик) и региональных (земель) государственных образований, имеющих равноправный статус субъектов Федерации.

Республиками в качестве субъектов Федерации признаются все провозгласившие себя в качестве таковых на момент принятия Конституции национальные государственные образования. После принятия Основного Закона в качестве субъектов Федерации признаются любые новые республиканские образования.

Региональными государственными образованиями (землями) в качестве субъектов Федерации могут выступать все ныне существующие края, области РФ либо региональные их объединения. После принятия Основного Закона в качестве субъектов Федерации могут выступать и вновь образованные подобные региональные государственные образования РФ.

Все субъекты Федерации обладают разным объемом конституционных прав, включая право заключения внешнеэкономических соглашений и представительства в неправительственных международных организациях. Заключение международных правительственных договоров и соглашений, а равно и представительство в межправительственных и международных политических организациях является исключительной прерогативой органов РФ.

1) Далее весь раздел IV «Федеративное устройство» предлагается переработать с учетом предлагаемого содержания ст. 4.1.1.

2) В разделе сохраняются все положения о федеральных территориях, под которыми могут пониматься автономные области, автономные округа, а также отдельные вновь образованные края и области России, не заявившие себя в качестве субъекта Федерации.

Эксперт Конституционной комиссии РСФСР

Борис Пугачев

Предложения народного депутата РСФСР П.И. Гуркалова

В Конституционную комиссию РСФСР²

Мне в процессе встреч с избирателями избирательного округа № 553 задавались вопросы и делались высказывания по проекту Конституции РСФСР. Большинство избирателей плохо воспринимают проект, особенно по вопросам поспешности принятия Конституции, усиленно высказывают мнение сделать это после заключения Союзного договора, разграничения функций республик и всенародного референдума! В проекте Конституции отсутствует положение, что Россия является частью Советского Союза. Это противоречит Декларации о

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 27.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 35–39.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

суверенитете Российской Федерации, принятой на Съезде народных депутатов РСФСР 12 июля 1990 г.

Согласно проекту парламент России и президент присваивают себе право на все основные функции Союзного государства: оборону, внешнюю политику, таможенную, создание собственных Вооруженных Сил, включая и ядерное оружие. Таким образом, есть стремление растащить Вооруженные Силы СССР по республикам, что может привести к непредсказуемым последствиям.

В проекте нет характеристики России как советского социалистического государства. В предлагаемом проекте экономическую основу составляет... «неотчужденное естественное право частной собственности...» Таким образом, перестройка трактуется как переход к капитализму. В проекте нет четкого и ясного указания на такие важные социальные права, как право на труд, на бесплатное образование и медицинское обслуживание, а также другие социальные гарантии.

На основании изложенного выслаю некоторые замечания и поправки к проекту Конституции РСФСР.

Замечания к проекту Конституции РСФСР

Общие замечания

Следует сохранить название РСФСР, указать, что республика входит в состав СССР, сохранить термин «Советы». Отдельные статьи конституции должны быть более просты, конкретны и понятны, доступны всем гражданам.

Конкретные замечания и предложения

Статья 1.2 (стр. 9). Изъять пункт 3 как противоречащий духу правового государства.

Статья 1.3 (стр. 9). В пункте 1 неясно, что такое естественные права человека.

Пункт 2 этой статьи лишен конкретного содержания, права человека должны быть изложены в соответствующих статьях конституции.

Статья 1.4 (стр. 9). Пункт 4 ограничивает права граждан. Этот пункт можно было бы изложить так: «Партийные и иные организации не вправе вмешиваться в деятельность государственных органов».

Статья 1.5 (стр. 10). Пункт 5 можно было бы изложить более четко: «Судебная власть в своей деятельности руководствуется только законом».

Статья 1.6 (стр. 10). В пункте 2 неясно, кто определяет неправомочность закона. Проще было бы написать: «Законы и иные акты не могут противоречить положениям Конституции».

В п. 3 неясно, что такое «общепризнанные нормы международного права».

Может быть, следовало бы написать, что «Законы РСФСР основаны на конституции и международных соглашениях, участником которых является РСФСР или СССР».

Статья 1.7 (стр. 10). Неясно, что такое «социальное рыночное хозяйство». Может, назвать просто «Экономика республики».

Пункт 1 изложить так: «Экономические блага принадлежат гражданам, их объединениям и государству».

Пункт 2 этой статьи можно убрать, как не содержащий конкретных сведений.

Пункт 3 также декларативен, можно убрать.

Пункт 4 изложить так: «Экономическая деятельность осуществляется по законам государства».

Статья 1.8 (стр. 11). Статью назвать «Социальная политика». В пункте 1 оставить одну вторую фразу.

Статья 1.10 (стр. 4). Указать, что «РСФСР входит в состав СССР. Отношения между РСФСР и СССР определяются союзным договором».

Статья 1.12 (стр. 12). Содержание статьи непонятно. Очевидно, народ вправе вносить любые изменения в конституцию.

Статья 2.1.1 (стр. 12). Пункт 3 грамматически изложен неверно. Получилось, что «перечисление... не может быть использовано»... Этот пункт можно убрать.

Статья 2.21 (стр. 13). Пункты 1 и 2 противоречат друг другу. Пункт 1 допускает утрату гражданства, а пункт 2 это отвергает.

Статья 2.2.2 (стр. 13). Изложена очень неконкретно.

Статья 2.2.3 — следует исключить двойное гражданство, но в п. 2 указать, что речь идет о людях, проживающих на территории РСФСР.

Статья 2.4.12 (стр. 16). Отвергая бесплатное медицинское обслуживание для всех граждан, статья не дает ясного представления о том, что понимается под «отсутствием у гражданина необходимых материальных средств».

Надо прямо указать, что гражданин имеет право на платную медицинскую помощь и четко оговорить, в каких случаях она будет бесплатной.

Статья 2.5.8 (стр. 18). Непонятно, зачем вводится «Верховный правозащитник» вместо прокурора. Этот термин ближе к племенному образу жизни и напоминает Верховного жреца.

Статья 3.1.1 (стр. 19). Указать, что государство признает многообразие форм собственности. Это определение заменяет пункты 1 и 2.

Статья 3.1.4 (стр. 20). Видимо, правильнее указать, что трудящиеся сами определяют, кто может представлять их интересы.

Статья 3.1.8

3.1.9 и 3.1.10 (стр. 21). Неясно, что следует понимать под «монополистической деятельностью», добросовестной деловой практикой, свободной конкуренцией и недобросовестной состязательностью.

Статья 3.2.6. Формы и характер воспитания детей, а также основного образования, не противоречащие общественным нормам и законам Республики. (А убеждения могут быть противоречащими нормам и законам).

Статья 3.6.4. Неясно, о чем идет речь, какие финансовые обязанности?

Статья 3.6.6. Неясно, что понимать под «публичным отчетом» партий об источниках средств.

Статья 4.1.1. Непонятно, зачем вводить неизвестные термины гражданам — земли, федеральные территории. Откровенное подражание.

Статья 4.1.6. Статус территории определяется народами, ее заселяющими. В предложенном тексте это делает неизвестно кто.

Статья 4.2.2. Исключает существование СССР. Следовало бы указать вопросы, входящие в компетенцию СССР в соответствии с Конституцией ССР.

Статья 5.1.1. Ответственность государства неконкретна. Может быть, эту статью следует убрать.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

Статья 5.3.10 (раздел а). Неясно, что такое органические законы, сама статья 5.3.10 отвергает существование СССР. Следует указать опросы компетенции СССР.

Глава 5.4.Б. Построена также без учета существования СССР.

Статья 5.5.1. Неясно, кто вправе установить, что акты правительства не противоречат конституции и подлежат выполнению. Пункт неудачен

Статья 5.5.4. Что означает ...государственные служащие должны быть «политически нейтральными»? Что такое «ответственный пост»? Говорить, что госслужащие несут уголовную, а потом иную ответственность не следует, это бестактно. Увольнение — только в соответствии с КЗОТ, иные формулировки недопустимы.

Статья 5.6.1 (стр. 49). Исключить термин «мажоритарная система» как непонятный большинству народа.

Статья 5.6.3. Изложена непонятно. О каких собраниях идет речь? Статья 5.6.7. Что такое «представительный орган»? Статья 5.7.3. Неясно, что такое «гос совести»? Это выражение лучше убрать.

Статья 5.7.4. Неудачна. Получается, что каждый судья вправе ревизовать любой закон, а не руководствоваться им. Это недопустимо, тем более что статья 5.7.7 дает такое право только конституционному суду.

Статья 5.7.10. Противоречит статье 5.7.7, так как дает право любому суду оценивать закон на предмет его соответствия конституции.

Статья 5.7.11. Принцип состязательности граждан неизвестен и непонятен.

Местное самоуправление

Статья 5.8.1. Термин «Самоорганизация» для граждан непонятна. Может быть, п. 1 изложить проще — органы местного самоуправления (Советы и т.д.) создаются в соответствии с Конституцией для решения вопросов жизни и развития территории.

Статья 5.8.2. Следует изложить более конкретно. Что такое, например, «форма непосредственной демократии населения»?

Статья 5.8.4. Что такое самоуправляющееся сообщество (община)? Следует применять привычный термин «Советы» вместо непонятных представительных органов. Пункт 2 статьи непонятен.

Статья 5.9.9 п. 2. Видимо, следует указать, что налоги должны обеспечить нормальное функционирование и развитие территории, а совсем не предпринимательство.

Защита государства

Указать, что защита государства — функция Союза СССР, определяется союзным договором. Термин «ополчение» вряд ли применим в сегодняшних условиях. Он ближе к временам шлаг, коней, кольчуг и т.д. Здесь, как и в других главах, четко просматривается нежелание авторов иметь Союз СССР. Термин «полиция» следует убрать. Чем плох «милиция»?

Статья 5.11.1. Пункт 4 следует изъять. Гражданину безразлично, под влиянием каких действий ему угрожает опасность. Ему нужна защита, он всегда должен получить ее.

Статья 5.11.5. Может вместо быстрых мер породить хаос. Один примет решение, другой его отменяет. Если президент действует в критической ситуации некомпетентно, то надо решать вопрос о его замене.

П.И. Гуркалов,
народный депутат по 553 Новотроицкому округу¹

Материалы обсуждения проекта Конституции в Тюменском государственном университете²

*Председателю Конституционной комиссии
тов. Ельцину Б.Н.*

Направляются в Ваш адрес материалы обсуждения проекта Конституции Российской Федерации в Тюменском государственном университете.

Прошу учесть высказанные предложения, замечания, дополнения при доработке текста проекта Конституции и в случае необходимости — привлечь специалистов из университета.

Народный депутат РСФСР

С.Н. Иванов

На юридическом факультете Тюменского государственного университета с участием представителей областного Совета суда и прокуратуры области, арбитража, Тюменской высшей школы МДЦ СССР и других организаций прошло обсуждение проекта Конституции Российской Федерации, опубликованного по решению Конституционной комиссии.

Участники собрания единогласно одобрили документ и сошлись в одном — проект Конституции Российской Федерации представляет собой глубоко продуманный и достаточно аргументированный акт, аккумулирующий в себе государственно-правовые ценности мировой цивилизации, конституционный опыт зарубежных стран, общепринятые нормы международного права, исторический опыт отечественного конституционного строительства.

Вместе с тем представители собрания высказали конкретные замечания по проекту Основного Закона Российской Федерации, которые, по их мнению, будут способствовать его усовершенствованию.

К РАЗДЕЛУ I

Статья 1.4 (Политический плюрализм); статья одобрена в целом. Вариант п. 4 предлагается оставить в следующей редакции: «Не допускается создание партийных ячеек в государственных органах, учреждениях, организациях и предприятиях».

К ст. 1.6, п. 3. Аналогичное положение встречается в конституциях зарубежных стран. Вместе с тем представляется, что данный пункт сформулирован юридически некорректно. Международное и внутригосударственное право — две

¹ Оренбургская область.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 40–48.

независимые и самостоятельные системы. И, следовательно, одна правовая система не может быть «составной частью» другой системы. Речь может идти только о применении норм международного права в сфере внутреннего, либо наоборот. Поэтому первое предложение данного пункта предлагается опустить. Вместе с тем в последнем предложении недостаточно указания, что международные договоры создают права и обязанности только для лиц. Целесообразно добавить: для государственных органов, а также для предприятий, учреждений и организаций.

К п. 1 ст. 1.9 Он в определенной степени находится в противоречии со ст. 1.1–1.8 Конституции. Предоставление субъектам федерации «свободного выбора путей и способов социально-экономического, политико-правового и национально-культурного развития», во-первых, разрушает принцип единого и неделимого государственного суверенитета России (ст. 1.1), во-вторых, «пути и способы», выбранные субъектами федерации, могут не совпадать с «путями» Российской государственности, закрепленной в ст. 1.2–1.8 «Пути и способы» субъектов федерации следует ограничить общими рамками Конституции России.

В п. 2 ст. 1.9 следует добавить, что полномочия Федерации очерчиваются не только Конституцией, но и Федеративным Договором России, а также соглашениями между субъектами федерации и федерацией.

К ст. 1.11. В п. (1) после слов «руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права» добавить: «обязательствами, вытекающими из международных договоров с ее участием».

К ст. 1.12. Эта важная гарантия против произвольного изменения конституционных основ конституционного строя должна быть усилена. По нашему мнению, важно установить и пределы пересмотра определенных положений Конституции, как это сделано, например, в Конституции Португалии. Поэтому предлагается данную норму дополнить следующими словами: «Не подлежат пересмотру единство государственного суверенитета Российской Федерации, республиканская форма правления, плюрализм, принцип разделения властей, принцип всеобщих равных, прямых выборов при тайном голосовании, конституционный контроль».

К РАЗДЕЛУ II

Статья 2.3.9. Весьма странно выглядит свобода национального самоопределения, предоставляемая гражданам. Национальное самоопределение — право, присущее национальным общностям, но не каждому отдельно взятому индивидууму. Предлагается слова «свобода национального самоопределения» убрать. В то же время, данный пункт статьи целесообразно дополнить следующим: «В необходимых случаях национальность граждан определяется в установленном законом порядке».

Имеется в виду, например, обеспечение прав малых коренных народов, создание в перспективе резервированных территорий, территорий приоритетного природопользования, предоставление отдельным семьям соответствующей национальности права собственности на пастбища, угодия, места рыболовства и т.д. В таких случаях лишь одного заявления того или иного гражданина недостаточно. Это может привести к тому, что подобные территории окажутся в собственности лиц, имеющих мало общего с коренным народом. Националь-

ная принадлежность в подобных ситуациях имеет юридическое значение, должна устанавливаться в особом порядке, установленном Законом.

В ст. 2.5.7 закрепляется право граждан на материальное обеспечение в старости. Однако, во-первых, не определена обязанная сторона — государство. Есть ссылка на закон, но этого явно недостаточно. Во-вторых, основная идея проекта Конституции — решительный поворот и переориентация государства и правовых институтов из положения «личность для них», в положение — «правовое государство для личности, ее интересов». Конструкция же «гражданин имеет право...» на указанную выше идею в полной мере не работает. Законодатель как бы заранее определяет личности роль «просителя». В правовом обществе должно быть наоборот — первоначально государственным органам и др. структурам следует вменять выполнение каких-либо действий для своих граждан. Предположим, право на материальное обеспечение в старости можно сформулировать так: «Российское государство в лице своих органов социального обеспечения обязано материально обеспечить граждан в старости...» Под этим углом зрения следует переосмыслить и др. статьи данной главы, а также глав 2.4 и 2.5.

К гл. 2.6 п. 5 ст. 2.6.2 изложен неудачно. Она в принципе «работает» только в отношении преступлений и административных проступков, а также уголовной и административной ответственности. Не учитывается, что имеются также гражданские, финансовые, дисциплинарные и т.д. правонарушения и, соответственно, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная и т.д. ответственность. Причем последние виды могут совмещаться. Пример: хищение работником на предприятии. Здесь могут комбинироваться уголовная ответственность (лишение свободы), дисциплинарная (увольнение) и материальная (возмещение ущерба). Это нормальное положение.

Если же будет п. 5 ст. 2.6.2 в указанном проекте редакции, то совмещение данных видов ответственности станет невозможным. Таких ситуаций будет масса.

Кроме того, возникает проблема применения «дополнительных» уголовных и административных взысканий, применение которых вполне оправданно (конфискация имущества, ссылка, возмездное изъятие имущества, запрет заниматься определенными видами деятельности и т.п.) наряду с основными видами наказания (взыскание).

Пункт 3 ст. 2.6.2 целесообразно изложить в следующей редакции: «Обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

К РАЗДЕЛУ IV

Требует серьезной доработки в целом. Следует обратить внимание (гл. 4.1):

1) на неясность статуса субъектов Российской Федерации; в частности, каково правовое положение автономных областей и округов, не провозгласивших себя республиками?

2) понятно желание авторов унифицировать территорию России, однако все ли нынешние субъекты Федерации способны самостоятельно реализовать «республиканские» права, которыми стремится наделить их проект Конституции? Представляется, что следует выделить два вида субъектов Федерации —

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

национальные автономии в лице республик, автономных областей и автономных округов и территориальные автономии в лице краев и областей. При этом следует разграничить компетенцию национально-территориальных автономий различного уровня, оставляя за автономными областями и округами, по мере своего развития, право приобретать статус республики;

3) в проекте Конституции ничего не сказано о Российском Федеративной договоре, в то время как все вопросы федеративного устройства должны решаться именно в нем;

4) в ст. 4.1.5 следует указать, что споры о границах в пределах Российской Федерации разрешаются Конституционным Судом республики;

5) вряд ли можно согласиться с тем, что всякая федеративная территория может приобрести статус республики (4.1.6). Приобретение территорией статуса республики должно рассматриваться как право нации на самоопределение и самовыражение, причем не имеющей своей национальной государственности. Из этого исходят и международно-правовые документы. Не исключено, что Федеративными территориями будут многонациональные регионы, более того — в отдельных регионах (например, Север Тюменской области) проживают лица одной национальности, уже имеющие государственность на территории Союза или России (украинцы, башкиры). Поэтому данное право должно быть закреплено не за федеральной территорией, а за компактно проживающей нацией (народностью), обеспечивающей себя экономически и, как отмечалось, не имеющей своей государственности;

6) это же замечание относится и к предоставляемому праву населения части республики образовывать новую республику (ст. 4.1.5 п. 3). В итоге мы можем получить несколько республик татарских, русскоязычных, украинских и т.д. Это приведет не к единству суверенитета и территориальной целостности России, о чем говорится в первых статьях, а к раздробленности на маленькие образования, называющие себя республиками;

7) вряд ли целесообразно оставлять за субъектами федерации право на свое гражданство (ст. 4.3.2) Это выглядит нелепо, например, гражданин Тюменской или Курской республик и т.д. Кроме того, противоречит ст. 1.1, разрушает единый суверенитет Федерации;

8) совершенно недостаточно решен вопрос о правах коренных народов (ст. 4.2.4). Данные положения необходимо сформулировать в соответствии с Конвенцией о коренных и ведущих племенной образ жизни народах 1969 г., подписанной и СССР.

К гл. 4.2. Недостаточно четко разграничены полномочия Федерации и ее субъектов.

Так, за федерацией закреплено исключительное право принятия Основных положений (Основ) в пяти сферах законодательства: уголовном, гражданском, трудовом, хозяйственном, процессуальном (ст. 4.2.2). Между тем в ст. 5.7.5 предполагается существование Закона о судостроительстве России, в ст. 5.9.8 — Налогового кодекса России. Ясно, что это будут федеральные законы, хотя ни в исключительной, ни в совместной компетенции Федерации не предусмотрено законодательное регулирование судостроительства и налоговых отношений.

Из проекта также неясно, кто будет регулировать административно-территориальное деление в республике, организацию и функции прокурорского надзора, деятельность уголовно-исправительных учреждений, хотя очевидно, что за Федерацией должно быть закреплено право издания Основ законодательства.

Из проекта также не видно, как будет осуществляться законодательное регулирование отношений, относящихся к области совместной компетенции Федерации и ее субъектов (земельные отношения, использование недр, социальное обеспечение, здравоохранение и т.д.). Очевидно, что за центром может быть закреплено лишь полномочие по изданию общих положений законодательства, которые должны обязательно учитываться при издании законов субъектами федерации. Но для этого надо предусмотреть право за Федерацией на издание таких общих положений, т.е. Основ законодательства.

Видимо, целесообразней за Федерацией закрепить право издания Основ законодательства по всем вопросам, которые относятся к совместной компетенции центра и субъектов федерации. Только в этом случае можно будет говорить о четком и ясном распределении компетенции между ними.

К РАЗДЕЛУ V

Он является ключевым, едва ли не важнейшим в создании государственности. Именно поэтому в процессе доработки Конституции ему необходимо уделить самое пристальное внимание.

Из двух вариантов организации верховной власти Республики мы поддерживаем первый «Президент — глава исполнительной власти». Представляется, что данный вариант обеспечивает жесткое разделение властей, умеренное ограниченное правление, систему сдержек и противовесов.

Замечания к отдельным положениям данного варианта:

1) обращает на себя внимание, что выборы и Парламента, и главы исполнительной власти проводятся в один день, причем у обеих ветвей власти одинаковый срок полномочий. В итоге власть сменяется одновременно в один день. Нет преемственности власти, а она необходима как одна из гарантий от «шараханий» из стороны в сторону. Например, в США у каждой из палат Конгресса и у президента различные сроки полномочий. Это важный элемент системы сдержек и противовесов. Целесообразно еще раз продумать данный момент при доработке Конституции;

2) к требованиям к кандидатам на пост президента (ст. 5.3.2 А) следует добавить: «гражданин по рождению» и установить необходимость проживания определенного срока на территории России перед выборами (скажем, 10–14 лет). Речь о требовании (цензе) компетентности. Иначе возможны ситуации, когда лицо, недавно получившее гражданство (даже бывший иностранец), не владеющее проблемами России, будет баллотироваться на столь ответственный пост;

3) целесообразно предусмотреть разделение компетенции палат Верховного Совета.

К главе 5.6. Федеральная избирательная система должна строиться на сочетании мажоритарной и пропорциональной систем.

При выборах президента и вице-президента мыслится только мажоритарная система, поскольку речь о замещении одного мандата в каждом из двух слу-

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

чаев. Соответственно, будут образовываться одномандатные округа. При таких условиях «пропорционально» делить между партиями нечего.

Однако при выборах коллегиальных органов — парламента, законодательных органов субъектов федерации, органов местного самоуправления мажоритарная система страдает существенными недостатками. При выборах по такой системе значительная часть голосов избирателей «пропадает», т.е. интересы определенной доли населения остаются не представленными. Это нарушает принцип плюрализма, противоречит интересам партий, которые заинтересованы в завоевании буквально каждого депутатского мандата. Не случайно многие западные страны выбирают различные виды пропорциональных систем. И выборы при этом должны проводиться по многомандатным округам.

Кстати, пропорциональные выборы в Парламент были предусмотрены в рабочем варианте Проекта (от 11 октября 1990 г.), но в официальном Проекте почему-то опущены.

К главе 5.7.

К ст. 5.7.8: следует дополнить компетенцию Конституционного суда следующими полномочиями: разрешает дела о конституционности постановлений Совета Министров, разрешает споры о компетенции между высшими органами власти России, решает вопросы о признании деятельности политических партий противоречащей Конституции.

К ст. 5.7.9. Приостановление производства по конкретному делу (причем на довольно длительный срок — Конституционный Суд, как показывает практика, судит медленно!) совершенно неприемлемо! Это, по существу, ограничит право на судебную защиту. Пострадают прежде всего участники судебного процесса.

Следует предоставить право суду при рассмотрении конкретного дела в случае установления коллизии закона и Конституции решить дело на основе Конституции, а затем передавать его на рассмотрение Конституционного Суда.

Статья 5.7.11. В ч. 2 право на профессиональную юридическую помощь надо предусмотреть не только для судопроизводства (в суде), но и на стадии расследования дела, в частности, право иметь защитника с момента задержания, ареста, предъявления обвинения.

Это более демократично и недавно уже закреплено в законодательстве, а также нашло закрепление и в проекте Конституции (ст. 2.6.3).

Необходимо в отдельной норме закрепить в Конституции принцип национального языка судопроизводства, как это имеет место сейчас.

Проектом Конституции не урегулированы ряд важных положений конституционного характера:

а) место органов расследования уголовных дел в государственном механизме;

б) то же самое можно сказать о пенитенциарной системе (тюрьмы, колонии и пр.).

По логике исключительной компетенции федерации все эти вопросы должны будут решать субъекты федерации (?). Вряд ли это целесообразно.

Обращение Астраханского городского Совета народных депутатов от 15 февраля 1991 г.

К главе 5.6.

Главный вопрос: как будет и будет ли представлено на местах государственное управление? Как следует из проекта, власть и управление на местах будет автономна. Вообще не ясны формы государственного управления на местах и его взаимодействие с местным самоуправлением.

По поручению собрания —

Н.А. Власенко, С.Ю. Марочкин, С.В. Никитин, кандидаты юридических наук, доценты Тюменского госуниверситета, С.Д. Коленова, кандидат юридических наук, и.о. начальника кафедры Тюменской высшей школы

**Обращение пятой сессии двадцать первого созыва
Астраханского городского Совета народных депутатов
к Верховному Совету РСФСР народным депутатам России
от 15 февраля 1991 года¹**

Нам, народным депутатам Астраханского городского Совета народных депутатов, известно, что Верховным Советом РСФСР ведется интенсивная подготовка новой Конституции нашей республики, что в конституционную комиссию поступило около сорока ее проектов. В то же время в средствах массовой информации опубликованы и пропагандируются лишь два из них, а именно проекты Конституции Российской Федерации, подготовленной рабочей группой во главе с Председателем Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельциным и Конституции Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, подготовленной группой коммунистов России.

Оба они имеют свои положительные и отрицательные стороны.

Исходя из того, что Конституция является основным законом жизни нашей республики, определяющим права и свободы граждан, государственное устройство, и в конечном счете наше будущее, мы считаем, что новая Конституция должна приниматься только через всенародный референдум. Мы требуем, чтобы новая Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики основывалась на следующих принципах:

- суверенная Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика — составная часть Союза ССР, обновленная на основе союзного договора;
- сохранение существующего государственного строя;
- укрепление Советов народных депутатов как основы власти и самоуправления трудящихся;
- свобода экономической деятельности на основе равноправия всех форм собственности, в том числе и коллективной;
- социальная защита трудящихся от эксплуатации и безработицы;

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 1.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь–ноябрь 1991 г.)

– обеспечение государством равных прав и гарантий граждан на труд, бесплатное образование, медицинское обслуживание, жилище, независимо от национальности, места жительства, возраста, социального положения и вероисповедания;

– стабильный правопорядок в обществе, личная безопасность граждан, охрана среды обитания.

Предложения и замечания юридического отдела Верховного Совета РСФСР по проекту Конституции Российской Федерации¹

По статье 1

Исключить из статьи последнее предложение, так как оно раскрывает исключительную компетенцию. В этой же статье речь идет об определении республики, а не о ее полномочиях.

По статье 2

В части 1 последнее предложение необходимо дополнить словами: «путем референдума».

В части 2 слова «формах и пределах, установленных» надо заменить словами: «на основе», так как это записано в статье 3 Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Конституция не может предусмотреть все формы осуществления народом власти.

В части 4 слова «Конституцией и законом» заменить словами: «Конституцией Российской Федерации и другими законами», так как Конституция также является законом. Это замечание касается и других статей.

По статье 3

В части 1 слово «неотчуждаемые» заменить словом «Конституционные» .

Из части 2 исключить слово «положениями».

В части 3 – вызывает сомнение включение в Конституцию принципа «разрешено все то, что не запрещено законом», так как он противоречит правилу о том, что каждый гражданин осуществляет свои права в рамках закона.

По статье 5

В части 1 слово «правом» заменить словом «законом».

В части 2 почему-то речь идет только о суде. А другие органы, должностные лица и граждане? В этом отношении часть 3 этой статьи более правильна.

В части 4 в последнем предложении надо сказать, что речь идет не только о лицах, но и органах.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 3–11.

Дата отсутствует. Предложения и замечания подготовлены юридическим отделом ВС РСФСР во исполнение письма С.А. Филатова и О.Г. Румянцева от 7 июня 1991 г. (записку см. на с. 249 данного тома). — *Прим. ред.*

Предложения юридического отдела ВС РСФСР по проекту Конституции РФ

По статье 6

В части 1 слова «Система государственных органов основана на принципе» заменить словами: «Основным принципом функционирования Российской Федерации является разделение властей:»...

По статье 7

Часть 5 изложить в следующей редакции: «Социальная защита трудящихся, трудовых коллективов осуществляется государством и профсоюзами, иными общественными объединениями».

По статье 9

Вызывает сомнение употребление в части 1 и 2 термина «земли». Что имеется в виду?

По статье 10

Исключить из названия и части 3 статьи понятие «Содружество».

Статью 12 из проекта исключить, так как это же положение содержится и в статье 193 проекта.

По статье 14

Первое предложение из части 1 следует исключить. Оно воспроизводится во втором предложении этой же части статьи.

По статье 15

Нуждается в уточнении редакция части 4, так как непонятно о чем идет речь, каким законом? Может быть, сказать, что нарушение равноправия граждан по основаниям, перечисленным в части 1 статьи недопустимо и карается по Закону.

По статье 18

Содержание части 4 сводит на нет право на изменение, гражданства, предусмотренное частью 1 этой же статьи. Лучше ее исключить.

По статье 21

Часть 1 изложить: «Республики, входящие в Российскую Федерацию вправе устанавливать свое гражданство. Все граждане этих республик являются гражданами Российской Федерации».

По статье 22

Не следует в части 2 устанавливать перечень преступлений, влекущих применение смертной казни. Лучше сказать: «...за тяжчайшие преступления, установленные Уголовным кодексом РСФСР (Законом)».

По статье 23

В части 1 лучше сказать: «Арест и содержание под стражей допускаются исключительно в случаях и по основаниям, предусмотренными Законом».

По статье 25

Часть 2 следует исключить, так как об обыске говорится в части 1 этой статьи и этого достаточно.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь–ноябрь 1991 г.)

По статье 27

Часть 3 следует начать: «Ограничение прав граждан...» (далее по тексту).

Из части 6 следует исключить слова «по решению суда» или исключить слова «на основании Закона» Нужно оставить что-нибудь одно.

По статье 29

Из части 1 следует исключить слова: «используя традиционные самоназвания национальностей» или более четко изложить эту мысль. Нуждается в редакционном улучшении и часть 2.

По статье 31

Часть 4 следует исключить из статьи проекта и включить это положение в соответствующий Закон.

По статье 38

Часть вторая нуждается в улучшении редакции, так как не понятен смысл ее.

По статье 45

В части 1 слово «затрагивающие» заменить словом «ущемляющие».

По статье 46

Из части 2 следует исключить слова «по основаниям, предусмотренным законом и». Достаточно будет, если указать, что только по приговору суда.

По статье 49

Вызывает сомнение часть 2, которая во всяком случае нуждается в уточнении.

По статье 50

Эта статья скорее для специального закона, а не для Конституции.

По статье 53

Вызывает сомнение необходимость помещения в Конституцию части 2. Она не имеет прямого отношения к разделу VI.

По статье 56

В части 2 следует оговорить, что ущерб возмещается государством или лицом, нарушившим Закон.

По статьям 59 и 60

Учитывая важность содержания этих статей, их следует поместить в начале главы.

В части 2 необходимо указать, что несение военной службы может быть заменено выполнением альтернативных гражданских обязанностей в порядке, предусмотренном Законом.

По статье 63

Следует уточнить, что подразумевается в части 1 под понятием «коммунальной собственности». Часть 3 целесообразно из статьи исключить. Она охватывается частью 4 и все это можно изложить в Законе.

Предложения юридического отдела ВС РСФСР по проекту Конституции РФ

По статье 67

В части 2 слова «предприятиями органов местного самоуправления» заменить словами: «муниципальными предприятиями», что будет соответствовать и Закону РСФСР о предприятиях и предпринимательской деятельности (ст. 7).

По статье 70

Статью изложить: «На территории Российской Федерации допускается предпринимательская деятельность иностранных организаций и иностранных граждан на условиях и в порядке, установленном Законом».

По статье 71

Думается, что из части 1 следует исключить последнее предложение. Все политические партии и другие общественные объединения, их уставы должны регистрироваться. В противном случае у нас могут быть объединения фашистского толка, с чуждой для нашего общества идеологией. Часть 2 и статья 72 не исключает такую возможность. Нужен контроль и учет. Ведь религиозные объединения у нас регистрируются (ст. 78).

По статье 72

Следует добавить, что принадлежность к политической партии является личным делом лиц, находящихся на государственной и военной службе.

По статье 74

Часть 1 следует расширить, так как это предусмотрено статьей 78 проекта.

По статье 80

Дополнить часть 3 словами: «любовь к своей Родине».

По статье 81

В части 1 следует подчеркнуть бесплатность общеобразовательной и профессиональной подготовки граждан, а в статье 82 указать, что эти учебные задания платные.

По статье 93

Целесообразно слово «земли» заменить словом «регионы».

По статьям 93–98

Нет четкости в понятиях «земли» и «федеральные территории». Какая между ними разница? Не лучше ли снять термин «земли»?

По статье 97

Из части 2 статьи и части 2 статьи 98 следует исключить слова: «с целью опроса».

По статье 97

Часть 4 следует из проекта исключить и воспроизвести ее в соответствующем Законе. Это касается и части 2 статьи 98.

По статьям 100–101

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь–ноябрь 1991 г.)

Вопросы о принятии законодательных актов (законов, кодексов), предусмотренных в пункте 7 статьи 100 должны относиться только к исключительному ведению Российской Федерации. Поэтому в пункте 7 статьи 100 надо слово «основы» исключить, а также исключить пункт 2 из статьи 101.

По статье 103

Часть 2 дополнить словами: «федеральных территорий».

По статье 110

Заменить слово «Юридические» словами «Нормативно-правовые».

По статье 112

В части 1 записано, что официальным языком Российской Федерации является русский язык, а во второй части говорится, что пользование этим языком не обязательно. Нет ли здесь противоречий?

По статье 115

Конституционный Суд и Верховный Суд не являются органами государственной власти. Поэтому их следует из части 1 исключить.

По статье 119

Вызывают сомнения слова в пункте 7: «других судов Российской Федерации». Что имеется в виду?

По статье 126

Численный состав Палат (ч. 2) должен быть указан в Конституции, а не определяться каким-то другим Законом.

По статье 131

Исключить из части 1 последнее предложение.

По статье 133

Непонятен смысл части 2.

По статье 149

Из части 1 следовало бы исключить слова: «и совести».

По статье 151

Не следует ли перечень судов в части 1 дополнить арбитражными судами.

По статье 157

Статью следует исключить из проекта, так как она по существу повторяет статью 158.

По статьям 160–165

В главе XXIII следовало бы сказать о местных Советах народных депутатов, как органах местной государственной власти.

По статье 200

Государственный Герб Российской Федерации и Государственный флаг являются государственной символикой и они должны быть описаны в Конституции, а не в каком-то другом Законе.

Общее замечание

В главах XVII, XXI, XXIII и др., по нашему мнению, следовало более полно учесть изменения и дополнения, внесенные в Конституцию РСФСР на последнем Съезде народных депутатов.

Юридический отдел

Предложения эксперта М.П. Лебедева от 22 апреля 1991 г.¹

Большим достоинством и преимуществом действующего Верховного Совета РСФСР и его Председателя является ориентация на тесные контакты с наукой. Это выгодно отличает его от системы партийно-государственного властвования, рассматривающего науку, в особенности общественную, лишь как средство пропаганды, разъяснения и комментирования политических решений.

В ряде выступлений Б.Н. Ельцина, в особенности на третьем чрезвычайном съезде народных депутатов РСФСР, подчеркнуто уважительное отношение к ученым и готовность опираться на их советы и консультации. Эти слова подкрепляются созданием Высшего консультативно-координационного Совета при Председателе Верховного Совета РСФСР, работой экспертов при комитетах Верховного Совета, комиссиях палат, Конституционной комиссии.

Однако в научном обеспечении законодательной и иной деятельности высших органов власти России недостает, как представляется, одного очень важного звена — коллегии независимых экспертов по объективному комплексному анализу и прогнозированию наступающих в реальной жизни последствий принимаемых законов и других государственных решений, т.е. оценки их социальной эффективности.

Известно, что этой стороне управления обществом партийными и государственными «верхами» не уделялось внимания на протяжении всего времени существования Советской власти. А попытки некоторых ученых указать на возможные неблагоприятные последствия некоторых политических и государственных решений либо объявлялись «подрывом основ», «антипартийными выступлениями», либо просто игнорировались.

Результаты дают о себе знать весьма ощутимо, особенно в истекшие шесть лет. Последствия принимаемых директив и государственных решений, начиная от кампании по борьбе с пьянством и алкоголизмом и кончая многими законами СССР и указами Президента СССР, оказываются часто противоположными тем, которые ожидались, не говоря уже о том, что многие законы с момента их принятия обречены на бездействие. К сожалению, это обстоятельство игнорируется и в нормотворческой деятельности органов власти России.

Во избежание такого положения в работе Верховного Совета РСФСР представляется целесообразным создать при его Президиуме небольшую коллегию независимых экспертов, главное назначение которой будет заключаться в под-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 101–102.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

готовке заключений и соответствующих рекомендаций, касающихся анализа наступивших последствий уже действующих законов и предвидении комплекса последствий готовящихся законов и других государственных решений.

Предложения о статусе и назначении такой экспертной коллегии, ее составе и характере работы прилагаются.

М.П. Лебедев,
*старший научный сотрудник ИМЭПИ АН СССР,
кандидат юридических наук,
эксперт Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР*

Заключение
Комитета Верховного Совета РСФСР по развитию села
по проекту Конституции Российской Федерации
от 1 июня 1991 г.¹

Комитетом Верховного Совета РСФСР по социальному развитию села, аграрным вопросам и продовольствия рассмотрел и обсужден доработанный проект Конституции Российской Федерации.

Комитет считает, что проект Конституции Российской Федерации должен быть вынесен на всенародное обсуждение.

Председатель Комитета

В.А. Агафонов

Предложения
Комитета Верховного Совета РСФСР по безопасности
в проект Конституции РСФСР
от 20 июня 1991 г.²

Ст. ст. 56, 57 исключить.

Ст. 59, пункт 2, второе предложение исключить, так как оно поглощается пунктом 3.

Ст. 63, пункт «В» либо конкретизировать по пределам площадей, либо исключить.

Ст. 72, первый абзац, последнее предложение. Вместо слова «обществ» поставить «формирований». Абзац второй первое предложение исключить.

Ст. 100, пункт 6 исключить. Пункт 8 исключить слова «оборона и вооруженные силы».

Ст. 118 добавить после слова «приезд», «народу» и присягу приносит на Съезде народных депутатов РСФСР.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 16.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 12–13.

Предложения профессора О.Е. Кутафина от 10 сентября 1991 г.

Ст. 119, пункт 7 исключить «других судов РФ». Пункт 8 изложить в следующей редакции: «участвует в обеспечении безопасности и обороноспособности Союза ССР». Пункты 12, 13, 18 исключить.

Ст. 123, пункт 2 исключить.

Пункт 4 привести в соответствие с законом о Президенте РСФСР. Ст. 127, пункт 6 исключить «Парламентского уполномоченного по правам человека».

Ст. 134 (вариант...) исключить.

Ст. 135 привести в соответствие с Союзным Договором. На совместных заседаниях палат председательствует Председатель Верховного Совета либо председатели Палат.

Ст. 153 и по всей Конституции привести название республики в соответствии с принятым решением.

Ст. 165, пункты 1, 2 исключить.

Ст. 174 исключить слова «при условии обеспечения стабильности денежного обращения в Российской Федерации». Ст. 176 исключить.

Ст. 179 пункт 1: слова «Вооруженные Силы» исключить; пункт 2: после «Вооруженных Сил» добавить «СССР». Ст. 180 исключить.

Глава XXVI «Чрезвычайное положение» привести в соответствие с Законом о «Чрезвычайных ситуациях». Ст. 194, пункт 4 исключить.

Переходные положения отнести в отдельный документ, приведя в соответствии с Союзным и Федеративным Договорами.

Председатель комитета

Сергей Степашин

Предложения
профессора О.Е. Кутафина
от 10 сентября 1991 г.¹

Уважаемый Олег Германович!

Подтверждая свою неизменную приверженность проекту Конституции Российской Федерации, могу констатировать, что в нынешнем виде он выглядит совершеннее прежних знакомых мне вариантов проектов, разработанных Вашей комиссией.

Вместе с тем хочу высказать следующие соображения:

1. В статье 1 проекта слова «правовое и социальное» следовало бы поменять местами, а указание на то, что государство, его органы и т.д. служат всему обществу должно, на мой взгляд, предшествовать указанию на их ответственность перед обществом и гражданином.

2. В статье 2 нет нужды повторно указывать на многонациональность народа России. Об этом уже сказано в преамбуле.

В части 3 этой статьи нет необходимости говорить об «исключительной» власти, ибо преступлением является узурпация любой власти.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 49–51.

Часть 4 этой статьи следует снять, поскольку она полностью повторяет ст. 31 (1).

В части 5 статьи едва ли следует писать о демократическом правовом строе, думается, что было бы достаточно сказать о ее, т.е. Российской Федерации, конституционном строе.

3. Часть 2 статьи 3 следовало бы сформулировать следующим образом: «Права человека в Российской Федерации обеспечиваются положениями настоящей Конституции, соответствующими общепризнанным принципам и нормам международного права».

Часть 3 этой статьи следовало бы снять, так как, представляется, что в соответствии с указанным в ней принципом можно действовать далеко не во всех сферах жизни.

4. В статье 4 нет нужды говорить об идеологическом многообразии (часть 1), учитывая содержание части 2 этой статьи.

5. В части первой статьи 5 следовало бы снять слова «и конституционным строем», а применительно к части (3) этой статьи нужно иметь в виду, что такие нормативные акты не могут обязывать не только граждан.

6. Часть 3 статьи 9, думается, следует развить и дать в проекте отдельной статьей.

7. В статье 10 следовало бы исключить слова «составившими в СССР, а также иными государствами».

8. В статье 2 следует яснее написать, о каких (чьих) «глобальных проблемах» идет речь.

9. В статье 12 я бы 2 и 3 части поменял местами, а из части исключил бы завершающие ее слова «Российской Федерации».

10. Статья 13 не соответствует действительности, так как далеко не все права принадлежат человеку от рождения.

11. В части 1 статьи 14 я бы сохранил только первое предложение. Второе же предложение этой части я бы выделил в специальную статью проекта, помещенную вслед за статьей 16.

12. Из статьи 15 следовало бы убрать слова «цвета кожи».

13. В статье 24, часть 2 слова «сбор, хранение» следовало бы опустить, а слова «и иначе как» заменить словом «или».

14. В часть 1 статьи 31 перед словами «при тайном голосовании» следовало бы вставить слова «при свободном выдвижении кандидатов».

Часть 3 этой статьи я бы снял.

15. В статье 36 (1) я бы сперва сказал о праве на свободный труд, затем уже и о праве на свободное предпринимательство.

16. Я не уверен, что вопрос о равенстве всех перед законом должен быть помещен именно в ст. 45, в которой главный акцент должен быть сделан на суд.

17. Из статьи 47 следует исключить слова «своего супруга».

18. В статье 53 слова «для нормального развития общества» следует заменить какими-то другими, например, «в интересах общества».

19. Стоит ли проблему альтернативной службы связывать в статье 58 только лишь с религиозными убеждениями?

Предложения Комитета Верховного Совета РСФСР от 13 сентября 1991 г.

20. Из статьи 59 трудно понять разницу между упомянутыми в ней объединениями.

21. Думается, что статьи 61 и 62 следует поменять местами.

22. Думается также, что главу IX следовало бы начать с партий, а профсоюзную тему (см. ст. 68 и 69) завершить специальной статьей, используя для этой часть 2 статьи 71.

23. В статье 84 нет необходимости иметь часть 2, поскольку ребенок является и человеком, и гражданином.

К сожалению, я располагал возможностью ознакомиться только с пятью разделами проекта. Надеюсь в будущем получить и все остальные. Буду очень Вам признателен за это.

Искренне Ваш

Профессор Московского юридического института

О.Е. Кутафин

**Предложения Комитета Верховного Совета РСФСР
по вопросам законности, правопорядка
и борьбы с преступностью
от 13 сентября 1991 г.¹**

Уважаемый Олег Германович!

Направляем Вам предложения Комитета по редакции Главы XXVI Конституции Российской Федерации «Оборона и безопасность».

Статья 153.

(1) Защиту государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации от вооруженного нападения извне осуществляют Вооруженные Силы РФ. При необходимости по решению высших органов государственной власти РФ для этих целей могут создаваться и иные вооруженные формирования.

(2) Правовые и организационные основы деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и иных вооруженных формирований определяются законом.

(3) Основные принципы оборонной политики РФ, военная доктрина утверждаются Верховным Советом Российской Федерации (по представлению Президента РСФСР).

(4) В соответствии со ст. 10 настоящей Конституции, РФ может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними на договорной основе объединенные Вооруженные силы и объединенное командование.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 19–20.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь–ноябрь 1991 г.)

Статья 154.

(1) Защиту общественного порядка и безопасности граждан обеспечивают органы внутренних дел, муниципальная милиция и внутренние войска.

(2) Разведывательное, контрразведывательное и иное обеспечение государственной безопасности РФ возлагаются на федеральные службы безопасности. Правовые и организационные основы их деятельности определяются законом.

Статья 155.

Использование Вооруженных сил, Федеральных служб безопасности и органов внутренних дел в целях свержения конституционного строя и законного правительства, воспрепятствования или ограничения деятельности высших органов государственной власти и управления являются тягчайшим государственным преступлением.

Статья 156.

Считаем включение данной статьи в текст Конституции нецелесообразным.

Заместитель председателя Комитета

Б. Большаков

Замечания
Конституционно-демократической партии
(Партии Народной Свободы)
по проекту Конституции Российской Федерации¹

Проект новой Конституции РСФСР резко отличается от ныне действующего закона. В отличие от действующего документа, в проекте практически нет декларативных положений, а сам проект в максимальной степени деидеологизирован и ориентируется на реальную демократию.

Раздел I описывает основы конституционного строя Российской Федерации как суверенного государства, основанного на народовласти и принятии прав человека как высшей ценности. Существенным положением проекта является закрепление того, что права человека не могут быть исчерпывающе описаны, но могут лишь ограничиваться в той мере, в которой это необходимо для реализации аналогичных прав других лиц и для стабильности общественного устройства. Большую важность приобретает также конституционный запрет на создание и деятельность антидемократических, антигуманистических организаций. Не менее важно положение о том, что решения партий и их органов не могут иметь обязательной силы для работников государственных служб, действующих в рамках служебных обязанностей. Вместе с тем можно поставить под сомнение точность статьи 1.9: в этой статье сначала говорится о «национальных и региональных государственных образованиях», а далее без какого-либо перехода упоми-

¹ ГАРФ. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 201–203.

наются не описываемые ранее в тексте «республики». Кроме того, в статье 1.3 говорится об «общепризнанных принципах и нормах международного права» в отношении прав человека. Возможно, этот абзац следовало бы конкретизировать, упомянув Всеобщую декларацию прав человека, а также подчеркнув обязательство России соблюдать все права, упоминаемые в имеющих законную силу обязательствах, принятых от имени Российской Федерации.

Раздел II посвящен правам, свободам и обязанностям граждан. Очень важно в этом разделе положение статьи 2.1.1 о том, что отсутствие упоминания в законодательстве какого-либо права не может быть основанием для его умаления. Однако формулировка статьи 2.1.2 «Права, свободы и обязанности граждан устанавливаются и изменяются...» в свете этого кажется неудачной. Думается, что законодательно можно не устанавливать и изменять права и свободы, а лишь ограничивать их реализацию. В статье 2.3.3 записано, что «арест и содержание... под стражей допустимы исключительно на основании судебного решения». Вместе с тем следует, видимо, предусмотреть также возможность задержания и ареста в случае взятия с поличным на месте преступления. В статье 2.4.3 свобода объединения ограничивается условием предварительного уведомления властей. Видимо, вместо «предварительного» следует, вероятно, записать «последующее уведомление властей». В статье 2.6.9 наряду с военным и чрезвычайным положением следует предусмотреть также временное ограничение некоторых прав и свобод граждан на основании судебного решения.

Раздел III посвящен описанию гражданского общества. В статьях 3.1.2, 3.1.7, 3.2.6 приведены варианты, кажущиеся предпочтительными по сравнению с основным текстом. Вариант статьи 3.1.3 кажется неудачным, тем более что в определенной степени покрывается статьей 3.1.2. Вариант статьи 3.3.7 может быть полностью включен в основной текст статьи, что можно только приветствовать. Статья 3.1.6 предусматривает возможность монопольного права профессионального объединения на представительство всех работников — это кажется недопустимым, поскольку противоречит нраву части работников объединиться в иной, альтернативный профсоюз.

В разделе IV рассматривается федеративное устройство страны. Здесь вызывает возражение положение статьи 4.1.1 о национальных государственных образованиях: это в какой-то степени не согласуется со статьей 2.3.9, по смыслу которой государственные органы не могут вести учет национального состава страны. Видимо, лучше было бы предусмотреть только территориальные государственные образования, границы которых могут, как частный случай, совпадать с национальными границами. Вообще в этом разделе преувеличенное значение отдается национальному вопросу. Видимо, в статье 4.1.5 следует признать право на самоопределение за населением любой территории, сформулировав абзац 3 следующим образом: «Население любой части республики и федеральной территории, реализуя свое право на самоопределение, может образовать новую республику или федеральную территорию в порядке, устанавливаемом настоящей Конституцией и федеральным законом»; в абзаце 4 предусмотреть, что при проведении референдума его результаты учитываются отдельно по населенным пунктам, и на основании результатов референдума производится демаркация границ новой республики или федеральной территории, по возмож-

ности таким образом, чтобы избежать нарушения целостности республик и федеральных территорий. В статье 4.1.6 обретение Федеральной территорией статуса республики ставится в зависимость от решения федерального Парламента. Это в определенной степени противоречит принципу самоопределения народов и предыдущей статье и предлагается вместо того, чтобы Федеральный Парламент принимал «решение в порядке, предусмотренном для изменения Конституции», записать, что последний регистрирует результат волеизъявления народа и утверждает порядок проведения связанных с этим мероприятий.

Раздел V описывает систему государственной власти. В той части текста, которая является общей для двух параллельно предлагаемых концепций, некоторое возражение вызывает статья 5.6.6, позволяющая одному гражданину быть избранным в два представительных органа одновременно. Опыт доказывает, что такое двойное депутатство обычно малоэффективно, поскольку требует от депутата слишком больших усилий и подчас не позволяет ему уделять достаточное внимание работе в одном из представительных органов. Дополнение статьи 5.6.7 требованием того, чтобы выдвигающие кандидата лица относились к числу его избирателей, кажется вполне оправданным. Предложение снять статью 5.6.11 кажется оправданным техническими сложностями, с которыми неминуемо придется столкнуться при проведении выборов вне пределов Российской Федерации: они либо поставят граждан России, находящихся вне пределов Федерации, в неравные условия, либо приведут к резкому росту расходов на проведение выборов, что в нынешних условиях кажется недопустимым. Представленные в статье 5.8.1 варианты кажутся излишними, поскольку не вносят существенного изменения в принципы формирования органов власти. Варианты статей 5.10.1 и 5.10.3 кажутся очень актуальными и необходимыми. В статье 5.11.11 предусмотрено ограничение некоторых гражданских прав при объявлении чрезвычайного положения, однако неужели при этом необходимо отменять право на свободу и неприкосновенность личности, право на петиции, на медицинскую помощь, на материальное обеспечение, на справедливое рассмотрение дела в суде?

В указанном разделе предлагается схема построения государственной власти по принципу президентской республики либо республики парламентской. Вторая схема («Вариант Б») кажется более предпочтительной.

В заключительных разделах проекта имеются варианты, при резком различии по форме в общем мало принципиальные по сути. Существенным кажется лишь вариант статьи 6.3.1, выделяющий столицу в особый округ, что, видимо, вполне целесообразно.

Подводя итог, можно отметить последовательную демократичность проекта. Это не значит, что он свободен от недостатков, однако его недостатки не столь значительны, чтобы говорить о недостаточной продуманности проекта. С небольшими поправками проект может быть рекомендован для принятия в качестве Конституции страны.

**Председатель Центрального комитета
Конституционно-демократической партии
(Партии Народной Свободы)**

Г. Е. Дерягин

О землях в проекте Конституции РФ¹

1. (Отнести упреки в заимствовании термина из Конституции ФРГ. Земля — древнерусское слово, например, Новгородская Земля).

2. Земля — полноправный субъект РФ, имеющий одинаковый статус с республикой, входящей в РФ.

3. Республики по праву изначально входят в состав Федерации. Федерация их не создает.

В этом смысле республики, как первоначальные субъекты, создают Федерацию «снизу», а не Федерация создает субъекты «сверху».

В отличие от республики земля — вторичное образование, которое как субъект Федерации появится уже после принятия Конституции.

4. Что собой представляет земля и на основе чего она будет образовываться?

РФ по проекту Конституции будет действительной, подлинной Федерацией, а не полуунитарным образованием, каковым она является сегодня. В РФ будут на федеративных условиях объединены «равноправные субъекты». Этими субъектами будут прежде всего республики (бывшие автономные республики) и иные национально-территориальные образования, которые получат статус республик.

5. Нельзя пойти по пути автоматического превращения нынешних областей в субъекты Федерации. Далеко не каждая область станет землей. Упреки, что каждая область превратится в землю, совершенно необоснованны, конституция отвергает такой путь.

6. Многие существующие области — во многом искусственные образования, порой произвольно нарезавшиеся для очередного партokratического наместника. Эту искусственность не смогли сгладить последующие объективные процессы, связанные с интеграцией территории, хозяйства и населения вокруг административного областного центра. Автоматическое наделение всех областей правами земли приведет к искусственности и шаткости федеративного устройства. Земля, как правило, должна быть образована на базе перегруппировки и объединения ряда областей, так чтобы создался крупный регион, обладающий хозяйственным демографическим и геополитическим единством. В таком случае будет восстановлено естественно историческое и вместе с тем разумное, целесообразное единение Российской Федерации. Исследовательские работы в этом направлении уже в значительной степени проведены.

7. Федерация из 100 или более субъектов (а это произойдет, если все области получат статус земель) — это нонсенс (включая такую проблему, как разбухание аппарата). Укрупнение же областей в земли позволит создать нормальную федерацию (приблизительно 40–50 субъектов: республики + земли).

¹ Предложение подготовлено в ходе работы над проектом Пояснительной записки к проекту Конституции РФ от 16 сентября 1991 г. (см. с. 324–341 данного тома) // Архив ФКР.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

Кроме того, области не должны быть автоматически субъектами федерации и еще по одному основанию: не все они могут в достаточном объеме осуществлять все обязанности, тяготы и требования, в том числе по участию в федеральном бюджете, которые предъявляются к субъекту федерации. В Конституции прямо предусмотрено, что территории (области) могут получить статус земли только в том случае, если они в полном объеме способны осуществлять обязанности субъектов федерации.

ПОЧЕМУ ЗЕМЛЯ?

Еще летом 1990 г., во время обсуждения общей концепции новой конституции Российской Федерации, было выдвинуто предложение о целесообразности в ходе совершенствования федеративного устройства российского государства учреждения таких образований, как земли. Это предложение (соответствующим образом сформулированное и разработанное) вошло в первый проект Конституции Российской Федерации, опубликованный в ноябре 1990 г. Содержится оно и в новейшем варианте проекта.

Аргументы в пользу введения института земель.

1. Фактическое наличие регионов, части которых (области, районы, округа и т.д.) объективно тяготеют друг к другу ввиду единой среды обитания, по причине соседства, тесных хозяйственных контактов, общности исторических судеб и культуры (верований, традиций, обычаев, быта и т.п.). У этих частей реально имеются одинаковые и совместные экономические, экологические, организационные и другие интересы. Они хотят и могут консолидироваться ради взаимной пользы, создания для себя более благоприятных условий жизни, дальнейшего развития.

2. Уже происходящее на практике и начавшееся спонтанно снизу движение в сторону такой консолидации (Дальний Восток, Сибирь, Урал, центр России, российский Северо-запад, южные края России и др.). Пока это движение затрагивает главным образом сферу экономики, вопросы общего представительства во взаимоотношениях с другими регионами и Федерацией в целом.

3. Образование по свободному волеизъявлению самих регионов таких единиц, которые смогут самостоятельно и компетентно решать многие важные вопросы развития экономики, организации и управления, обеспечения правопорядка, развития культуры, охраны природы и т.д., сулит большой выигрыш. Оно способно сыграть позитивную роль в разумной децентрализации нынешних полномочий федерации, в серьезном стимулировании социальной активности и инициативы мест, в повышении рациональности и эффективности государственного управления Россией в целом.

4. Всякое нормальное федеративное устройство зиждется на одинаковости политико-юридического положения составляющих его субъектов. С образованием земель создается необходимый материальный и организационный базис, позволяющий приравнять их конституционно-правовой статус к конституционно-правовому статусу республик, входивших уже в качестве таковых в состав Российской Федерации на момент принятия новой Конституции.

5. Согласно проекту Конституции процесс создания земель никоим образом не форсируется искусственно сверху. Он только упорядочивается необходимыми

ми законодательными актами, которые придают ему планомерный и юридически строгий характер, минимизируют возможность конфликтов и издержек, неизбежных в столь сложном деле.

Федеративный договор (в том виде, в каком он имеется по состоянию на 1 октября 1991 г.; неизвестно, правда, кто конкретно его разработал и распротристал) отрицает проект Конституции Российской Федерации. Договор отрицает этот проект как в содержательном плане, так и в плане процедуры принятия новой Конституции.

Ознакомление с представленным вариантом упомянутого договора (крайне уязвимого со всех точек зрения) показывает, что его коренной порок проистекает из фактического намерения «договорников» распустить, расформировать единую российскую федеративную государственность и создать на ее месте конгломерат непонятно каких по своему конституционно-правовому статусу образований.

Осуществить такое дело невозможно ни политически, ни юридически, ни организационно, ни психологически. Именно по причине нереализуемости, сугубой деструктивности и губительности для российского государства так называемый «договорный путь» совершенствования федеративного устройства России категорически неприемлем. Он должен быть отвергнут.

В.Д. Зорькин,

доктор юридических наук,

эксперт Конституционной комиссии РСФСР

Записка о придании Тюменской области статуса земли в существующих границах¹

Целый ряд особенностей экономического и социального характера резко выделяют Тюменскую область в ряду аналогичных административно-территориальных образований России.

1. Огромная территория с развивающимися здесь различными типами хозяйства (добывающая и перерабатывающая промышленность, сельское хозяйство, традиционные промыслы народов Севера) и мощной сырьевой базой.

2. Наличие в составе области национально-автономных образований, территория которых подверглась беспрецедентно интенсивному промышленному освоению, причем связанному с широкой территориальной экспансией.

3. Особенностью Тюменской области является и широкое проникновение на ее территорию, и прежде всего территорию автономных округов, миграционно-го населения, резко снижающее долю коренных народов в общей численности их населения.

¹ Архив ФКР.

4. Тюменская область, в отличие от других областей и краев РСФСР, представляет собой единый, относительно самостоятельный и обособленный территориально-производственный комплекс (экономический район) в народно-хозяйственном комплексе страны.

Перечисленные особенности, с одной стороны, позволяют Тюменской области претендовать на статус субъекта Российской Федерации (самостоятельной земли), а с другой стороны, делают настоятельной необходимостью осуществление конституционной реформы административно-территориального устройства (может быть, в качестве эксперимента), прежде всего, на ее территории.

Экономический потенциал

Тюменская область располагает разнообразными, значительными по масштабам и весьма эффективными природными ресурсами. На ее территории сосредоточено около 3/4 общесоюзных разведанных запасов нефти и 82% — газа. Залежи торфа достигают почти 110 млрд тонн, что превышает 75% общесоюзных запасов. Лесные ресурсы оцениваются в 4,7 млрд куб. метров — около 10% всей древесины в СССР. Все это составляет естественную основу развития производительных сил области.

С 1965 г. в Тюменской области начинается интенсивное освоение нефтегазовых ресурсов. Она становится зоной повышения деловой активности. Сюда направляются огромные капитальные вложения: за последние пять лет ежегодно вкладывалось 15,5 млрд рублей в среднем. Размер ассигнований в расчете на душу населения (5,2 тыс. рублей) в несколько раз превышал средний показатель по РСФСР и был одним из самых высоких среди территориальных и национально-территориальных образований в России.

Значительна роль Тюменской области в экономике РСФСР. При удельном весе численности населения немногим более 1% от населения страны в Тюменской области производится почти 5% валового общественного продукта, 4,4% — национального дохода, осваивается 8,5% государственных капитальных вложений. Производимый в области национальный доход в расчете на душу населения в 4 раза больше, чем в среднем по стране. По этому показателю Тюмень занимает первое место среди всех регионов России.

На долю области приходится 2/3 общесоюзной добычи углеводородного сырья, значительная часть заготовок древесины и производства лесопродукции. Из ее недр извлекаются 63 из каждых 100 тонн нефти и 7 из каждых 10 куб. метров газа. Другими словами, Тюмень играет сегодня решающую роль в топливно-энергетическом балансе страны. Реализация нефтегазовых и лесных ресурсов области на мировом рынке обеспечивает подавляющую часть валютных поступлений.

Экономические и геополитические предпосылки, предание Тюменской области статуса субъекта Российской Федерации земель

Значение Тюменской области велико не только для России. Будучи одной из крупных нефтегазодобывающих провинций мира, Тюменская область оказывает существенное влияние на мировую экономику в целом.

Внимание к Тюменской области проявляют не только иностранные фирмы, но и государственные структуры стран, экономика которых чувствительна к изменению конъюнктуры рынка энергоресурсов. Существующие политические реальности делают Тюменскую область объектом повышенного интереса и прямого давления бывших союзных республик.

К настоящему времени в общественном сознании как страны, так и мира сложился устойчивый образ Тюменской области как единого целого. Надо иметь в виду, что на фоне политической нестабильности государственных образований СССР, устойчивый образ единой Тюменской земле имеет важное самостоятельное психологическое значение для иностранных инвесторов.

Отсутствие единого управления на уровне региона уже сейчас приводит, во-первых, к тому, что лицензии на продажу нефти выдаются многими инстанциями, что приводит к сложностям управления этим процессом, а выдаваемые руководством округов даже провоцируют внутриобластные конфликты. Во-вторых, к невозможности создания мощных структур информационного, научного и инновационного сопровождения программ регионального развития, без чего невозможно решение технологических проблем нефтегазового комплекса, а следовательно, и стабилизация добычи нефти. В-третьих, к опасной тенденции сращивания государственных и крупных хозяйственных структур, имеющих экономический потенциал, способный подчинить себе в финансовом отношении администрации округов, что порождает государственно-монополистические структуры с автономными политически оформленными интересами.

Необходимость стабилизации нефтегазового комплекса, структурной перестройки экономики области, решения острых экономических проблем требует передачи части государственных функций по управлению недр использованием на региональный уровень.

Важный шаг в этом направлении уже сделан Указом Президента РСФСР от 19 сентября 1991 г., предусматривающего передачу администрации формируемой Программы развития Тюменской области полномочий в сфере регулирования отношений недропользования.

Историко-административные и национально-политические основания

Планируемая Конституционная реформа призвана не только создавать законодательную базу широких изменений экономической, социально-политической и духовной жизни России, но и преодолеть очевидные ошибки и издержки ныне существующей Конституции. Одной из них, особенно болезненной для Тюменской области, является отказ Конституции 1977 г. от статуса «национальный округ» в пользу статуса «автономный округ». Это сдерживает, прежде всего, реформу исполнительной власти в области, эффективное использование ее ресурсного потенциала в интересах населения, а сегодня — и само существование Тюменского нефтегазового комплекса.

В свое время, в 20-е гг., после апробирования разных вариантов районирования территорий проживания коренных народов Севера (скажем, в границах нынешней Тюменской области в середине 20-х гг. существовало шесть национально-административных образований) была принята в качестве наиболее эффективной для выживания и развития этих народов модель «национального ок-

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь–ноябрь 1991 г.)

руга», «хотя бы самой небольшой величины, с цельным, единым национальным составом» (В.И. Ленин). Эта модель показала свою действенность и до середины 50-х гг. способствовала сохранению и развитию хозяйственного и культурного укладов народов Севера.

Переход к модели «автономного округа» как «форме Советской автономии» (Закон РСФСР «Об автономных округах РСФСР от 20 ноября 1980 г.), камуфлируя резкое сокращение доли коренных народов в общей численности населения бывших национальных округов, привела не только к смене названия, но и политико-административного статуса, который потерял свое изначальное преимущественно этнокультурное основание, замещенное сейчас административно-территориальным. В результате применительно к конкретным условиям Тюменской области основания выделения, а соответственно, и реальный статус как области, так и входящих в нее автономных округов, стали фактически одинаковыми, открывая номинально возможность «автономизации» любых ее частей.

В условиях стихийной децентрализации государственного управления, «парада суверенитетов» это привело к крушению вертикали исполнительной власти, резкому снижению управляемости области и, прежде всего, нефтегазового комплекса.

В течение всего периода существования национально-автономных округов в Тюменской области с ними происходили превращения сколь странные, столь и закономерные. Так, неоднократно и маломотивированно изменялись их границы: скажем, из Красноярского края был передан Ямало-Ненецкому округу – Красноселькупский район с компактно проживающими на его территории селькупами, ему же была «прирезана» часть территории Ханты-Мансийского округа (Ненецкий Шурышкарский район). С одной стороны, это свидетельствовало о неполной территориальной определенности ненецкого и хантейского этносов, связанной с присущим им кочевым хозяйством. С другой стороны, это говорит об известной искусственности границ этих национально-автономных образований.

Вся история автономных округов Тюменской области (именно этих округов в гораздо большей степени, чем остальных восьми, аналогичных им по статусу в Республике) связана с неуклонным падением доли коренных народов Севера в общей численности их населения. Причем этот процесс развивался не линейно, а скачкообразно. Первоначально его провоцировала необъятность территории округов, казавшейся европейскому глазу, привыкшему к гораздо большей плотности расселения, почти неосвоенной (это был первый этап так называемого гуглаговского освоения). Затем процесс резко ускорился с открытием на территории округов беспрецедентных запасов нефти и газа. В результате доля этнокоренного населения снизилась здесь с 21,5% в 1959 г. до 13,4% в 1970 г. и 2,7% в 1989 г. Резко сократилась и площадь пастбищ, и сама территория расселения этих народов в округах, которым они «одолжили» название. Эти изменения, а фактически — катастрофу жизненного уклада малочисленных народов Севера, «узаконила» Конституция 1977 г., лишив эти округа национального статуса, переставшего соответствовать реальному составу населения и первоначальным этническим приоритетам развития территории. Но «узаконила» стыдливо, как бы исподтишка. Честнее было бы либо резко сократить территорию округов соответственно реальному расселению здесь коренных народов Севера, либо зако-

нодательно наделить их правом распоряжения территорией своих национально-автономных образований, что, разумеется, привело бы к сокращению темпов и пространства ее промышленного освоения, а, следовательно, и сокращению миграционного притока населения.

Следствием ошибочного, неадекватного решения этой проблемы в прошлом стало сегодня существование на территории области, округов, потерявших этнические основания (которое, напомним, только и давало им «право на жизнь»), ставших, по сути, территориально-административными автономиями и не отличающихся от остальной территории области национальным составом населения. Не отличаясь в этом, население округа выделяется, однако, другим — здесь опасно велика доля непостоянного, переменного работающего населения. Так, по данным репрезентативного социологического опроса, лишь 1,5% городского населения Ямало-Ненецкого автономного округа (а его доля составляет здесь 77,3%) планирует остаться в округе на постоянное жительство. Однако, несмотря на это, остальные 98,5% горожан своими голосами определяют судьбу территории, требуя повышения ее статуса вплоть до фактического разрыва с областью. Та же ситуация, хотя и в меньшей степени, характерна и для Ханты-Мансийского округа.

Предложения и выводы

1. Администрация Тюменской области, изучив проект Конституции Российской Федерации, поддерживает положение четвертого раздела о региональных образованиях — землях и вносит предложение по приданию статуса земли Тюменской области в ныне существующих границах Тюменской области.

Регион располагает всеми необходимыми предпосылками для осуществления статуса субъекта федерации: единая среда обитания, общность исторических судеб и культуры, единство хозяйственных, демографических, геополитических задач. Область способна самостоятельно решать вопросы развития экономики, социальной жизни, управления.

2. В развитии Тюменской области существуют два приоритета — с одной стороны, стабилизация и подъем нефтегазового комплекса, имеющего важнейшее значение для всей России, с другой стороны, решение проблемы выживания малочисленных народов Севера.

3. Стабилизация нефтегазового комплекса области, структурная перестройка ее экономики тесно связаны и обусловлены децентрализацией федеральных полномочий по регулированию недропользованием, материально-техническому и финансовому обеспечению ресурсодобывающих отраслей.

4. Эффективность исполнительной власти, возможности привлечения иностранных инвесторов, регулирование ведущейся крупнейшими монополистами (типа концерна «Газпром») нефтегазодобычи обусловлены созданием единой региональной системы управления на территории Тюменской области жесткого соподчинения на переходный период структур исполнительной власти.

5. Решение проблемы выживания малочисленных народов Севера возможно в двух вариантах — либо сокращением территории округов до фактического ареала их расселения, либо, что более предпочтительно, передачей нефтегазодобывающих городов и районов, на территории которых фактически отсутствуют этнокоренное население, в прямое подчинение Администрации Тюменской

области. Это, с одной стороны, позволило бы резко повысить управляемость области в части упорядочения развития и решения проблем нефтегазового комплекса, а с другой — создало бы действительные предпосылки выживания малочисленных народов Севера, чье социальное развитие финансируется сегодня округами по «остаточному» принципу, так как львиную долю бюджетных ассигнований на эти «оттягивают» на себя вновь возникшие промышленные города, а условия жизни не только уже сегодня хуже, чем у населения промышленных центров, но и продолжают ухудшаться.

6. Проект Конституции Российской Федерации позволяет найти выход из национально-политического тупика, придав округам статус субъектов не Федерации, а земли. Это позволит эффективнее решать проблемы коренных народов Севера через Конституцию земли, заключенного договора между ее Администрацией и Ассоциацией этих народов как паритетными субъектами. Эффективность такого решения проблемы подтверждает всем международным опытом.

7. В связи с изложенным просим поддержать наше предложение в порядке эксперимента — образовать Тюменскую землю в границах существующей ныне Тюменской области, оказать помощь в разработке проекта Конституции Тюменской земли.

**Глава администрации
Тюменской области**

Ю. Шафраник

Итоговый материал обсуждения на Ученом Совете Института государства и права АН СССР

О проекте Конституции Российской Федерации¹

Проект в целом заслуживает вполне высокой оценки. Это демократический документ, направленный на необходимую и глубокую трансформацию гражданского общества и государственных структур.

В нынешних условиях очень важно закрепить в конституционной форме ту систему ценностей, которая должна быть утверждена и в общественной, и в государственной жизни, и в сфере личной свободы человека.

Авторам проекта удалось охватить все основные вопросы, подлежащие конституционной регламентации, что было не так просто в условиях сложного переходного периода, когда далеко не все они имеют однозначное, бесспорное решение. В конституционном проекте много нового, в том числе, демократические принципы общественной и государственной жизни, которые ранее наша конституция не знала. Широко использован зарубежный конституционный опыт. Структура конституции логична и последовательна, ее общий объем (164 статьи плюс переходные положения) соответствует европейским конституционным стандартам.

Вместе с тем нельзя не констатировать чрезмерный разрыв между социально-политическим и юридическим уровнями конституционного проекта. Оче-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 141–155.

видно, этой второй стороне проекта при его подготовке было уделено меньшее внимание. Настоящие материалы имеют своей целью обратить внимание на те моменты, которые будут способствовать совершенствованию конституционного проекта как строгого и гибкого юридического документа.

Большинство современных конституций (во всяком случае, развитых стран Запада) представляют собой «конституции государства», т.е. их основное содержание составляет государственное устройство, система органов власти, отношение государства и гражданина (основные права), а положения и нормы, относящиеся к жизни общества, занимают в них незначительное место. Конституция Российской Федерации выступает как «Основной закон общества и государства», уделяет большое внимание вопросам общественного устройства и даже имеет специальный раздел «Гражданское общество». В основе своей это правильный подход. В период сложного перехода к новым, экономическим структурам, широких социальных трансформаций конституция не может, очевидно, пройти мимо этой проблематики. Однако при этом неизбежен вопрос о том, в какой мере общество должно быть объектом конституционного регулирования, не помещает ли чрезмерная конституционная регламентация развитию общественных отношений, особенно сегодня, когда быстро, подчас неожиданным образом складываются новые экономические и иные формы. Представляется, что проект не избежал опасности излишне детальной регламентации гражданского общества. Приведем примеры.

Конституция призвана определить формы собственности (ст. 60 /1/), но ей не следует давать исчерпывающий перечень субъектов форм собственности (там же), хотя бы потому, что в ходе экономического развития возможно появление и других субъектов, кроме перечисленных. Да и с указанными в статье субъектами права собственности далеко не все ясно. Если право частной собственности может принадлежать, как устанавливает ст. 60 (1), не только отдельным лицам, но и «их объединениям», то непонятно, почему собственность религиозных общин (типичное объединение отдельных лиц) и общественных организаций (среди них также немало объединений отдельных лиц) категорически отнесены к публичной собственности. Вызывает серьезные сомнения формула (ст. 60 /3/) «все собственники юридически равноправны». Не говоря уже о том, что «юридическое равноправие» — это «масляное масло», возникает вопрос, зачем в таком случае деление собственности на частную и публичную?

В ст. 66 правильна формула «Государство защищает интересы потребителей», которой можно и ограничиться. Идущее далее положение о поддержке государством обществ защиты потребителей излишне уже потому, что ставит под сомнение или в неравное положение все другие организационные формы охраны прав потребителя. Предоставление потребителям права «на полное возмещение вреда» просто ошибочно, потому что в конкретных ситуациях речь может идти и о частичном его возмещении.

Если в статью 75 добавить абзац (4) «Религиозные объединения обладают правами юридического лица», то становится излишней ст. 76. В абзаце (2) она расшифровывает понятие «юридического лица», что сделано гражданским правом и не нужно в конституции. В абзаце (1) статья говорит о том, как религиозные объединения должны управлять своими внутренними делами, что в услови-

ях отделения этих объединений от государства (ст. 75 /1/) отнюдь не дело конституции.

Стремление широко и подробно сказать о гражданском обществе привело к тому, что в тексте конституции появились нормы, которые обычно не входят в ранг конституционных, а также статьи декларативного характера, не несущие юридической нагрузки, например, ст. 78 (обязанность учреждений и лиц формировать совершенную человеческую личность).

Из сказанного следует вывод о необходимости более строгого отбора положений, включаемых в конституцию, о возможности некоторого сокращения соответствующих разделов конституции, придания более лаконичной редакции ряду статей. Польза «конституционного лаконизма» доказана мировой конституционной историей. Конституция должна быть свободна от торжественных деклараций, от правовых норм, которые содержатся в Основах, кодексах.

Переходим к другим замечаниям и пожеланиям, следуя структуре Конституции.

В разделе первом ст. 5, в принципе, правильно решает весьма важный в современных условиях вопрос о соотношении национального и международного права. Однако она должна сказать не только о международных договорах, как это имеет место, но и об общепризнанных нормах (принципах) международного права (тем более, что о них говорит ныне действующая конституция). Кроме того, необходимо оговорить, что речь идет не вообще о международных договорах, а заключенных РФ. Предлагаемая редакция: «Общепризнанные нормы международного права и международные договоры РФ составляют часть ее права. Если ратифицированным и опубликованным договором установлены иные, чем законодательством, правила, применяются правила международного договора».

В той же ст. 5 (3) после слова «граждан» следует добавить «и других субъектов права», ибо иначе получается, что в отношении общественных организаций, акционерных компании и т.п. неопубликованные акты могут применяться.

В том же разделе в ст. 6 целесообразно исключить абзац (2), поскольку идея «уравновешивания» одного органа государства другим представляется неясной в ее практическом осуществлении.

Ст. 7 правильнее назвать не «Рыночное хозяйство», а «Основы экономики».

Ст. 12 порождает вопросы (оставляя в стороне неудачное выражение «отмена основ»), а именно: разве нельзя трансформировать основы конституционного строя, что запрещает абзац (1) с помощью «изменения отдельных положений», что разрешает абзац (2)? Почему законы и договоры РФ не могут противоречить лишь «основам ее конституционного строя», а не всей Конституции и любой ее норме?

Лишь первые 12 статей проекта снабжены подзаголовками, остальные нет. С точки зрения юридико-конституционной техники такое решение непонятно.

Раздел второй «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина» не вызывает серьезных возражений в плане охваченного каталога прав, их классификации, системы гарантий, соотношения с международными актами. Тем не менее и по этому разделу имеется ряд замечаний.

Следует продумать употребление терминологии. В названии раздела речь идет о правах и свободах человека и гражданина. В тексте применяются термины «гражданин» и «каждый». Представляется более правильным применять термины «гражданин», когда приводится набор политических прав, и «человек» при описании гражданских и экономических прав. Термин «каждый» неудачен; в международных документах используется термин «каждый человек».

При закреплении каталога прав и свобод чрезвычайно важен вопрос о критериях их ограничения. В качестве таких критериев в проекте выдвигаются права и свободы других лиц, общественное благо (ст. 16), общественная польза (ст. 36). Критерии эти в достаточной степени размыты. Целесообразно, на наш взгляд, использовать привычные критерии возможного ограничения прав, установленные в международных пактах — защита государственной и общественной безопасности, здоровья и нравственности населения, прав и интересов других лиц. В ст. 14 указано, что ограничить человека в правах и свободах можно не иначе как в соответствии с Конституцией. В ст. 26, 27, 31, 32 закрепленные в них права могут быть ограничены федеральным законом?

Глава VI «Гарантии прав граждан» чрезмерно перегружена положениями, которые должны содержаться в отраслевом законодательстве (ст. 45 (2), (3), (4), (5); ст. 48, ст. 50). Вместе с тем из нее выпал такой важный способ защиты прав граждан как административный порядок обжалования незаконных действий государственных органов и должностных лиц.

Требуют уточнения положения ст. 8 (государство устанавливает низший предел зарплаты), ст. 37 (вознаграждение за труд должно быть не ниже установленного законом минимального размера). Не правильно ли сказать, что этот минимальный размер зарплаты должен быть не ниже официально установленного прожиточного уровня.

Навряд ли необходимо в Конституции России упоминание о «цвете кожи», как это сделано в ст. 15. И наоборот, после слова «свобод» нужно добавить «и обязанностей».

Неудачно введенное ст. 17 понятие «лица, не являющиеся гражданами РФ», которым предоставлены все права и свободы, присущие гражданам РФ. Очевидно, статья имеет в виду граждан бывших союзных республик. Но под понятие «лица, не являющиеся гражданами РФ» подпадают все иностранные граждане (французы, англичане и т.д.), которые не обладают на территории РФ многими правами граждан РФ (например, правом участвовать в выборах). Очевидно, на этих иностранцев не должна распространяться и неудачная формула ст. 18 — «в РФ каждый (?) имеет право на гражданство».

В ст. 24 (2) следует указать, кому (очевидно, государственному органу?) запрещается сбор, хранение, использование и распространение информации личного характера без согласия лица. Очевидно, что в адрес жены, мужа, других физических лиц такой запрет безоснователен и, во всяком случае, проконтролирован практически быть не может. Кроме того, он вступает в противоречие со ст. 27 (2), которая предоставляет каждому право искать, получать и распространять информацию любым способом по своему выбору.

В ст. 37 (4) формула «принудительный труд запрещается за исключением случаев, установленных международными договорами РФ» нуждается в серь-

езной корректировке. Трудно представить себе, что РФ будет заключать международные договоры о возможном принудительном труде (осуждаемом международными конвенциями). В соответствии с конвенцией Международной организации труда, ратифицированной СССР, нужно сказать о запрещении принудительного труда во всех его формах, без всяких исключений. Труд по приговору суда, в условиях чрезвычайного положения и т.д. не рассматривается Международными конвенциями как принудительный труд.

В той же статье 37 (3) надо говорить о содействии государства не занятости вообще, а полной занятости. К этому обязывает ратифицированная СССР Конвенция МОТ № 112 о политике в области занятости.

В статье 44 непонятен специалисту, а тем более простому гражданину, смысл абзаца (1). (Термин «правосубъектность» излишне сложен даже для монографии, а тем более для конституции). Непонятно, почему ст. 44 (3) предоставляет гражданину право на возмещение государством вреда, причиненного действием или бездействием общественных органов. Раз эти органы причинили вред, пусть они и возмещают его.

Выходит за рамки конституционной проблематики ст. 45 (2), тем более что она говорит лишь о праве пересмотра приговора, хотя для гражданина может быть не менее важным пересмотр решения по гражданскому делу.

Статья 50 (3) является, по существу, повтором ст. 5.

Обратившись к главе VII «Обязанности», нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что в конституциях западных стран такого рода самостоятельные подразделы, как правило, отсутствуют. Нет его и в недавно принятой общесоюзной Декларации прав и свобод. Это не значит, что конституции не предусматривают обязанности, но они делают это в контексте с правами. Такой путь предпочтительнее и для Конституции РФ, тем более что в целом глава VII выглядит не особенно убедительно. Практически ст. 54 вполне может стать абзацем (3) ст. 14 или абзацем (2) ст. 13; ст. 58 вполне уместна в главе V среди экономических положений, а ст. 57 — среди положений о культуре. Статья 56 должна сочетаться с неправомерно отсутствующим в проекте правом на благоприятную окружающую среду и помещена в ту же главу V в следующей формулировке: «Граждане РФ имеют право на благоприятную окружающую среду. Они обязаны беречь природу, охранять ее богатства».

Что касается правил «незнание закона не освобождает от ответственности» — ст. 55 (2) и «исполнение явно преступного приказа не освобождает от ответственности» — ст. 55 (3), то они попали в главу «Обязанности», очевидно, по недоразумению. Это правовые принципы из сферы юридической ответственности, но вовсе не обязанности граждан. Вместе с тем обе эти разумные нормы в тексте конституции желательно сохранить (в главе XXII).

В дополнение к сказанному выше о разделе третьем «Гражданское общество» приведем еще несколько замечаний.

Статья 63 говорит только о собственности на землю, умалчивая о собственности на иные природные ресурсы — недра, леса, воды, животный мир, что также должно быть предметом конституционной регламентации. Другое дело, что требует обсуждения, какие формы собственности могут быть введены на эти ресурсы. Представляется, что при введении частной собственности на земельные

участки может быть введена также частная собственность на леса и часть водных объектов (замкнутые водные объекты, имеющие локальный характер). Что касается недр, то в отношении их следовало бы сохранить исключительную государственную (публичную) собственность.

Формулировка права на забастовку в ст. 65 дает возможность свести это право к минимуму. Это подтверждает опыт общесоюзного законодательства о порядке разрешения коллективных трудовых споров и забастовках.

Непонятно новшество, вводимое ст. 72, предусматривающей возможность учреждения «палат, союзов, коллегий и иных корпораций лиц, ведущих определенную профессиональную деятельность». Чем отличаются эти корпорации от других — профессиональных союзов, общественных организаций и объединений, о которых говорит ст. 69? Почему «этим корпорациям» (каким?) государство может делегировать отдельные полномочия (какие? зачем?), а в отношении реально действующих профсоюзов (ст. 70) такая возможность не предусмотрена?

В ст. 73 (1) требование, чтобы «партии оказывали влияние на политику государства только правовыми средствами» явно чрезмерно. Разве незаконны идеологические формы воздействия на политику, личностный фактор. Другое дело, если бы статья говорила не о «влиянии на государственную политику», а о «политической борьбе за государственную власть».

При условии включения академии и обществ в перечень ст. 77 (1) ст. 80 не нужна. Данная статья включена в раздел «Гражданское общество», и потому утверждение, что академии и общества — часть гражданского общества, излишне. Понятие «выдающиеся ученые» как весьма неопределенное не должно включаться в конституционный текст. Также нечетко и положение о том, что эти организации «не могут осуществлять административного (?) управления наукой». Администрирование в науке нельзя допускать, но элементы административного управления (финансирование, создание фондов, научного оборудования и т.д.) неизбежны.

Серьезные возражения специалистов по семейному праву вызывает глава XII «Семья». Перечень, содержащийся в ст. 62 (1) — семья, брак, материнство, детство, престарелые — составлена из разнопорядковых категорий, отношение к которым общества и государства не совпадает. Так, семья, материнство, детство действительно должны, как предусматривает статья, находиться под защитой государства. Однако брак не может и не должен находиться под его защитой, ибо это свободный союз и за супругами признано право на расторжение брака. Применительно к браку в Конституции не следует использовать бытовой термин «сторона», тактичнее говорить о согласии и равноправии (но не вообще, а в семейных отношениях) женщины и мужчины. В свете сказанного предлагается следующая редакция ст. 82: «Семья находится под защитой государства. Государство оказывает семье помощь и содействие в выполнении ею важнейшей задачи по воспитанию и содержанию детей. Брак основан на добровольном согласии женщины и мужчины, на равенстве супругов в семейных отношениях».

В ст. 83 следует говорить не об ответственности «родителей за воспитание детей», а об обязанности родителей воспитывать (а также и содержать) детей. В ст. 84 (1) имеется, очевидно, в виду равенство детей, рожденных вне брака с детьми, рожденными в браке. Так и следует сказать, вместо неясного и вызы-

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

вающего ненужные исторические ассоциации понятия «происхождение и гражданское состояние родителей». Предлагается редакция: «Дети, рожденные вне брака, имеют равные права, пользуются одинаковой правовой и социальной защитой с детьми, рожденными в браке».

Вряд ли имеет смысл предоставлять малолетним ребятам право на свободу мнения, мысли, совести, религии, как это предлагает ст. 84 (2). Наше законодательство не знает понятия «законный опекун», использованное в ст. 64 (3). Оно говорит об опекунах и попечителях (незаконных опекунов не бывает).

Статья 87 (1) дает закрытый перечень учредителей средств массовой информации, который не полон. Такие, например, возможные учредители, как негосударственные коммерческие предприятия (и не только они) оказываются вне этого перечня.

Раздел четвертый Конституции «Федеративное устройство» посвящен, пожалуй, самой спорной конституционной проблеме. В основу ее решения авторы проекта положили принцип уравнивания статусов национальных республик, входящих в состав РФ, с одной стороны и территориально-административных единиц — с другой. Это далеко не худший и весьма перспективный путь, хотя, очевидно, он встретит противодействие республик, склонных преувеличивать роль этнического фактора в государственном устройстве.

Однако предложенный принцип существенно подрывается тем, что уравниванию статусов не только не предшествовала серьезная территориально-административная реформа по созданию крупных земель, но и сама конституция ушла от этого вопроса, ограничившись отсылочной ст. 91. Это принципиально слабое место раздела. Порядок образования новых республик и земель — это не компетенция будущего закона, к которому отсылает ст. 91. Это важнейшая конституционная проблема, и проект должен обозначить хотя бы какие-то контуры ее решения. При сегодняшнем, без четкой конституционной перспективы реформ, положении дел многие положения проекта, основанные на принципе уравнивания, весьма уязвимы, как, например, ст. 21, предоставляющая республикам и землям право устанавливать свое гражданство. Сегодня «тамбовское» или «пензенское» гражданство вряд ли воспринимаются всерьез.

Распределение компетенции в федерации повсеместно является одним из самых сложных конституционных вопросов. Он и в данном случае породит немало споров, хотя решен он в проекте достаточно четко и последовательно. Выскажем лишь два замечания.

Первое структурного порядка. В проекте взята за основу германская трехзвенная модель (исключительная компетенция федерации, смешанная компетенция, компетенция земель). Однако, в отличие от Основного Закона ФРГ, который расшифровывает лишь первые два вида компетенции, а третьего не касается, поскольку очевидно, что в исключительную компетенцию земли подпадает все то, что не охвачено двумя первыми компетенциями, проект в ст. 94 перечисляет все, что относится к ведению республик. Без этого тем более можно обойтись, что перечень этот не закрытый (ст. 94 (М)).

Второе замечание более серьезно. Оно связано с тем, что ни данный раздел, ни проект в целом не дают сколько-нибудь четкой схемы будущей правовой системы РФ. Сохраняются ли республиканские кодексы, подобные тем, что действуют

сегодня на территории республик, включая недавно принятый Земельный кодекс? Если федерация будет издавать Основы законодательства, а ее члены – кодексы (как в СССР), то РФ получит такой правовой партикуляризм, какого не знала даже средневековая Европа. О том, что эта проблема недостаточно продумана и пошла за общим понятием «законодательство», свидетельствуют и статьи, говорящие о распределении компетенции. В частности, налицо явное противоречие, выражающееся в том, что «установление общих правовых основ всероссийского рынка» отнесено к исключительному ведению федерации (ст. 92), а гражданское и торговое (в тексте проекта неудачно «коммерческое») – к смешанной компетенции. Но ведь именно эти две отрасли права и устанавливают, прежде всего, правовые основы рынка. Представляется целесообразным отнести к компетенции Федерации принятие кодексов по всем важнейшим отраслям права, а к смешанной компетенции — возможность издания нормативных актов в их развитие.

Отметим попутно, что ст. 93 при перечислении отраслей права некоторые из них пропали (например, семейное), зато появилось неизвестное в качестве самостоятельной отрасли издательское право. Непонятно, что такое «федеральное коллизионное право» (92 /4/). В той же ст. 92 пункт «к» целесообразно дополнить словами «внешнеэкономические связи». Сейчас их нет ни в 92-й, ни в 93-й статье.

Предложенная разделом пятым «Система государственной власти» форма осуществления этой власти — сходная с той, которую принято называть «президентская республика» — не вызывает сомнений. Она особенно подходит для сложных, кризисных, переходных периодов, в которых оказалась наша страна и вообще имеет много преимуществ. Основные принципы, которые положены проектом в основу организации трех ветвей власти — законодательной, исполнительной, судебной, — также заслуживают одобрения.

Недостатки раздела связаны прежде всего с тем, что проект отвел ему маловато места — всего 50 статей («чрезвычайное положение» — это особый вопрос), то есть менее трети Конституции. Такой пропорции не знает ни одна из западных конституций, в том числе федеральных. Система государственной власти — это не только центральный конституционный вопрос (даже «права и свободы», как показывает французская модель, и не только она, могут быть регламентированы отдельно в форме Декларации), но и та часть конституции, нормы которой, в отличие от программно-декларативных, сразу же получают практическую реализацию.

Очевидно, благодаря этой краткости из раздела выпал ряд вопросов, конституционный характер которых несомненен:

– краткая характеристика избирательной системы (принципы образования избирательных округов, тип системы — мажоритарная, пропорциональная, смешанная). Это особенно важно применительно к Государственной Думе, поскольку положение ст. 99 (2) «пропорционально числу избирателей в избирательных округах» совершенно непонятно, поскольку неизвестно как образуются избирательные округа;

– организация и деятельность парламента: определение компетенции и соотношения палат (равноправны они или нет?);

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

– возможность созыва внеочередных (чрезвычайных) сессий; порядок избрания председателя Верховного Совета, а если таковой не предусмотрен, порядок руководства совместными заседаниями палат; взаимоотношения Верховного Совета и президента (может ли первый отменять указы Президента, или последние имеют силу закона?) и т.д.;

– организация исполнительной власти: не сказано, кем и как избирается президент, остается неясным, кто же глава правительства — Президент или лишенный проектом сколько-нибудь серьезных самостоятельных прав Председатель Совета Министров, не раскрыты содержательно правомочия правительства, в том числе по отношению к Верховному Совету (например, право на первоочередное рассмотрение правительственных законопроектов) и т.д.

В то же время в разделе есть явно лишние статьи, например, ст. 106 (вопрос в компетенции Регламента палат Верховного Совета), ст. 110, ст. 144 (3), ст. 148 (1) повторяет ст. 73. Нет необходимости воспроизводить в Конституции Закон о чрезвычайном положении, здесь целесообразнее ограничиться несколькими основополагающими статьями.

В разделе немало спорных решений, вызывающих вопросы, и неудачных формулировок.

Оправдана ли, например, при тенденции к местничеству, с одной стороны, а при низкой культуре правосудия, с другой «двойная судебная система» — федеральная и местная по американскому образцу?

Стоит ли растягивать избирательную кампанию на три месяца (по западной модели оптимальный срок 45 дней)?

Повторяя пример общесоюзной Конституции, проект заменил понятие «Глава государства», общепринятое в конституционной практике, бюрократической формулой «высшее должностное лицо» (ст. 108).

Неясно, почему законопроекты должны вноситься одновременно в обе палаты: это новшество в мировой конституционной практике.

Еще одно такое новшество – это «вопрос о недоверии» правительству (ст. 118). Такая проблема существует повсеместно, но принята более тактичная формула – «вотум доверия».

Служба президента не может быть отнесена к числу органов исполнительной власти.

Статья 128 делает большой шаг вперед в гарантиях независимости судей и провозглашая впервые в нашей истории принцип несменяемости судей. Однако тут же допускается их «отрешение» (малоудачный термин – новшество), четкие основания которого отсутствуют.

Согласно ст. 129 граждане участвуют в правосудии, «выполняя обязанности присяжных заседателей». Это означает и то, что все дела, включая гражданские, семейные, трудовые, будут рассматриваться с участием присяжных (что трудно представить), или то, что граждане будут участвовать в рассмотрении лишь серьезных уголовных дел.

В заключение одно общее замечание по всему проекту. В его статьях более 40 отсылок к законам. Для сравнения – в Основном Законе ФРГ чуть более 10 таких отсылок.

Общий вывод сводится к тому, что в целом удачный и прогрессивный проект Конституции Российской Федерации, принятие которого станет важным этапом в развитии страны, должен, тем не менее, пройти тщательное профессиональное юридическое редактирование. Институт государства и права АН СССР готов принять участие в этой работе.

**Предложения профессора О.О. Миронова
по совершенствованию проекта
Конституции Российской Федерации
Конституционной комиссии¹**

Проект Конституционной комиссии Конституции Российской Федерации представляет собой документ, отвечающий необходимым требованиям Основного Закона государства. Но и он подлежит совершенствованию. В связи с чем представляется необходимым высказать некоторые предложения.

Из ч. 4 ст. 2 предлагается исключить слово «ратифицированным», так как большинство договоров не подлежит ратификации. Но добровольно подписанные Российской Федерацией международные договоры являются для нее обязательными, независимо от способа согласия на их обязательность.

Предложение ч. 1 ст. 5, с точки зрения редакционной, является незаконченным. Целесообразно дополнить его фразой «во всех формах демократической деятельности».

В ч. 3 ст. 7 после слов «в соответствии с Конституцией Российской Федерации» добавить «Федеративным договором». Российская Федерация не является договорной. Но Федеративным договором разграничены предметы ведения и полномочия между федеральными органами и органам власти субъектов Российской Федерации, в связи с чем упоминание о Федеративном договоре там, где речь идет о полномочиях субъектов федерации, является обоснованным.

Часть 2 ст. 12 предлагается исключить, она представляется лишней, так как Конституция не может и не должна быть противоречивой. Это дело законодательной техники, а не конституционного текста.

Часть 1 ст. 14 целесообразно исключить. Она не несет какой-либо смысловой и конституционной нагрузки, тем более что в различных отраслях права правосубъектность граждан устанавливается с разного возраста.

Из ч. 5 ст. 21 слово «быть» исключить.

Представляется целесообразным дополнить ч. 1 ст. 32 положениями, имеющимися в действующей Конституции (ст. 50) и проекте фракции «Коммунисты России» (ст. 8). Это дополнение можно было бы сформулировать следующим образом: «Прекращение деятельности общественных объединений и политических партий возможно только в результате их самороспуска или на основании решения суда».

Из ч. 3 ст. 41 предлагается исключить слова «или местном», так как они имеют разные толкования, местные учебные заведения могут быть государствен-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 128–137.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

ными и частными, это первое. Второе, вряд ли на средства местного бюджета большинства административно-территориальных единиц возможно существование высшего учебного заведения.

Статью 54 следует дополнить после слов «в качестве» словом «народного», если институт народных заседателей сохраняется вместе с учреждением суда присяжных. Об этом следует четко сказать и в главе XVII о судебной власти.

Часть 1 ст. 58 требует существенной правки. Вряд ли целесообразно недра, воды, животный и растительный мир, другие природные объекты объявлять объектами частной собственности. Часть 1 ст. 58 и внутренне противоречива, природные объекты, находящиеся в частной собственности, не могут в то же время являться достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, о чем говорится в данной статье. Если это так, то они могут передаваться лишь в пользование.

Часть 1 ст. 63 представляется незавершенной. Деятельность партий не может быть ограничена участием в выборах. Следует либо отказаться от перечисления форм работы партий, либо расширить этот перечень, дополнив ч. 1 ст. 63 словами «референдумах, используют иные формы демократической деятельности».

Первое предложение ч. 2 ст. 63 целесообразно дать в иной редакции. Слова «групп беспартийных» должны следовать за словами «фракций партий» и далее по тексту.

Четвертый раздел проекта Конституционной комиссии включает три главы. Глава XIII дана в двух вариантах («А» и «Б»). В варианте «А» воспроизводятся три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и субъектами федерации. Это усложняет конституционный текст, ведет к многочисленным повторениям, в определенном плане нарушает целостность Основного Закона.

В связи с этим более предпочтительным является вариант «Б». Целесообразно было бы при согласии субъектов Российской Федерации положения Федеративного договора вмонтировать в Конституцию, не включая в нее полностью тексты всех трех договоров, что и предлагается в одном из вариантов проекта Конституционной комиссии. Данный вариант положительно отличает настоящий проект от иных проектов.

В президентском проекте в первом разделе имеется специальная третья глава, посвященная Российской Федерации. Второй же раздел проекта включает полностью три текста договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти ее субъектов, что значительно усложняет текст Конституции и приводит к дублированию его положений.

В проекте «Коммунистов России» раздел о федеративном устройстве России включает две самостоятельные статьи и полный текст Федеративного договора. Вместе с тем следует еще раз отметить, что формулирование данного раздела без включения в него всего текста Федеративного договора требует специальных согласований и консультаций с субъектами Российской Федерации, подписавшими Федеративный договор, и их согласие на такой вариант раздела Конституции.

Вместе с тем в раздел четвертый проекта Конституционной комиссии предлагается внести некоторые коррективы. В ст. 74 должны быть даны официальные названия республик. Ряд республик (Калмыцкая, Татарская) имеют двойное название, существуют республики Горный Алтай, Марий Эл, некоторые республики сохраняют в своем наименовании слова «Советская Социалистическая». Все изменения в названии субъекта федерации могут иметь место только по их решению.

В ст. 75 необходимо отметить, что республики являются суверенными государствами, так как данное положение подтверждено Федеративным договором.

В главе XIII варианта «Б» должна быть статья о компетенции субъектов федерации, аналогичная ч. 1 ст. 77-3, 78-3, 79-3, либо можно использовать формулировку ст. 61 президентского проекта, хотя эта идея и отражена в ст. 7 проекта Конституционной комиссии.

В ч. 1 п. «о» ст. 77 говорится о хозяйственно-процессуальном законодательстве, в то время как в п. «о» ч. 1 ст. 77-1, 78-1 и 79-1 содержится термин «арбитражно-процессуальный», который, видимо, и следует сохранить. В этом случае соответственнo должен именоваться и Высший арбитражный суд (ст. 102).

Статью 83 целесообразно дополнить пунктом 6, в котором воспроизвести ч. 3 ст. 59 президентского проекта.

Статья 85 требует редакционной правки. Вряд ли оправдан оборот «Государственная Дума состоит из 300 депутатов РФ — членов Государственной Думы». Аналогичная формула использована и применительно к составу Федерального Собрания.

Избрание Государственной Думы предполагается проводить по одномандатным и многомандатным избирательным округам. Сколько округов образуется при избрании Федерального Собрания, исключая автономные округа, не сказано. Представляется оправданным унифицировать систему выборов, предусмотрев одномандатные избирательные округа при выборах обеих палат. Неудачна формула ч. 2 ст. 85, где сказано, что от субъекта федерации в Государственную Думу не может быть избрано менее одного депутата, но менее одного в данном случае просто не существует.

Статья 85 по непонятным причинам не закрепляет норму представительства в Федеральное Собрание от городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. Положение варианта данной статьи о пятидесяти процентах представительства республик и автономий в Федеральном Собрании должно войти в текст Конституции согласно протоколу к Федеративному договору.

В п. «е» ст. 86, видимо, целесообразно сказать и о городах федерального значения, поскольку они являются субъектами Федерации.

В п. «а» ст. 86 ошибочно указана ст. 97 вместо ст. 95 проекта Конституции.

Часть 2 ст. 87 может быть сформулирована императивно: «Ратификация международных договоров, противоречащих Конституции РФ, не допускается до внесения в Конституцию РФ соответствующих дополнений и изменений».

Статьей 39 проекта не предусмотрено право законодательной инициативы Государственной Думы, в то время как ее постоянным комиссиям такое право предоставлено. С другой стороны, нет оснований для закрепления неравноправного в этом отношении положения палат Верховного Совета Российской

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

Федерации. Хотя законопроекты и вносятся в Государственную Думу, сама она должна иметь право быть инициатором принятия законов.

Представляется возможным предоставление права законодательной инициативы действующим на всей территории Российской Федерации политическим партиям и профессиональным союзам.

Вызывают возражения положения проекта (ч. 3 ст. 89) о возможности принятия закона одной палатой — Федеральным собранием, и невозможности принятия законов путем референдума (ч. 1 ст. 90), тем более что в ч. 4 ст. 90 сказано, что решения, принятые на референдуме РФ, Верховный Совет РФ обязан оформить в качестве федерального закона.

Согласно ч. 3 ст. 91 проекта депутат не может входить в состав общественных объединений, кроме органов партий. Эта формулировка неудачна, так как она распространяется на членов профессиональных союзов, творческих, спортивных объединений, что вряд ли может считаться демократичным.

Часть 4 ст. 105 проекта предусматривает сложную процедуру, связанную с судебной деятельностью, достаточно ограничиться первым предложением ч. 4 данной статьи, так как при противоречии закона Конституции суд, разрешая конкретное дело, должен применить норму Конституции.

Вряд ли целесообразно главу администрации края, области, автономной области, автономного округа именовать губернатором (ч. 2 ст. 11). Это было логично, когда Россия делилась на губернии. При отсутствии таких административно-территориальных единиц возрождение ранее существовавшего наименования неоправданно.

Глава XIX об основах местного самоуправления не дает ответа на вопрос о месте местных государственных структур в системе самоуправления. Президентский проект в этом отношении категоричен. В ст. 5 сказано: «Отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно местное самоуправление». Но эта категоричность лишь декларируется, поскольку в ст. 67 президентского проекта говорится о том, что полномочия федеральной государственной власти на местах осуществляют федеральные территориальные органы и должностные лица.

В настоящее время не представляется возможным изолировать государственные структуры от местного самоуправления. Представительные (Советы народных депутатов) и исполнительные органы городов, районов должны входить в систему местного самоуправления, о чем должно быть сказано в главе XIX проекта Конституционной комиссии.

В настоящее время обсуждается несколько проектов конституции. Это дает возможность законодателю выбрать наиболее рациональный, учесть различные мнения, что важно для установления согласия в обществе. Но данная процедура должна проходить в демократической обстановке в соответствии с действующим законодательством. В силу этого новая Конституция Российской Федерации, согласно действующему Основному Закону, должна приниматься Съездом народных депутатов или референдумом. Имеются и иные предложения, в частности, о Конституционном собрании. Они могут быть предметом обсуждения.

Но данный или иной другой орган получит право на принятие конституции лишь в том случае, если Съезд народных депутатов Российской Федерации вне-

сет соответствующие изменения в Основной Закон. Все иное следует рассматривать как антиконституционное, от кого бы оно ни исходило.

Президентский проект конституции следует использовать в работе Конституционной комиссии, образованной I Съездом народных депутатов Российской Федерации, для выработки оптимального варианта. Но нельзя не обратить внимание на то, что в нем наблюдается отказ от тех демократических положений в области прав человека, которые отражены в действующей Конституции Российской Федерации.

Так, в президентском проекте (ст. 18) не сказано о возможности ограничения права на объединение только по решению суда. Об этом не говорится и в проекте Конституционной комиссии. Действующий же Основной Закон (ст. 50) содержит данное демократическое положение.

Президентский проект отказывается от наиболее демократичного порядка проведения митингов, уличных шествий и демонстраций (ст. 19), в то время как данный принцип отражен в действующей Конституции (ст. 49), в проектах Конституционной комиссии (ст. 31) и депутатской фракции «Коммунисты России».

В президентском проекте не закрепляется бесплатность высшего образования (ст. 51), которое фиксируется в действующей Конституции (ст. 57) и в проекте Конституционной комиссии (ст. 41). В нем отсутствует право на отдых. Нет, по сути, и права на жилище, ст. 45 должна быть существенно скорректирована, не учреждается Парламентский уполномоченный по правам человека, в отличие от проекта Конституционной комиссии (ст. 48), нет права обращения граждан в международные органы по защите прав и свобод (Конституция РФ, ст. 63, проект Конституционной комиссии, ст. 43).

В президентском проекте не закрепляется право на забастовку. В проекте Конституционной комиссии это право фиксируется в ч.5 ст. 59.

Проект Конституции депутатской фракции «Коммунисты России» предлагает более широкую и достаточно детальную формулировку данного права, в силу чего она является более предпочтительной.

Президентский проект расширяет возможности применения смертной казни (ст. 26) по сравнению с тем, что закреплено в действующем Основном Законе (ст. 38) и в проекте Конституционной комиссии (ст. 20).

Таким образом, президентский проект Конституции Российской Федерации отказывается от ряда демократических положений в области прав человека, которые закреплены в действующем Основном Законе и имеются в проекте Конституционной комиссии.

Следующее положение президентского проекта, существенно нарушающее принцип разделения властей и умаляющее статус высшего законодательного органа федерации, — место Президента в системе государственных органов. Он становится законодательной и судебной властью, фактически блокируя парламент (ст. 74, 77, 80, 107, 111, 124 и др.), которому отводится декоративная роль, и он лишается контрольных полномочий. При этом существенно сужен круг субъектов законодательной инициативы (ст. 101). Президентский проект Конституции, хотя и включает текст Федеративного договора, но фактически, за счет наделения федеральных органов чрезмерными полномочиями, имеет тенденцию превращения Российской Федерации в унитарное государство.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

В этом отношении показательны ст. 74, 80, 110 проекта. В них говорится о праве Президента досрочно распускать парламент, включая и ту палату, которая избирается субъектами федерации, приостанавливать действие актов, принятых субъектами федерации. Даже приказы федеральных министров признаются обязательными к исполнению на всей территории Российской Федерации. Вряд ли все это согласуется с Федеративным договором и статусом республик как суверенных государств.

Вместе с тем в президентском проекте имеются конструктивные положения, которые необходимо учесть и принять при выработке окончательного проекта Основного Закона. К таковым следует отнести идеи ст. 63, в которой устанавливается свободное обращение финансов и товаров по всей территории России без установления каких-либо препятствий для любого лица и независимо от существующих в Российской Федерации границ между субъектами федерации и территориями и не допускается установление каких-либо пошлин и сборов за перемещение продукции, товаров, услуг и финансовых средств через границы субъектов федерации и территорий.

Статья 63 президентского проекта представляется необходимой в условиях рыночной экономики. Ее целесообразно воспроизвести в главе XX (финансы и бюджет) проекта Конституционной комиссии.

Аналогичным образом следует поступить со ст. 64 президентского проекта, скорректировав ее с ч. 6 ст. 116 проекта Конституционной комиссии. Вместе с тем ч. 3 ст. 64 президентского проекта требует новой редакции, так как термины «обременительные налоги» и «нормальные доходы» не имеют четкого правового содержания.

Статью 68 президентского проекта целесообразно воспроизвести в разделе первом проекта Конституционной комиссии.

В президентском проекте удачна формулировка первого предложения ст. 5. Ее целесообразно воспроизвести в ст. 6 проекта Конституционной комиссии в качестве первого предложения ч. 2 и далее по тексту.

Конституционной комиссии следует учесть и то рациональное, что имеется в других проектах Основного Закона, в частности, в проекте, подготовленном депутатской фракцией «Коммунисты России». В этом проекте имеются главы о социальной политике Российской Федерации, о коллективных правах граждан, формулируется широкий спектр гарантий прав и свобод человека, на первое место среди которых ставятся материальные и социальные средства обеспечения интересов личности. Эти положения реальны, их ждут широкие слои российского общества. Включение данных положений в проект Конституционной комиссии существенно его улучшит, сделает понятным и нужным россиянам.

Наличие нескольких проектов Конституции позволит Съезду народных депутатов и Верховному Совету использовать все рациональное, что в них имеется и подготовить Основной Закон, исходящий из реалий сегодняшней российской действительности.

О.О. Миронов,
профессор Саратовского юридического института

Рецензия-предложение
по тексту проекта Конституции Российской Федерации
(вариант от 16 сентября 1991 г., 13:00)¹

Секретарю Конституционной комиссии РСФСР О.Г. Румянцеву,
членам Редакционного совета
Конституционной комиссии РСФСР

Уважаемые коллеги!

Мне представляется, что, образовав Редакционный совет, Конституционная комиссия возложила на всех нас коллективную обязанность совершенствовать текст нашего же коллективного детища — Конституции РФ. Те бесконечные споры о нашем коллективе осенью прошлого года получили высокую оценку в одобрении нашего проекта Конституционной Комиссией. Мы, надеюсь, еще помним, как удачно найденное тем или иным из нас слово, термин мгновенно успокаивали накаленную атмосферу, вносили согласие в наши сердца, уравнивали точные юридические формулировки. Думаю, вы согласитесь, что чем дальше мы продвигаемся по пути совершенствования текста проекта Основного Закона страны, тем тоньше и аккуратней должен быть механизм внесения в него изменений, ибо порой 2–3 поспешно изъятые слова (и даже одно) резко меняют смысл и содержание уже целых ключевых положений. Так, к сожалению, получилось в этот раз со статьями 8 и 61, п. 2.

То обстоятельство, что по непонятным причинам меня даже не уведомили о времени и месте заседаний Редакционного совета (не берусь говорить от имени остальных его членов, не участвовавших в работе), считаю, дает основания и позволяет обратиться с просьбой самым внимательным образом рассмотреть изложенные ниже соображения и предложения. При всем сказанном считаю своим долгом отметить, что в текст внесено 115 положительных, на мой взгляд, редакционных правок.

1. Введение в ст. 1 пунктов 2 и 3 не соответствует заголовку статьи, отвлекает внимание и за счет этого снижает эмоциональное воздействие на читателя первого пункта. Кроме этого, введение этих двух пунктов в первой статье нарушает общий концептуальный строй «Основ...», стержневой идеей которого была вторичная роль государства по отношению к элементам народовластия и человеку, его правам и свободам.

Предлагаю:

- части 2 и 3 перенести в ст. 6, поставив их там на 1 и 2 место;
- ст. 6 озаглавить «Государственная власть» или «Государственный строй»;
- бывшую часть 3 ст. 1 изложить в редакции ст. 113 варианта проекта от 21 января 1991 г.², восстановив в тексте важнейшую фразу: «Государство, его

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 57–69.

² Здесь и далее ссылки на старый (предыдущий) проект относятся к варианту от 21 февраля 1991 г.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

органы и должностные лица служат всему обществу, а не какой-либо его части...».

2. В ст. 2, п. 2 заменить фразу «систему государственных органов» на «систему органов государственной власти».

Обоснование — предлагаемый вариант существовал в старой редакции проекта. Главное же в том, что он сужает формулу статьи, относя ее лишь к части системы, относящейся лишь к отправлению властных функций. Редакция же предложенного варианта позволяет считать органом власти, к примеру, и отдел социального обеспечения, и другие государственные органы, созданные для обслуживания граждан, а не для проявления своей власти над ними.

3. Во втором предложении п. 3 ст. 2 предлагаю изъять слово «государственной», т.е. вернуться к старой редакции.

Обоснование — увязка с государственной властью содержится в первом предложении. Повторное употребление термина с промежутком всего в одно слово делает слишком большой акцент и как бы выводит за скобки узурпацию власти в иных сферах. Что, к примеру, узурпация власти на предприятии или в отдаленной деревушке не тяжкое преступление?

4. В отношении п. 4 ст. 2 необходимо вернуться к редакции старого проекта.

Обоснование — введенный в последнем варианте термин «орган народного представительства» отнюдь не является синонимом термина «представительный орган власти». Первый термин можно трактовать как обозначающий некий почетный орган типа старых составов наших Верховных Советов, в которых осуществлялось широкое народное представительство всех слоев населения, и роль которого сводилась к формальному освящению принимаемых в других структурах реальных решений. Второй термин тяготеет к трактовке: орган власти, состоящий из полномочных представителей.

Совершенно лишним, дающим всей формулировке закона открытый смысл, является и упоминание о неких иных органах, которые, кстати, в последующем тексте Конституции вовсе не обозначены. Получилась висящая, безадресная норма, снимающая авторитет законодательных органов, к которым относится первая часть фразы.

5. Пункт 5 ст. 2 предложил бы усилить и вместо части фразы «...имеют право, если иные средства не могут быть использованы, оказывать сопротивление...» записать «обязаны оказывать сопротивление...».

Обоснование — фраза «если иные средства не могут быть использованы» создает условность права. Она подразумевает необходимость оценки степени использования и не содержит даже примерного упоминания каких-то иных средств, одновременно не указывая, а какие же средства для сопротивления граждане вправе использовать? Если уж эту норму вводить в Конституцию, то ей необходимо придать безусловный обязывающий характер. Тогда она при фактической декларативности будет играть все же положительный, мобилизирующий характер.

6. Предлагается редакция пункта 1 ст. 3 «Высшей ценностью в Российской Федерации является Человек, его жизнь, свобода, личная неприкосновенность, другие естественные, неотчуждаемые права. Одной из основных гарантий осуществления прав и свобод личности является уважение права собственности».

Обоснование — безадресные заявления, характерные для последнего варианта статьи, допустимы для всеобщей декларации прав человека, но неприемлемы для Конституции конкретного государства.

Предлагается вернуться к термину «неотчуждаемые», поскольку он несет в себе, кроме подчеркивания единства, еще и запрет на покушение на права и свободы человека, в то время как термин «неотъемлемые» ближе в трактовке как понятие целостности, непригодности к существованию частей целого порознь. В такой трактовке он пригоден только в охарактеризовании права человека на жизнь.

Термин «честь и достоинство» предложено изъять, так как при всем уважении к этим качествам их все же следует более относить к благоприобретенным признакам, а не дарованным природой. Хотя, конечно, бывают и исключения.

Применительно к праву собственности эпитеты «естественное и неотъемлемое» явно не подходят. Они далеко не всегда обеспечиваются по рождению и уж во всяком случае «отнимаются» весьма часто. А вот подчеркнуть необходимость уважения к нему как к основе осуществления всех прав человека просто необходимо.

7. Предлагается в п. 3 ст. 3 восстановить ключевое определение «самостоятельно», ибо оно несло в себе глубочайший смысл, сразу превращало человека в активный субъект истории, побуждало к инициативе. Иначе говоря, предлагается восстановить редакцию: «Каждый человек в рамках Закона самостоятельно осуществляет свои права...»

8. Пункт 4 ст. 3 предлагается сформулировать в соответствии со старой редакцией.

Обоснование — если государство имеет главной обязанностью признавать права человека, то о какой же естественной, неотчуждаемой (или неотъемлемой) природе их может идти речь? Если имеется обязанность признавать чужие права, невольно напрашивается вывод, что может иметь место и ситуация их игнорирования. Получаем пример того, как стремление делить фразу ведет на самом деле к ослаблению ее контекста, примерно так же, как нельзя пересаливать вкусное блюдо.

9. В п. 2 ст. 5 вернуться к редакции варианта проекта от 21 февраля 1991 г. и заменить слова «не соответствующие» на «не противоречащие».

Обоснование — если считать Конституцию фундаментом, а весь комплекс законов каркасом правового государства, то следует признать, что на одном фундаменте можно построить здания разной этажности и самой причудливой конфигурации. Иначе говоря, степень соответствия является субъективным фактором, оценка которого слишком зависит даже от вкуса и настроения людей, не говоря уже о более серьезных вещах. Это либо вынуждает признать явочным порядком норму неработающей, либо с другой стороны — открывает широкое поле для манипуляций. Последнее соображение усиливается тезисом о том, что, в принципе, законодательство разрабатывается не на подобии отдельным нормам Конституции, а в развитие их и порой может выходить на предметы юридического урегулирования, даже не упомянутые в Конституции. Почему бы, к при-

меру, не допустить, что через полгода, год мы вынуждены будем законодательно регулировать контакты с НЛО?

Термин «противоречие» более узок в понимании и уже дает экспертам Конституционного суда возможность более воспроизводимого анализа спорных законов или законопроектов. Он более соответствует духу Конституции как Основного Закона, т.е. подразумевающего и дальнейшее развитие.

10. При всей внешней привлекательности пункта 4 ст. 5 беру на себя смелость предложить все же его изъять или, в крайнем случае, переработать на основе принципов, заложенных в п. 2.

Обоснование — в контексте ст. 5 речь идет о Конституции РФ, поэтому отсылка «ее», содержащаяся в первом предложении, может трактоваться только как обозначающая Конституцию. В таком случае получается, что Основной Закон, предназначенный для правового регулирования жизни внутри страны и лишь декларирующий основные подходы в сфере международных отношений, например, ст. 11 как бы претендует на распространение сферы своего влияния на другие страны.

Первое предложение можно, очевидно, трактовать лишь как придание международным договорам силы положений статей Конституции?! В таком случае возникает правовая коллизия в расхождении процедуры принятия (ратификации) первых и вторых.

Второе предложение статьи вообще, по-моему, лингвистически построено неверно. Здесь под словом «ее», очевидно, подразумевается уже не Конституция, а Федерация или Республика, что противоречит общему контексту статьи. В случае же идентификации этого слова с Конституцией последняя превращается из Основного Закона в подчиненный правовой акт, производный от международного права. Это может приводить к опасным коллизиям. Как, например, следовало бы поступить, когда страна, сравнительно мирная (к примеру, Иран), с которой был заключен договор, предполагающий взаимную помощь от нападения извне, в процессе своего развития нарушает права человека, суверенитет других стран, но напрямую не затрагивает интересы РФ? По логике статьи договор, имея верховенство над нашей Конституцией, ставящей права человека выше иных ценностей, тем не менее побуждает, даже обязывает выступить на стороне страны, против которой предполагалась военная акция международного сообщества. Не буду возражать против вывода о спорности подобных логических построений. Однако запутанность вопроса, которую мы сами создаем, позволяет перенести теоретический спор в сферу принятия решений исполнительной власти со ссылкой на основные положения Конституции, и последствия такого «спора» могут быть непредсказуемы. Собственно, в ситуации с Ираком мы уже слышали голоса наших достаточно высокопоставленных должностных лиц с изложением разной точки зрения.

Наконец, опасным и недопустимым, на мой взгляд, является сам тезис верховенства международного договора над законом страны. Из нашей собственной практики мы знаем, что международные договоры готовятся и заключаются структурами исполнительной власти, а Верховным Советом лишь ратифицируются. Сам подход при этом менее тщателен уже в силу этих обстоятельств. Поэтому такой нормой образуется канал для серьезного влияния исполнительной

власти на правовое, законодательное поле, что, естественно, недопустимо. Международный договор не должен внутри республики входить в противоречие с ее законодательством.

В противном случае его прохождение должно подчиняться нормам рассмотрения и принятия обычного закона, скажем, к примеру, Закон РФ о предоставлении особых льгот международной корпорации... в сфере производства детских колготок.

В качестве конструктивной замены можно было бы рассмотреть следующий вариант этого пункта: «Международные договоры как часть законодательства Российской Федерации теряют юридическую силу и подлежат денонсированию в случае вхождения их как следствия изменения внешнеполитической ситуации в противоречие с Конституцией РФ».

11. В п. 1 ст. 6 предлагается чисто редакционная правка — заменить часть фразы «...на принципе разделения властей» на «...на принципе ее разделения».

12. В ст. 6 п. 2 предлагается изъять слова «взаимодействуя между собой и уравнивая друг друга».

Обоснование — сам по себе принцип, безусловно, верен, но он важен применительно к органам государственной власти, прежде всего, высшей. В старой редакции он увязывался с принципом разделения властей. Следует учесть, что термин «органы государства» — понятие более широкое, чем «органы государственной власти». Для всех их очень важно закрепление и обязанности действовать самостоятельно и ограничение сферы деятельности предусмотренными Конституцией полномочиями. Однако распространять на все органы государства требование об уравнивании друг друга явно неправомерно. Это должно являться заботой законодателей.

13. В названии ст. 7 предлагаю вернуться к старому варианту «рыночная экономика».

Обоснование — рыночное хозяйство есть часть экономики, что вытекает и из содержания последующих статей, поэтому выносить его в заголовках статьи некорректно. Это сужает смысл понятия.

14. Предлагается концовку 1-го пункта ст. 7 изложить в редакции: «...их правовой защиты; поощряется стремление общественной пользе и добросовестной конкуренции».

Обоснование — получившееся в последнем варианте проекта сочетание «...где обеспечиваются... общественная польза и добросовестная конкуренция» может быть использовано как правовая база для сохранения старых и насаждения новых механизмов тотальной оценки со стороны государства степени полезности общественной и трудовой деятельности отдельных членов общества, что принципиально недопустимо. Вырабатывать и закреплять законодательно механизмы поощрения — это тот путь, который единственно допустим со стороны государственной власти и общества в целом по отношению к своим отдельным членам.

15. В отношении ч. 2 ст. 7 предлагается полностью вернуться к старой редакции (от 21 февраля 1991 г.).

Обоснование — тот текст, который предложен в последнем варианте фактически закрепляет право прямого администрирования по отношению к пред-

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

приятиям со стороны органов государственного управления. Допустимо именно участие в регулировании экономики, т.е. косвенно, через систему экономических связей, законов, а не напрямую вламываться в хозяйственную жизнь. Ведь это будет трактоваться в нашем обществе однозначно...

16. В отношении п. 1 ст. 8 предлагается вернуться к редакции проекта от 12 ноября 1990 г. (ст. 1.8).

Обоснование — в отношении всей ст. 8 наблюдается тенденция к выхолащиванию принципиально нового подхода к рассмотрению социальных функций государства, который был сформулирован в начале нашей работы. В своей последней редакции ст. 8 практически ничем не отличается от соответствующих сугубо декларативных норм ныне действующей Конституции РСФСР. Фактически ни одно ее положение не пригодно для использования в качестве нормы прямого действия.

В ходе последовательных доработок в текст п. 1 втянут термин «социальная справедливость», который в нашем обществе иначе как «уравниловка» не воспринимается. О какой уж тут творческой инициативе может идти речь?! Обращаю ваше внимание, что в варианте проекта мы совершенно сознательно употребили фразу «Государство строит свою деятельность на принципах социальной демократии и справедливости в интересах благосостояния...». В этой связке справедливость воспринимается как общечеловеческая ценность, в отрыве от привычного нам уравнительного эпитета.

Вторым важным и упущенным при доработках моментом прежнего текста является ориентация государства на создание условий для раскрытия творческого потенциала каждой личности.

17. Пункт 2 ст. 8 необходимо восстановить в редакции п. 2 ст. 1.8 варианта текста от 12 ноября 1990 г.

Обоснование — совмещение в одном пункте обеих норм подчеркивает, что во втором предложении, по существу, заложены гарантии в выполнении государством обязанностей, возложенных на него первым предложением.

Первая часть положения носит декларативный характер. Она определяет основной круг проблем, разрешением которых должно заниматься государство и одновременно служит как бы связующим звеном между декларативным текстом старой Конституции и новым содержанием.

Главное смысловое содержание положения заключено во второй его части. В ней содержится гарантия со стороны общества на обеспечение каждого своего члена реальным минимумом средств к существованию (установленным прожиточным минимумом) в случае, если оно не может предоставить ему возможность зарабатывать средства на жизнь самостоятельно. Последнее условие вовсе не превращает общество (государство) в некую няньку, гарантирующую каждому члену общества работу по его желанию. Общество в соответствии с этой нормой берет на себя обязанность помочь обратившемуся за помощью гражданину в трудоустройстве, в том числе переквалификации или переезде в другую местность. В случае отказа гражданина от предложенного варианта трудоустройства общество снимает с себя ответственность за обеспечение его средствами к существованию. И только если обратившемуся за помощью человеку общество не

может предоставить какой-либо работы, оно обязано начать выплату ему соответствующего пособия.

Такой подход принципиально изменяет положение ущемленного судьбой человека в обществе. Он уже не выступает просителем милости, подаяния у общества. От него не требуется регулярного подтверждения своей неполноценности, как это до сих пор у нас происходит с миллионами инвалидов, многодетных матерей и т.д. Наравне со всеми он предлагает свою рабочую силу, и только если она не находит применения, общество само берет на себя обязанность прийти на помощь...

Трудно оценить вклад подобного подхода к решению этого деликатного вопроса в оздоровлении нравственного климата общества.

18. В отношении п. 1 ст. 9 предлагается следующая редакция: «В Российской Федерации объединены республики и земли, имеющие одинаковый конституционно-правовой статус, а также федеральные территории (округа)».

Обоснование — резкое изменение позиции в федеративном устройстве явно навечно последними событиями в жизни страны. Как известно, успешность — не самый лучший прием в государственных делах. Отказ от двухуровневого подхода к определению субъектов Федерации, тем более в разделе «Основы Конституционного строя», сужает на будущее возможности управления страной, лишает государственную систему гибкости. Возможны ведь различные случаи, когда управление той или иной территорией должно производиться по федеральным законам, непосредственно из центра. К примеру, столичный округ, территория проживания какого-либо малочисленного народа, требующего особой опеки со стороны государства и не могущего нести бремя финансирования самостоятельного государственного образования, свободная зона совместного предпринимательства или совместного управления с другим государством (один из вариантов решения проблемы южно-курильских островов) и т.д.

Наконец, выравнивание всех по одному ранжиру наверняка вызовет остро негативное отношение со стороны республик, областей и прочих административно-территориальных образований.

19. Пункт 2 ст. 9 желательно восстановить в старой редакции.

Обоснование — принципиально важным является ориентация на полную самостоятельность во внутренней жизни, которая, к сожалению, была опущена в последнем варианте текста.

Важным является также фрагмент «осуществляют законодательную, исполнительную и судебную власть», который подчеркивает самостоятельность субъектов Федерации, помогает, таким образом, воспринять в общественном сознании идею нового федеративного устройства.

20. Между пунктами 2 и 3 необходимо сформулировать короткий пункт, дающий ключевое определение федеральной территории.

21. В первом предложении ст. 10 после редактирования оказался заложенным двойной смысл. Авторы, очевидно, за фразой «вступить в содружество с государствами, составляющими Союз Советских Социалистических Республик...» подразумевали окончательный полный демонтаж СССР. Однако сама РСФСР о выходе из него не заявляла. И окончательный демонтаж потребует времени. В то

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

же время, если процесс демонтажа прекратится, что в наше непредсказуемое время категорически исключить нельзя, предложенную фразу можно трактовать как запрет на вступление в Союз с государствами, входящими в СССР, т.е. как запрет на членство в нем РФ. Думаю, подобный текст является непреднамеренным внесением в текст запретов по идеологическим признакам. Предлагаю первое предложение этой статьи изложить в редакции «Российская Федерация вправе добровольно на договорной основе вступать в союз или содружество с любыми государствами (республиками)».

Термин «момент», примененный в последней редакции, неудачен, так как подразумевает получение от кого-то разрешения, использование же слова «вправе» подчеркивает самостоятельность в решении вопроса.

22. Предлагаю начало первого пункта ст. 11 изложить в редакции: «Российская Федерация в своей внешней политике руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права (далее по тексту)».

Обоснование — декларировать свою полноправность в мировом сообществе несolidно. Коллектив сам решает, принять ли к себе нового члена и каким объемом прав его наделить, но никак не наоборот.

Термин «соблюдает общепризнанные нормы...» недопустим, так как входит в противоречие с идеей суверенитета РФ. Получается, что мировое сообщество может «общепризнать» какую-либо выгодную ему норму, а РФ обязана ее выполнять?!

23. Пункт 3 ст. 12 предлагаю заменить на следующую редакцию: «Последующие статьи Конституции РФ не могут противоречить основам ее конституционного строя».

Обоснование — предложенная в последнем варианте проекта формула некорректна. Законы и договоры РФ не могут противоречить не только основам конституционного строя, но и всем остальным статьям Конституции. Предложенная же редакция позволяет соблюсти соответствие остального текста Конституции ее основам, что имеет прямой смысл, учитывая разную процедуру внесения изменений в первый и остальные ее разделы.

24. Возвращаясь к названию ст. 12, предлагаю изъять из него слово «основ», и тогда заголовок полностью будет соответствовать содержанию.

Не имея времени столь же подробно изложить и обосновать остальные 104 предложения и замечания по другим разделам Конституции, вынужден ограничиться лишь основными соображениями и предложениями по дальнейшей работе Редакционного совета Конституционной комиссии РСФСР.

Общий анализ текста проекта показывает, что дальнейшая работа над ним в прежнем режиме теряет смысл. Об этом свидетельствует примерный баланс положительных (115) и отрицательных (128) изменений, внесенных в текст в ходе очередного обращения к нему. Понимаю, что оценка того или иного изменения субъективная, личностная и поэтому носит условный характер, и у других членов Редакционного совета могли бы быть несколько иные подходы, но общая качественная оценка осталась бы прежней. Следовательно, дальнейшее совершенствование текста становится возможным лишь за счет поиска новых норм, а не оттачивания старых, и назрела необходимость поставить точку в нашей коллективной работе. В связи с этим предлагаю:

Рецензия-предложение А.М. Оболенского по проекту Конституции РФ

1) провести последнее заседание Редакционного совета, обеспечив на нем максимально полную явку (во всяком случае, не менее чем за 10 дней известив всех членов о дне и начале заседания);

2) всем членам Редакционного совета одновременно с извещением о дне заседания обеспечить вручение полного текста последнего варианта Конституции и варианта, принятого 18 ноября 1990 г. за рабочую основу Конституционной комиссии;

3) на заседании рассмотреть замечания по указанным текстам только членов Редакционного совета и экспертов;

4) доработанный после заседания вариант завизировать подписями всех членов Редакционного совета, после чего он не подлежит редакционным правкам;

5) предложения и замечания, высказанные при обсуждении на Верховном Совете РСФСР, рассматривает Редакционный совет и принимает или отклоняет (полномочия Редакционного совета должны быть, естественно, подтверждены Верховным Советом РСФСР). Данная процедура предложена для того, чтобы на заключительной стадии волевым решением не сорвать подготовку документа, нарушив взаимосвязанность его отдельных статей;

6) после доклада Редакционного совета Конституция голосуется постатейно;

7) после одобрения текста Конституции Верховным Советом ее первый раздел выносится на референдум.

Надеюсь, что остальные предложения и замечания смогу изложить на заседании Редакционного совета, позволю в заключение остановиться лишь на двух моментах:

а) чисто редакционно начинать статью с сокращения «РФ» не следует. Это экономит количество знаков, но делает текст менее читабельным;

б) убедительно прошу вернуться к редакции ст. 61, завершив ее п. 2 следующей фразой: «...установленных законов с предварительным и справедливым возмещением, обеспечивающим собственнику получение соответствующего дохода».

Обоснование — термин «своевременным» можно трактовать и как «растянутая по закону на 10 лет компенсация». Термин же «предварительным» обязывает выплатить компенсацию до совершения акта отчуждения.

«Обеспечение соответствующего дохода» — ключевая фраза, обязывающая экспертов при оценке размера компенсации исходить из рыночной стоимости отчуждаемого имущества, а не из его, к примеру, остаточной балансовой стоимости. Это принципиальнейший момент, особенно с учетом уровня правовой культуры нашего общества и его общественного самосознания тоже. Просто непонятно, как его могли упустить при обсуждении, тем более что обсуждение этого вопроса поднималось не раз, и в том же коллективе.

А.М. Оболенский,
*народный депутат СССР,
член Редакционного совета
Конституционной комиссии РСФСР*

Заключение

Рабочей группы Конституционной комиссии Якутской-Саха ССР
от 22 сентября 1991 г.

О последнем проекте Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 г.¹

Авторы проекта считают, что «Основной закон, отправляющийся от логики разума, дает, начало новому строю жизни и обеспечивает его стабильность». С этим утверждением нельзя не согласиться.

Однако же что понимается под «логикой разума» и что за «новый строй жизни» предлагается в проекте Конституции Российской Федерации (РФ) от 16 сентября 1991 г.?

Нам, знающим и изучившим все предыдущие варианты Конституции РФ, сразу бросились в глаза консервативность и тенденция к унитарности раздела 1 и особенно раздела 4. Фактически замечания и предложения бывших автономных республик, ряда краев областей по предыдущим вариантам, в частности, от Якутской-Саха ССР, в новом проекте были проигнорированы. Резко усилена власть Центра в лице федеральных органов власти (Верховный Совет, Президент, Совет министров РФ, федеральные ведомства), республикам же реально остаются такие, например, «права»: по оформлению актов гражданского состояния, утверждению и выдаче наград и почетных званий. В целом все то, что относится к ведению республик и земель (государственные образования на основе объединения краев, областей, автономных областей округов) по проекту, было у автономных республик еще в застойное время в тоталитарном Союзе.

Получается, что на деле защищается лишь суверенитет РФ как единого централизованного государства, суверенитет же республик, входящих в состав РСФСР не признается, но также не признается самостоятельность административно-территориальных образований («регионов», «территорий», «земель»). Было жестко унитарное государство в виде Союза, оно же сохраняется теперь в виде Российской Федерации. Форма меняется, но не содержание!

Вроде бы согласно статье 93 республики и земли имеют права также еще по 9 сферам (так называемое ведение РФ, республик и земель раньше оно называлось «совместное ведение»). Однако, как подчеркивается в части 2 данной статьи, «при расхождении законов республики, земли с федеральными законами подлежат применению федеральные законы». То есть предоставляется будто «свобода», но на очень коротком поводке: «РФ может издавать основы законодательства, на основе которых республики, земли осуществляют правовое регулирование. Республики, земли могут издавать по этим вопросам законы также в случае, если РФ не использовала своих прав законодательства».

Как видно, по существу отрицается естественное право суверенных республик и земель как новых государственных образований вводить и иметь собственные законодательства, соответственно, отрицается принцип разграничения

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 21—22.

полномочий в этой области. Что касается права республик, земель принимать и изменять собственные Конституции, то оно тоже сильно ограничивается положениями настоящего проекта Конституции РФ, втиснуто в жесткие рамки, определяемые верховной Конституцией централизованного государства под названием «Российская Федерация».

И все же все эти и другие нарекания можно было как-то смягчить в случае, если бы разграничение полномочий между РФ и республиками, землями, входящими в ее состав, проводилось строго в жизнь, без отклонений в сторону усиления центральной власти. Ведь нельзя не учитывать политические традиции Российского государства, согласно которым коллизии между центральной и местными властями решались в пользу первых, самостоятельность составных частей империи всегда была чисто номинальной.

Например, вряд ли стоит передавать в исключительное ведение федеральных органов весь комплекс валютного и кредитного регулирования. Для центральных органов достаточно было бы иметь право установления основ такого регулирования. Республики и земли должны сами, к примеру, устанавливать нормативы формирования валютных фондов на своей территории и проводить свою кредитную политику.

Уже сейчас, на практике посредством принятого в августе с.г. Постановления Совета министров РСФСР «О порядке квотирования и лицензирования экспорта и импорта товаров (работ, услуг) в РСФСР» федеральные власти сконцентрировали в своих руках ведение и регулирование внешнеэкономической деятельности. На местах позволено распоряжаться лишь 10 процентами продукции, и то в случае выполнения централизованных поставок. Ситуация для предпринимателей республик, земель, которые заинтересованы в быстром, скорейшем оформлении экспортных, импортных лицензий на местах, осталась прежней — снова «на поклон в Москву». Раньше был тиран — МВЭС СССР, теперь — МВЭС РСФСР...

А о чем говорит скандал с давлением на московских предпринимателей? Снова мы имеем дело с администрированием сверху при бессильности и незащищенности предпринимателей на местах!

В проекте Конституции формально положительно решен вопрос об одном важнейшем принципе федеративного устройства: единообразии и равенстве составных частей федерации в виде республик и земель, имеющем одинаковый конституционно-правовой статус. Так называемые земли — это новые государственные образования наподобие земель Германии или штатов в Северной Америке.

Однако данный статус республик, земель во многом декларативен. Фактически по объему реальных прав (а это — главный критерий!) они — те же административно-территориальные образования.

Если мы хотим подлинно демократическую федерацию, то должны, соответственно предусматривать и право государственного образования (республики, земли) на выход из состава федерации. В предлагаемом же проекте Конституции РФ предусматривается лишь принятие в состав РФ новых республик, земель (см. статью 100).

Если мы хотим построить действительно демократическое общество в виде федерации, созданной на добровольной основе, то должны договориться, во-первых, либо о принятии Федеративного договора или Конституции РФ, либо сначала Федеративного договора, а затем на его основе — Конституции РФ. Во-вторых, Конституция РФ в любом случае должна быть принята на основе всенародного референдума. Те же республики и земли, в которых Конституция окажется отвергнутой в ходе референдума, должны иметь право автоматического выхода из состава Российской Федерации. Если мы будем силой загонять в «добровольную» федерацию инакомыслящих, то ни о никакой демократии и речи не может быть. Тогда демократия явится лишь ширмой для нового тоталитарного государства. Демократия не может быть усеченной — она либо есть, либо ее нет.

Предложения высших органов власти Якутской-Саха ССР от 25 сентября 1991 г.¹

Проект Конституции Российской Федерации в редакции от 16 сентября 1991 г. построен на принципиальных положениях, ряд из которых не может быть положительно воспринят в Якутской-Саха ССР.

1. В проекте отрицается суверенитет республики в вопросах собственности на землю, недра, природные богатства, неприкосновенность границ и территории; иерархии законов, представительства в федеральных органах управления и др.

Процесс суверенизации республик явился результатом углубления демократических преобразований в Российской Федерации. Провозглашение Декларации о государственном суверенитете признано и конституционно. Этим самым уже узаконена исключительная особенность, присущая только Российской Федерации, ее природе. Отказ от этого явился бы шагом назад в конституционном строительстве, в демократических реформах. Обновление Российской Федерации — суверенного федеративного государства должно отталкиваться от того, что достигнуто: его субъектами по праву должны стать, в первую очередь, суверенные национальные республики с имеющимися полномочиями.

2. Российская Федерация должна обновляться по пути уважения общепризнанных актов международного права, согласно которым каждый народ имеет право на самоопределение, право распоряжаться своими естественными богатствами. В силу этого права республики договоре, который должен предшествовать принятию Конституции. Такой договор заключается между существующими федеративными органами власти и суверенными республиками на основании уже проведенной подготовительной работы.

3. Другой вид субъекта Российской Федерации — земля — должен иметь правовой статус, определяемый конституционным путем. Это тем более важно

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 30–32.

в связи с тем, что подобное образование вводится впервые, а в проекте четкая позиция не выработана.

Таким образом, Российская Федерация — договорно-конституционная Федерация. Только на этом пути можно избежать искусственного навязывания элементов унитаризма и унификации, которые предлагаются в обсуждаемом проекте.

В конституционном строительстве нельзя поддаваться политическим страстям и эмоциям. Вряд ли следует согласиться с мнением, что за суверенитетом республики стоит развал Российской Федерации. Наполнение реальным содержанием суверенных прав республик, являющихся исторически, геополитически неразрывными ее частями, приведет к консолидации и укреплению суверенитета России. Наоборот, навязывание подобного проекта Конституции давлением большинства под прикрытием референдума приведет к проявлению центробежных тенденций в республиках, к конфронтации и осложнению в межнациональных отношениях, к проявлениям национализма и шовинизма.

Изложенные подходы изложены секретарю и обсуждены с экспертами Конституционной комиссии 23–24 сентября. Обращаемся к вам и полагаем необходимым принять их во внимание Конституционной комиссией РСФСР.

«б) основы гражданского и коммерческого, трудового, административно-гражданско-процессуального и административно-процессуального законодательства»; (далее по тексту в этом пункте);

«г) природные ресурсы, имеющие общедифедеральное значение; принципы природопользования и охраны окружающей среды; памятников истории и культуры, общедифедеральные парки, заповедники и заказники»;

«д) наука и культура, имеющие общедифедеральное значение, федеральные требования к образованию».

Считаем крайне необходимым изменить правовые функции, изложенные в части 2 ст. 93. Предлагаем такую формулировку:

«(2) По вопросам, указанным в части 1 настоящей статьи, РФ определяет основы соответствующего законодательства, республики издают законы, земли осуществляют законодательную инициативу и правовое регулирование».

2. Предлагаем ст. 94 начать словами: «К исключительному ведению республики, земель относятся...» изложить со следующими изменениями в формулировках пунктов:

«б) установление структуры и форм органов государственной власти и управления в республике, формирование и организация деятельности органов власти в земле»;

«в) законодательство республик, законодательная инициатива республики и земли в федеральных органах»;

«...» (новый пункт после этого) осуществление республикой права собственности на землю, ее недра, воды, леса, а также природные ресурсы, за исключением ресурсов, имеющих общедифедеральное значение»;

12. В части 1 ст. 96 сделать дополнение в отношении республиканских законов:

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

«(1) На территории республик, земель федеральные законы и иные акты РФ исполняются органами власти РФ, республик, земель в порядке, установленном федеральными и республиканским законами».

13. Главу XVI предлагаем назвать «Языки», ст. 97 считаем необходимым изложить в новой редакции, взяв за основу подход предыдущего варианта проекта:

«(1) Общегосударственным языком в РФ является русский язык; он обязателен во всех федеральных государственных учреждениях;

(2) Республики самостоятельно устанавливают государственный статус своего языка или языков, на отдельных территориях республик или земель определяются официальные языки;

(3) Каждому гражданину при обращении в государственное учреждение в необходимых случаях должен быть обеспечен перевод на один из государственных или официальных языков данного субъекта РФ, либо на общегосударственный язык — в порядке, установленном законом».

14. По разделу V «Система государственной власти» наши предложения заключаются в следующем.

В ст. 99 нужно, на наш взгляд, продумать и внести иную пропорцию представительства в Государственную Думу. Ибо при такой квоте Якутская-Саха ССР существенно теряет и будет иметь (с 1994 г.) лишь 2 депутата, то же самое другие национальные республики и национально-территориальные образования — все они вместе взятые будут иметь 40 депутатов из 300 в Государственной Думе, из них представителей их национальностей и того меньше. Ясно также, что количество земель будет больше чем республик, соответственно, депутатов в Федеральном Совете. Возможно, также следует четко указать в этой статье функциональное назначение и разграничение обеих Палат Верховного Совета РФ.

_____ ¹ положения республик в составе РФ.

В ст. 114, 115, 116, 117 должно быть конкретизировано и найти отражение принципиальное положение части 2 ст. 92 о формах участия республик в осуществлении федеральных полномочий в органах исполнительной власти РФ.

Положение части 1 ст. 120 не должно относиться к республикам, т.е. нужно здесь снять слово «республиках».

Статью 121 (главу XX) считаем нужным снять целиком, так как соответствующее принципиальное положение отражено в редакции статей раздела «Федеративное устройство» и нет необходимости такой регламентации.

В части 2 ст. 125 предлагаем снять или слово «республики», или слова «Федеральным уполномоченным», оставляя при этом завершающее предложение статьи.

В ст. 134 необходимо добавление «и Конституция республик» в первой части, а во второй части исходить из принципа строгого соответствия законов Конституции. Исходя из этого, предлагаем сформулировать эту статью следующим образом:

¹ Так в оригинале.

«(1) Судьи не вправе применять закон, противоречащий Конституции РФ и конституциям республик.

(2) Если суд усмотрит, что положение закона, которое надо применить, противоречит Конституции, он разрешает дело в соответствии с конституцией».

В формулировке ст. 148 нужно внести дополнения; в первой части после слов «законов и иных актов Российской Федерации» добавить «и республик в составе РФ», аналогично во второй части: «...регулируются федеральными и республиканскими законами». Аналогичное изменение ввести в части § 1 раздела «Переходные положения».

Что касается принципиального положения части 1 ст. 161, то мы полагаем, что в многонациональной Российской Федерации, в которой нации представлены по численности непропорционально (в РФ один русский народ — 120 млн, а другие 74 коренные народы — 20 млн человек), референдум не должен стать механизмом принятия Конституции, да и других законов и вопросов, касающихся национально-государственного устройства РФ.

Кроме этих конкретных предложений по изменению формулировок статей проекта Конституции мы прилагаем к нашему обращению к вам материалы критического анализа по тексту проекта от 16 сентября, выполненные членом Конституционной комиссии нашей республики Е.П. Цирковым.

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета Якутской-Саха ССР**

В. Власов

**Зав. отделом законодательства
Секретариата Верховного Совета
Якутской-Саха ССР**

А. Илларионов

**Координатор рабочей группы
Конституционной комиссии
Якутской-Саха ССР**

Е. Цирков

Министр юстиции Якутской-Саха ССР

В. Прокопьев

**Замечания Комитета Верховного Совета РСФСР
по международным делам
и внешнеэкономическим связям по проекту
Конституции Российской Федерации¹**

1 октября 1991 г. состоялось заседание Комитета по международным делам и внешнеэкономическим связям, на котором обсуждался проект Конституции РФ. В обсуждении приняли участие как члены Комитета, так и приглашенные эксперты. Ими были даны следующие замечания и предложения по тексту проекта.

Михайлов С.А.

Статья 2 п. 1 — исключить «народ обладает исключительным правом принять Конституцию».

Статья 4 п. 2 — исключить.

Статья 10 — в ней должно быть четко выражено желание РФ сохранить Союз в виде союза суверенных государств.

Статья 12 п. 2 — противоречит ст. 2 п. 1.

Статья 24 п. 2 — подвергнута сомнению категоричность формулировки.

Статья 27 п. 3 — принятие данного пункта не допустило до принятия соответствующего федерального закона.

Статья 34 п. 2 — исключить слово «общественные». Статья 36 п. 3 — требует детализации и расшифровки.

Статья 37 п. 4 — требует конкретизации.

Статья 39 п. 2 — данный пункт не учел реальной организации рабочего времени в стране, например, не учтен «Вахтовый метод».

Статья 41 п. 1 — первое предложение декларативно и в реальности не выполнимо.

Статья 44 п. 1 — требуется дополнение, в частности, по вопросу о том, как подходить к человеку, который является душевнобольным.

Статья 45 п. 4 — требует поправки в следующем аспекте: если в судебном деле, например, появляется новые обстоятельства, необходимо допустить вторичное привлечение (рассмотрение).

Статья 49 п. 1 — предлагается формулировка: «обвиняемый в совершении особо тяжких преступлений имеет право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей». Статья 61 п. 2 — так сформулировать: «принудительное отчуждение объектов собственности допускается лишь по решению суда по мотивам общественной необходимости», и далее по тексту.

Статья 67 — в данной статье должно быть оговорено право государства на монополию деятельность, обусловленную необходимостью государственной безопасности и т.п., например, производством ядерного оружия.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 37–41.

Статья 69 п. 2 — считаю, что государство должно иметь право предоставлять отдельным организациям, требующим социальной защиты (например, организациям культуры, инвалидов, детским и т.п.), определенные преимущества.

Статья 72 противоречит ст. 69 п. 2.

Статья 73 п. 4 — здесь необходимо уточнение по вопросам государственных объединений, предприятий и организаций. Убежден в том, что тотально их ограничивать неверно.

Статья 83 п. 1 — данный пункт противоречит сложившейся общественной практике. Предлагаю следующую формулировку: «Государство обязано всемерно способствовать тому, чтобы родители могли содержать детей до их совершеннолетия».

Статья 85 — так же, как и ст. 83 п. 1, противоречит сложившейся общественной практике и требует формулировки, типологически подобной предыдущей (ст. 83 п. 1).

Статья 88 — декларативна и потому либо должна быть снята, либо должна получить ссылку на закон, показывающий, как эта статья может реализоваться.

Раздел 4 целиком требует переосмысления. Положения федеративного устройства следует формулировать только на базе предварительной договоренности с республиками, краями и областями. В текущей сложной ситуации коренное изменение административного устройства России не допустимо.

Статья 94 п. 4 — необходимо повысить возрастной ценз депутатов до 25–30 лет.

Статья 100 — требует переработки целиком, так как не разграничила права и обязанности палат.

Статья 106 — данная редакция статьи дает возможность любой группе депутатов, даже небольшой, заблокировать решения по указанному вопросу ВС РФ.

Статья 108 п. 4 — необходимо сохранить по этому вопросу положения существующей Конституции.

Статья 108 п. 5 абзац 3 — по-видимому, речь должна идти о принятии присяги не позднее 30 дней после избрания Президента.

В целом необходима более детальная проработка структуры исполнительных органов, с указанием того, на какие должности — с согласия ВС — происходят назначения.

Статья 109 п. «и» — референдум должен назначаться только Верховным Советом.

Статья 109 пункт «к» — необходимо предусмотреть возможность передачи права Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Союза государств.

Статья 112 п. 2 — статья ставит гражданина, бывшего Президентом, в ситуацию, когда его виновность считается доказанной без решения суда.

Статья 128 п. 2 — статья вызывает сомнения. Ссылка на статью 116 здесь неправомерна.

Статья 131 п. «а» — противоречит ст. 5 п. 4.

Статья 132 п. 2, пп. «б» — также противоречит ст. 5 п. 4.

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

Статья 136 — требования, заложенные в ней (как и во всей главе 21), требуют увеличения числа дипломированных юристов в стране в 10–20 раз и поэтому реально не выполнима.

Статья 140 п. 3 — требует уточнения по числу присутствующих депутатов.

Статья 161 п. 1 — противоречит разделу «Переходные положения».

Статья 164 п. 1 — считаю, что жесткие требования к изменению Конституции недопустимы в связи с неопределенностью ситуации с Союзом, с федеративным устройством, а также с рядом обстоятельств, диктующих необходимость быстрого изменения конституционных формулировок.

Главу «Переходные положения» необходимо расширить и детализировать, иначе переходному периоду будет сопутствовать правовая пустота.

Тиунов О.И.

Статья 5 часть 4 — сформулировать следующим образом: «РФ добросовестно выполняет взятые на себя международные обязательства. Если международным договором установлены иные правила, нежели ее законодательством, то применяются правила международного договора».

Статья 11 п. 1 — сформулировать следующим образом: «РФ является полноправным членом международного сообщества, соблюдает общепринятые правила и нормы международного права, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному сотрудничеству, разоружению, разрешению глобальных проблем».

Общее замечание:

Дополнительно продумать порядок ратификации международных договоров, касающихся приобретения и уступки территории.

Статья 90 п. 2 — устанавливается такой же порядок ратификации договоров, как и при изменении Конституции. Но вопрос о ратификации договоров — специфический. Считаю, что необходима специальная ратификация договоров о приобретении и уступке территории.

Верешетин В.С.

Статья 5 п. 2 — предлагаемая формулировка: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ обязательны для всех государственных органов, общественных организаций, юридических лиц и граждан. В том случае, если ратифицированием и официально опубликованным международным договором установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве РФ, действуют правила международного договора».

Статья 92 п. 1 «к» и ст. 94 п. 1 «з» —

- 1) не проработан вопрос о полномочиях РФ в сфере внешней политики;
- 2) не четко определено соотношение полномочий в сфере «внешней политики РФ», республик и земель. Не ясно, какие могут быть международные связи республик и земель, если вся внешняя политика и международное отношение отнесены к ведению РФ.

Замечания и предложения Президиума ВС Мордовской ССР от 2 октября 1991 г.

Статья 132 — следует уточнить п. 1 «а» и снять п. 2 б), иначе возникает опасность, что Конституционный суд будет отменять международные договоры РФ после их ратификации.

Сурков А.П.

Статья 25 п. 2 — предлагаю другую редакцию предложения 2: «в случаях, не терпящих отлагательства, возможен иной, установленный федеральный законом, порядок, допускающий возможность последующей проверки судом законности обыска».

Толстой М.Н.

Статья 109 — технический повтор.

Раздел «Переходные положения» — на переходный период должен действовать закон о гражданстве. Параграф 2, п. 2–4 — исключить.

Андронов И.И.

Статья 19 — предлагаемая редакция: «Гражданину РФ государством гарантируются защита и покровительство за пределами РФ в соответствии с аналогичными прецедентами международной практики».

Замечания и предложения
Президиума Верховного Совета Мордовской ССР
к проекту Конституции Российской Федерации
от 2 октября 1991 года¹

Президиум Верховного Совета Мордовской ССР направляет замечания и предложения по проекту Конституции Российской Федерации.

I. Общие замечания

Предложенный вариант Конституции существенно ограничивает права республик в составе Российской Федерации, ведет к нивелированию их национальных особенностей и в конечном итоге — к ликвидации этих республик как национально-государственных образований и превращению Российской Федерации в унитарное государство. Поэтому проект Конституции должен быть переработан в соответствии с договоренностями, достигнутыми ранее при выработке проекта Федеративного Договора.

Аббревиатуру РФ как вариант краткого наименования Российской Федерации в тексте Конституции предлагается заменить на традиционное историческое название Россия.

Новое наименование для территориальных образований «земля» предлагается заменить на «край», которое опирается на исторические традиции административного устройства Российского государства.

Нецелесообразно иметь Государственный Совет и Совет Безопасности одновременно, т.к. в их составы входят, в основном, одни и те же лица — Прези-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 42–45.

дент, Вице-президент, Председатель Совета Министров, руководители ведущих министерств и госкомитетов. Имея Совет Министров — правительство, как основной орган, на который опирается в своей деятельности Президент, нецелесообразно вводить новые государственные посты — Государственного секретаря, Государственных советников. Это неизбежно приведет к подмене функций Верховного Совета и правительства.

II. Замечания и предложения по отдельным статьям проекта Конституции

Статья 15. Данная статья не должна содержать нечетких определений. Поэтому следует опустить из текста слова «...других обстоятельств».

Статья 36. Следует объединить части вторую и третью, записав между ними: «при этом».

Статья 89. Часть 2 целесообразнее перенести в часть 4.

Статья 93. По пункту «б» части 1 — для обеспечения единого подхода и соблюдения международных норм необходимо, чтобы авторское и патентное право, а также охрана интеллектуальной собственности относились только к ведению Российской Федерации.

Часть 2. Предлагаемая формулировка отменяет действие деклараций о государственной независимости и государственно-правовом статусе, принятых республиками в составе Федерации. Поэтому законодательная инициатива по вопросам части 1 может остаться за РФ, но при верховенстве законов республик. В противном случае не будет реализована и часть 1 статьи 62.

Статья 96. Предложенный порядок может быть реализован только для законов, отнесенных к компетенции Федерации. По вопросам, относящимся к совместной компетенции, согласование с республиками обязательно.

Статья 106. Необходим механизм прекращения прений, при данной формулировке любой из этих вопросов может обсуждаться До бесконечности.

Статья 108. В предпоследнем предложении слова «Верховного Совета РФ» заменить на «Президента РФ». Иначе при несовпадении сроков выборов Президента и Верховного Совета РФ президент будет вынужден приносить присягу дважды. Первый раз — при Собственном избрании, второй — при избрании Верховного Совета.

Статья 109. Часть «А» следует дополнить словами «с последующим утверждением в установленные сроки Верховным Советом Р.Ф.»

Статья 124. Часть 1 изложить с учетом предложенного варианта.

Статья 128. В части 2 ссылка на статью 116 дана ошибочно.

Статья 153. Часть 2 должна быть исключена, т.к. она ущемляет права республик.

Статья 164. Первое предложение после слов «конституции РФ» следует дополнить следующим образом «после согласования с республиками», далее — по тексту.

III. Замечания и предложения к разделу «Переходные положения»

Параграф 5. Необходимо дополнить предложение словами: «законами республик и земель».

Поправки В.Г. Степанкова и С.Г. Кехлерова от 9 октября 1991 г.

Параграф 6. После слова «Конституции» записать: «продолжает действовать», далее — по тексту.

Параграф 10. Записать в последнем предложении, что заседания Палат правомочны в присутствии не менее половины депутатов.

Параграф 11. 3 части второй записать: «Членами Федерального Совета могут стать депутаты, избранные по национально-территориальным округам и делегируемые в Федеральный Совет высшими органами власти соответствующих национально-территориальных образований, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга».

В части третьей записать: «Все члены Государственной Думы делегируются депутатскими группами соответствующих национально-территориальных образований, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга».

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета Мордовской ССР**

Н. Жочкин

Поправки к проекту
Конституции Российской Федерации
членов Конституционной комиссии,
народных депутатов РСФСР
В.Г. Степанкова и С.Г. Кехлерова¹
от 9 октября 1991 г.

Считаем необходимым ввести в проект главу «Прокуратура РФ», которую изложить в следующей редакции.

«Глава XX. Прокуратура РФ»

Статья 116

(1) Прокуратура РФ осуществляет надзор за законностью правовых актов, принимаемых федеральными и иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, территориальными службами федеральных государственных органов и ведомств, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, общественными объединениями, должностными лицами.

(2) Государственное обвинение от имени РФ в уголовном судопроизводстве поддерживает прокурор.

(3) Организация, компетенция и деятельность прокуратуры регулируются федеральным законом.

Статья 117

(1) Органы прокуратуры РФ составляют единую федеральную систему, осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору РФ.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 77–79.

(2) Генеральный прокурор РФ подотчетен Верховному Совету РФ.

Статья 118

(1) Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности Верховным Советом РФ по совместному представлению председателей палат (вариант: по представлению Председателя Государственной Думы).

(2) Прокуроры республик и земель назначаются и освобождаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с высшими органами законодательной власти республик и земель.

(3) Иные прокуроры назначаются и освобождаются Генеральным прокурором РФ.

Соответственно изменить последующую нумерацию глав и статей, а также внести изменения в статьи 88, 96 и 115 проекта.

Предложения Председателя Верховного Суда РСФСР В.М. Жуйкова от 16 октября 1991 г.¹

Уважаемый Олег Германович!

По договоренности с Вами передаю свои предложения по проекту Конституции Российской Федерации, опубликованному в «Российской газете» за 11 октября 1991 года.

1. Статья 12 проекта закрепляет незыблемость основ конституционного строя: они не могут быть отменены, а изменяются только референдумом. Не менее важны для народа Российской Федерации, от имени которого принимается Конституция, права и свободы человека, которым посвящен раздел второй проекта. В него (в главу I) необходимо внести норму, аналогичную той, которая содержится в статье 12, и записать: «Не допускаются изменения Конституции, направленные на ограничение закрепленных в ней основных прав и свобод человека».

2. Статья 25 (3) проекта предусматривает возможность ограничения федеральным законом права человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ, а также права на свободный выезд за ее пределы и беспрепятственное возвращение.

Изложение этой нормы в таком виде дает Верховному Совету РФ широкие, по существу ничем не ограниченные возможности существенно ущемлять закрепленное в ней очень важное право человека, например, произвольно запретить выезд в какую-либо местность или на какой-то период ограничить выезд граждан за границу и т.п. Между тем, полагаю, что даже законодателю не следует предоставлять возможность без особой на то необходимости ограничивать конституционные права человека. Чтобы исключить такую возможность и защитить указанные права от произвольного ограничения законодателем, статью 25 (3) надо изложить в следующей редакции: «Ограничение этих прав допускается

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 46–55.

на основании федерального закона, когда это необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения». Аналогично изложена статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

3. В статье 30 (2) проекта второе предложение, в котором указано, что не могут избирать и избираться граждане, признанные судом недееспособными, надо дополнить словами: «а также находящиеся в местах лишения свободы по приговорам судов».

4. Статья 32 проекта, которая предусматривает, что право граждан на объединение может быть ограничено федеральным законом, надо дополнить текстом: «принятым для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения». Мотивы такого дополнения аналогичны изложенным в п. 2 замечаниям к статье 25 (3) проекта.

5. Статья 42 проекта гарантирует судебную защиту прав и свобод человека, что является чрезвычайно важным положением. Однако практика свидетельствует, что после провозглашения в Законе какого-либо права впоследствии принимались другие акты, которые по существу ликвидировали или значительно ограничивали это право. Чтобы не допустить подобного с гарантиями прав и свобод человека, надо статью 42 (3) дополнить после слов «РФ гарантирует судебную защиту прав и свобод человека» текстом: «принятие законов, ограничивающих право граждан на судебную защиту его прав и свобод, не допускается».

6. В статье 43 (4) проекта указано, что «каждый имеет право на пересмотр решения суда». Такая редакция может ввести многих в заблуждение, поскольку в соответствии с принятой в судопроизводстве терминологией «пересмотр» означает отмену судебного решения, тогда как отменено может быть далеко не всякое решение, а лишь незаконное или необоснованное, либо тогда, когда вскрылись новые обстоятельства, указывающие на неправильность решения. Поэтому надо или исключить предлагаемую норму, или изложить ее по-иному, например, «каждый имеет право на пересмотр его дела, рассмотренного судом», что будет означать не отмену решения, а проверку его правильности.

7. Статья 89 проекта закрепляет право Верховного Совета РФ требовать, получать и рассматривать любую информацию и документацию от любого государственного органа РФ и должностного лица. Само по себе это право не вызывает возражений, однако изложенное в такой форме, оно может быть использовано для вмешательства в деятельность суда по рассмотрению конкретных дел, что является совершенно недопустимым, поскольку производство по делам, подведомственным судам, является исключительной компетенцией судебной власти. Чтобы не допустить незаконных действий, статью 89 следует дополнить таким текстом: «Это право не может быть использовано для вмешательства и компетенцию судебной власти по осуществлению конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства». Такое уточнение будет означать, что Верховный Совет вправе потребовать, например, от Верховного Суда информацию об исполнении им бюджета, о количестве и категориях рассмотренных дел и т.п., однако не вправе требовать конкретные судебные дела,

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

рассматривать их и заслушивать объяснения судей о мотивах принятых решений (такие попытки в настоящее время делаются).

8. В статье 92 проекта перечислены органы и лица, имеющие право законодательной инициативы. Из их числа исключен Верховный Суд РФ (в предыдущем проекте он был указан в статье 104). В настоящее время Верховный суд обладает таким правом в соответствии со статьей 110 действующей Конституции РСФСР. Лишение Верховного Суда права законодательной инициативы не только ничем не объяснимо (особенно с учетом предоставления его Конституционному Суду, который, очевидно, ошибочно рассматривается как вышестоящий орган по отношению к Верховному Суду), но и неправильно, поскольку Верховный Суд является высшим органом судебной власти, осуществляемой в форме гражданского, уголовного и административного судопроизводства (Конституционный Суд такие функции не выполняет), обладает огромной информацией о практике применения законодательства и, своевременно осуществляя право законодательной инициативы, сможет способствовать совершенствованию законов и усилению гарантий защиты прав человека.

Поэтому считаю, что в статью 92 необходимо включить Верховный Суд РФ.

9. Статью 99 (1) проекта для усиления гарантий прав Президента РФ при отрешении его от должности (а также других лиц, которые отрешаются от должностей в том же порядке) надо дополнить текстом: «Президенту РФ должно быть обеспечено право присутствовать и давать объяснения на всех заседаниях Палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ, в которых обсуждается вопрос об отрешении его от должности».

10. Статью 107 проекта следовало бы, с целью усиления гарантий независимости судебной власти и конкретизации закрепленного в статье 8 проекта принципа разделения и самостоятельности властей, дополнить текстом: «(3) Судебная власть в пределах своей компетенции действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Вмешательство в компетенцию судебной власти со стороны любых государственных, общественных, иных органов и организаций, должностных лиц и граждан запрещено». Это не будет означать бесконтрольности судебной власти, поскольку она подчинена Конституции и закону; в предлагаемом дополнении речь идет о недопустимости вмешательства в ту деятельность, которая является исключительной компетенцией судебной власти.

11. В статье 108 указано, что судьи увольняются в отставку по достижению возраста, установленного законом. Полагаю, что этот возраст (65 или 70 лет) должен быть установлен в Конституции, что усилит гарантии независимости судей и действия принципа их несменяемости.

12. По той же причине необходимо в самой Конституции определить количественный состав Конституционного Суда (15 человек) и внести соответствующее дополнение в статью 110 либо статью 112 проекта. Если количественный состав Конституционного Суда определить в законе, принимаемом Верховным Советом, то Верховный Совет, акты которого подконтрольны Конституционному Суду, может в любое время, произвольно, будучи недовольным судом, сократить или увеличить его состав, добившись тем самым освобождения неугодных судей или введения в его состав угодных, что нельзя допустить.

13. В статье 112 (1) проекта указано, что Конституционный Суд рассматривает дела о конституционности международных договоров лишь до их ратификации или вступления в силу (п. «а»), а в отношении ратифицированных или вступивших в силу без ратификации договоров, а также Конституций республик и земель дает только заключения (статья 112 (2) пп. «б, в»). Из этой статьи неясно, каково значение таких заключений, однако, исходя из того, что согласно статье 112 (6) утрачивают силу неконституционные акты, в отношении которых вынесено решение, следует прийти к выводу, что ратифицированные международные договоры или договоры, вступившие в силу без ратификации, а также Конституции республик и земель, нарушающие Конституцию РФ, будут продолжать действовать и после заключения Конституционного суда. Это является недопустимым, поскольку Конституция РФ остается без реальной защиты. Поэтому необходимо:

– в статье 112 (1) из п. «а» исключить слова «до ратификации или вступления в силу»;

– в статье 112 (2) п. «б» исключить, а п. «в» перенести в статью 112 (1).

Это позволит Конституционному Суду реально выполнять свою задачу по охране Конституции РФ.

Возражения против такого предложения, состоящие в том, что ратифицированный международный договор должен иметь приоритет перед внутренним законодательством, являются в данном случае несостоятельными, ибо этот, в принципе правильный, подход к соотношению международного и внутреннего права не может, однако, ограничивать действие Конституции, поскольку никто не должен иметь полномочия заключать или ратифицировать договоры, если они противоречат ей. В случае необходимости таких договоров должна быть сначала изменена Конституция. В противном открываются возможности обхода норм, закрепленных в Конституции, и ее нарушения.

14. В статье 113 проекта, посвященной Верховному Суду РФ, указывается, что он осуществляет надзор за судебной деятельностью высших судов республик, земель в соответствии с установленным законом порядком. Упоминание о Верховном Суде РФ имеется также в статье 110, где говорится, что он входит в судебную систему. Такие общие формулировки явно недостаточны, имея в виду, что роль и место Верховного суда РФ в системе органов государства очень важны и в настоящее время, а в будущем должны еще увеличиться. Поэтому надо в Конституции определить статус Верховного Суда (в статье 110 или статье 113) как высшего органа судебной власти, осуществляемой в форме гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Это тем более необходимо, что с созданием Конституционного Суда сформировалось ошибочное мнение о том, что именно этот суд осуществляет высшую судебную власть, а все остальные суды, в том числе и Верховный, занимают подчиненное положение. Между тем, создание самостоятельного органа — Конституционного Суда (а равно и Высшего Арбитражного) означает лишь специализацию в судебной системе: рассмотрение конкретных дел с участием граждан производится общей судебной системой, на вершине которой — Верховный Суд; рассмотрение экономических споров — системой арбитражных судов, возглавляемой Высшим Арбитражным Судом, а дел о конституционности нор-

III. Предложения и замечания к проекту Конституции РФ (январь—ноябрь 1991 г.)

мативных актов (без разрешения конкретных споров) — Конституционным Судом. Это и надо закрепить в Конституции, например, в статье 110 (1), изложив ее следующим образом: «Судебную систему РФ составляют: Конституционный Суд РФ — высший орган судебной власти, осуществляемой в форме конституционного судопроизводства, Верховный Суд РФ — высший орган судебной власти, осуществляемой в форме гражданского, уголовного и административного судопроизводства, Высший Арбитражный Суд РФ — высший экономический судебный орган, другие федеральные суды, суды республик, земель, мировые суды».

15. В статье 114 (2) проекта указано, что если суд усмотрит, что закон, который подлежит применению, противоречит Конституции, он приостанавливает производство по делу и обращается в Конституционный суд РФ с представлением о признании этого закона неконституционным.

Такая норма не может быть включена в Конституцию. Вместо нее надо восстановить то, что было в статье 134 (2) предыдущего проекта, уточнив ее редакцию следующим образом: «Суды независимы и подчиняются только закону, если он не противоречит Конституции РФ и совести. Суды не вправе применять закон, противоречащий Конституции РФ». Если суд усмотрит, что закон, который надо применять, противоречит Конституции РФ, он разрешает спор в соответствии с Конституцией РФ. Эту норму следовало бы изложить в одной статье, соединив со статьями 108 и 114 проекта. Считаю такое изменение проекта важнейшим вопросом в обеспечении реальной защиты судом прав человека, действия Конституции и в выполнении судебной властью своей исключительно важной задачи, сформулированной в статье 107 (1).

Сохранение того, что предлагается в статье 114 (2), недопустимо еще и потому, что оно противоречит другим статьям проекта Конституции, которые очень важны и необходимость принятия которых не вызывает никакого сомнения. Это статья 9 (2), где указано, что нормы Конституции имеют прямое действие, а законы и иные акты, противоречащие ей, не имеют юридической силы; статья 108 (1) и статья 114 (1), согласно которым судьи независимы, подчиняются только закону и не вправе применять закон, противоречащий Конституции. Эти нормы означают, что для того, чтобы Конституция действовала, а суд был подлинно независим и реально смог защитить права человека от нарушений со стороны любых государственных органов (включая законодателя, если тот примет закон, нарушающий Конституцию), он должен, рассматривая конкретное дело, сам, не спрашивая ни у кого разрешения или одобрения, решать все вопросы, в том числе, какой закон надо применять. В этом и состоит действие принципа разделения властей, создания системы сдержек и противовесов. Если же согласиться с тем, что предлагается в проекте, то получится, что для того, чтобы суд, рассматривающий дело, смог применить Конституцию (а ведь это он обязан сделать согласно статье 9 (2), статья 108 (1) и статья 114 (1), ему следует получить «разрешение» Конституционного суда. Но ведь это же абсурд, не говоря уже о том, что для получения такого «разрешения» необходимо много времени. А ведь оно может быть очень и очень дорого, например, когда суд рассматривает дело в отношении человека, обвиненного и арестованного на основании неконституционного закона (разве можно такое исключить).

16. В статье 112 (б) проекта указано, что акты, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу со дня опубликования решения Конституционного Суда РФ.

Таким образом, на решения Конституционного Суда предлагается распространить принцип введения в действие законодательных актов — вступление в силу со дня публикации. Однако между законами и судебными решениями имеется принципиальное различие: суд не создает, как это делает законодатель, норму, которая для исполнения должна быть обязательно доведена до всех (путем публикации), а разрешает дело, поэтому судебные решения вступают в силу по другим правилам, в частности, если решение не подлежит обжалованию в кассационном порядке, оно вступает в силу и подлежит исполнению со дня провозглашения. Конституционный Суд, как орган судебной власти, должен принимать решения, которые вступали бы в силу по тем же правилам, что и другие судебные решения: поскольку решения Конституционного Суда обжалованию не подлежат, они также должны вступать в силу, а акты, признанные неконституционными, утрачивать ее — с момента провозглашения решения.

Поэтому статью 112 (б) надо изложить следующим образом: «Акты, признанные Конституционным Судом неконституционными, утрачивают силу с момента провозглашения решения Конституционного Суда».

В противном случае эти акты, несмотря на вынесенное решение, будут действовать и смогут применяться до тех пор, пока не будет изготовлено и опубликовано мотивированное решение суда, что нельзя допустить.

Более того, следует обсудить возможность в отдельных случаях утраты силы таких актов со дня их принятия, что необходимо для восстановления нарушенных этими актами прав человека. Например, такая необходимость может возникнуть для возмещения вреда, причиненного гражданам в результате осуждения на основании уголовного закона, который принят в нарушение Конституции: если этот закон утратит силу со дня принятия Конституционным Судом решения, то все граждане, отбывшие по нему к этому времени наказание, никакого возмещения получить не смогут, т.к. будут считаться осужденными законно, а это неправильно и несправедливо.

17. Проектом Конституции РФ (ст. 52, ст. 109) предполагается введение суда присяжных.

Полагаю, что необходимость этого института в судопроизводстве нуждается в очень серьезном изучении и обсуждении. Суд присяжных, с отсутствием которого многие связывают все беды, постигшие наше правосудие, а с введением — свои надежды на создание независимого суда, не является панацеей, в нем, в свою очередь, много недостатков, и его учреждение породит немало проблем. К тому же, беды нашего правосудия связаны далеко не с отсутствием суда присяжных, а порождены совсем иными причинами, на их искоренение, в том числе, и направлена Конституция, проект которой разработан и заслуживает высокой оценки.

**Заместитель Председателя
Верховного Суда РСФСР**

В.М. Жуйков

Заключение
Комитета Верховного Совета РСФСР по безопасности
по проекту Конституции Российской Федерации
от 18 октября 1991 г.¹

Комитет ВС РСФСР, рассмотрев на своем заседании проект Конституции Российской Федерации, считает необходимым согласиться в основном с предложенным проектом.

Вместе с тем предлагаем ряд замечаний и дополнений к проекту.

1. Наиболее предпочтительным представляется вариант «А» системы государственной власти РФ, при условии восстановления существующего ныне порядка определения кворума при принятии решений на заседаниях Верховного Совета (50% — 1 голос).

2. Необходимо, на наш взгляд, закрепление в Конституции недопустимости совмещения депутатской деятельности и любой другой (профессиональный Парламент).

3. Необходимо устранить положения, закрепляющие незыблемость конституционного строя. Изменение Конституции, ее принципов в установленном законом порядке — нормальная демократическая процедура.

4. Комитет ВС поддерживает положения ст. 9 проекта, устраняющие различный правовой статус субъектов Федерации.

5. Необходимо, на наш взгляд, избавить проект от слишком часто (не всегда необходимо) употребляемого определения «демократический», а также от терминов-новаций, не вызванных необходимостью («федеральный уполномоченный», «мировые судьи» и т.д.), что, на наш взгляд, облегчит понимание и восприятие Конституции.

6. Часть 3 ст. 55 проекта предлагаем записать: «Неисполнение явно преступного приказа не влечет за собой ответственность».

7. В проекте не урегулированы отношения собственности на воды и недра в Российской Федерации. Целесообразно проведение аналогии с собственностью на землю.

8. Представляется спорным введение понятия земли в проекте Конституции. Считали бы целесообразным внесение этих предложений в проект после подготовки нормативных актов, определяющих это понятие.

9. Необходимо снять право суда не применять закон, если он представляется неконституционным (ст. 134 п. 2). На наш взгляд, в данном случае должен быть определен порядок обращения в Конституционный суд.

10. Необходимо оговорить в Конституции, по какому кругу преступлений обвиняемый вправе требовать суда присяжных.

11. Статью 147 Конституции считаем необходимым снять.

12. Срок подготовки изменений в Конституцию необходимо в значительной степени сократить (ст. 164).

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 56–57.

13. В качестве возможного варианта порядка принятия Конституции считаем возможным вынесение ее на всенародное голосование одновременно с выборами глав местной администрации.

Комитет ВС РСФСР полагает, что учет предложенных замечаний даст возможность значительно улучшить проект Конституции РФ.

Председатель комитета

С. Степашин

Замечания и предложения Министерства образования РСФСР¹

С точки зрения Министерства образования РСФСР, ряд положений, содержащихся в отдельных нормах проекта Конституции Российской Федерации, нуждается в уточнении. Замечания по ним приводятся в последовательности размещения в ее тексте отмечаемых дискуссионных мест.

В статье 7 следовало бы уточнить в формулировке понятие «социальное рыночное хозяйство» (с точки зрения его отличия от просто «рыночного хозяйства»).

В статье 8 вместо «социальное государство» записать «социальная политика государства», поскольку в тексте раскрывается именно социальная политика, а не сущность «социального государства».

Статья 22 пункт 3 указывает, что никто не может без свободного согласия подвергаться научным и иным опытам. Вся педагогическая и экспериментальная практика при такой формулировке может оказаться неконституционной. Представляется возможным дать характеристику антиконституционных опытов: опасные для здоровья, либо задевающие честь и достоинство человека, либо ущемляющие права и свободы, либо иную характеристику.

Известно, что в научных целях отдельные лица в соответствии со своим свободным волеизъявлением подвергают себя жестоким опытным воздействиям. Кроме того, проводятся широкие социальные эксперименты (например, экспериментальное изменение транспортных маршрутов), которые практически не могут быть согласованы со всеми участниками опыта.

Положение нуждается в уточнении.

Статья 37 пункт 3 устанавливает, что государство осуществляет программы профессионального обучения и подготовки, переквалификации работников с учетом социальных потребностей. Для текста конституции набор терминов «обучение», «подготовка» и «переквалификация» является крайне нечетким. Отличия между ними неопределенные. Возможно, заменить эти слова на устоявшуюся формулировку «подготовка, переподготовка, повышение квалификации», либо на иные однозначные понятия. Кроме того, цели осуществляемой государством подготовки и переподготовки работников в тексте нормы не включают в себя потребности человека.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 58–61.

Положение нуждается в уточнении.

Статья 42 пункт 1 устанавливает, что основное образование обязательно и бесплатно. Таким образом, в этом пункте имеется две конституционные нормы:

- основное образование обязательно;
- основное образование бесплатно.

Вторая норма этого пункта полностью охватывается пунктом 2 статьи 42, которым установлено, что среднее образование (включающее основное), если оно получается в государственном учебном заведении, является бесплатным, т.к. на это имеется право у каждого человека. Первая норма, имеющаяся в пункте 1, об обязательности основного образования сформулирована так, что каждый человек, который не имеет обязательного основного образования, нарушает требования Конституции.

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 нормы Конституции имеют прямое действие. Другими словами, рассматриваемая норма устанавливает конституционную обязанность для малолетних, т.е. недееспособных граждан.

Очевидно, что пункт 1 статьи 42 проекта нуждается в уточнении. В связи с этим считали бы возможным предложить статью 42 в редакции соответствующей проекту Закона РСФСР об образовании:

(1) Каждый имеет право на получение бесплатного общего среднего, среднего профессионального и высшего образования в государственных образовательных учреждениях, действующих на основе федерального закона.

(2) Основное общее образование является обязательным и бесплатным.

(3) Допускается платное обучение.

В пункте 1 статьи 77 начало второй фразы дать в уточненной редакции: «образовательные учреждения, воспитательные заведения ...» и далее по тексту; в третьей фразе этого же пункта вместо императивного «осуществляют» дать разрешительное «могут осуществлять».

В пункте 2 статьи 77 выло бы целесообразно расшифровать понятие «светский характер» государственной системы воспитания и образования.

В главу XI «Воспитание, образование, наука, культура» добавить статью, отражающую право граждан на профессиональную подготовку, и статью, определяющую обязанности государства по созданию материально—технической базы обучения и воспитания.

В статью 79 ввести пункт, устанавливающий, что уровень образования, получаемый гражданами в системе внес государственного образования, частных и иных школах должен быть не ниже государственного стандарта образования.

Статья 114, определяющая состав возглавляемой Президентом РФ системы федеральной исполнительной власти, не учитывает требование статьи 2 Указа «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», где установлено: при разработке структуры исполнительной власти предусмотреть подчинение органов государственного управления образованием непосредственно Президенту.

Таким образом, позиция авторов проекта Конституции и позиция Е.Н.Ельцина не совпадают. Полагаем, что позиция Президента РСФСР по данному вопро-

Предложения Государственного секретаря РСФСР (октябрь 1991 г.)

су более верная, т.к. отражает значение, которое следует придавать образованию в нашей стране.

Статья 114 нуждается в дополнении нормой, установленной статьей 2 Указа.

Первый заместитель Министра образования

В.Б. Новичков

Предложения
Государственного секретаря РСФСР
(октябрь 1991 г.)¹

Уважаемый Олег Германович!

В интересах четкого закрепления основополагающих принципов правового государства предлагаю включить в проект Конституции Российской Федерации следующее дополнение:

«статья 2.

(5) Государство в лице его органов власти и управления всех уровней, политические партии и другие общественные объединения, юридические лица и граждане равны перед законом. Все могут в судебном порядке защищать свои права и законные интересы».

Считаю, что эта формулировка имеет чрезвычайно важное практическое значение.

Г.Э. Бурбулис

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 63.

Обращение
Патриарха Московского и всея Руси
Алексия II к Президенту РФ,
Председателю Конституционной Комиссии Б.Н. Ельцину
от 7 ноября 1991 г.¹

Глубокоуважаемый Борис Николаевич!

Проект Конституции Российской Федерации, опубликованный 11 октября с.г. и представленный пятому (внеочередному) Съезду народных депутатов РСФСР, вызывает серьезное беспокойство и большую озабоченность при ознакомлении со статьями, относящимися к свободе совести, вероисповеданий и положению религиозных объединений. Приходится отметить, что начавшийся в последние годы процесс установления права на свободу совести, реального отделения церкви от государства и нормализации государственно-церковных отношений может быть нарушен. Такое предположение вполне обоснованно, поскольку в проекте Конституции РФ просматривается отчетливая попытка возратить религию и церковь к прежнему бесправному состоянию и установить диктат государственных органов в отношении церкви.

Соответствующие нормы проекта Конституции РФ во многом не признают ныне действующих законодательных актов о свободе вероисповеданий и Конституции РСФСР (ст. 50). Содержание ст. 27 и VIII и IX глав проекта по непонятным причинам предусматривает резкий поворот к изжившей себя практике государственного вмешательства во внутренние дела церкви, ограничения ее деятельности, восстановления государственного атеизма, что, как известно, ранее привело наше общество к духовному опустошению и чего допускать теперь ни в коем случае нельзя.

Ни один закон, включая Конституцию, действовавший ранее и в настоящее время, не утверждал понятия атеистической деятельности. Введение такого понятия в проект Основного Закона России (ст. 27) не может иметь другого обоснования, кроме как намерения возродить с опорой на Конституцию прежнюю систему атеистического воспитания народа и повсеместное внедрение, так называемого научного атеизма. К тому же по проекту религиозные организации не получают доступа к государственным системам радио и телевидения.

Вызывает решительное возражение предписываемое проектом (ст. 61) правило для религиозных объединений строить «внутреннюю организацию и деятельность в соответствии с демократическими принципами», поскольку, безусловно, что это является сугубой компетенцией самой религиозной организации, с ее правилами и традициями. В проекте восстанавливается ныне отмененная регистрация религиозных организаций (ст. 68), поскольку теперь регистрируются только их гражданско-правовые уставы. Содержится в проекте и еще одно нововведение «законная деятельность религиозных объединений» (ст. 67). При

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 64–65.

этом составители проекта в этой части проявили непонимание существа духовного и пастырского служения церкви, которое не может регламентироваться государственными законоположениями.

Изложенное позволяет просить Вас, глубокоуважаемый Борис Николаевич, поручить рабочему аппарату комиссии разобраться, по каким причинам и какими силами направляется отход от редакции соответствующих статей предшествующего проекта Конституции РФ, чтобы восстановить в новом проекте в полном объеме право человека на свободу совести и обеспечить независимое от государства положение церкви, соответствующее ее предназначению в жизни общества. Должны быть реализованы в полной мере действующие международные нормы, признанные мировым сообществом в сфере религиозной деятельности.

Полагаю, что было бы вполне целесообразно и уместно для обсуждения проблемы свободы совести, вероисповеданий и положения религиозных организаций к последующей работе над проектом Конституции Российской Федерации привлечь официально уполномоченных представителей религиозных конфессий, действующих в стране, и авторитетных специалистов с объективной правовой позицией, чтобы атеизм не стал основой государственной политики в отношении религии и церкви.

Мое обращение к Вам вызвано заботой о том, чтобы не возникли в нашем обществе еще большие тревога и беспокойство и чтобы проблема свободы совести не стала дополнительным дестабилизирующим фактором в жизни нашего общества и в положении государственной власти.

С глубоким уважением

Патриарх Московский и Всея Руси



**Патриарх
Московский
и всея Руси**

119034 Москва, Чистый пер. 5

**ПРЕЗИДЕНТУ РФСФР
ПРЕДСЕДАТЕЛЮ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
Б. Н. Е Л Ь Ц И Н У**

Глубокоуважаемый Борис Николаевич!

Проект Конституции Российской Федерации, опубликованный 11 октября с.г. и представленный пятому (внеочередному) съезду народных депутатов РФСФР, вызывает серьезное беспокойство и большую озабоченность при ознакомлении со статьями, относящимися к свободе совести, вероисповеданий и положению религиозных объединений. Приходится отметить, что начавшийся в последние годы процесс установления права на свободу совести, реального отделения церкви от государства и нормализации государственно-церковных отношений может быть нарушен. Такое предположение вполне обосновано, поскольку в проекте Конституции РФ просматривается отчетливая попытка вернуть религию и церковь к прежнему бесправному состоянию и установить диктат государственных органов в отношении церкви.

Соответствующие нормы проекта Конституции РФ во многом не признают ныне действующих законодательных актов о свободе вероисповеданий и Конституции РСФСР (ст.50). Содержание ст.27 и УШ и IX глав проекта по непонятным причинам предусматривает резкий поворот к изжившей себя практике государственного вмешательства во внутренние дела церкви, ограничения ее деятельности, восстановления государственного атеизма, что, как известно, ранее привело наше общество к духовному опустошению и чего допускать теперь ни в коем случае нельзя.

Ни один закон, включая Конституцию, действовавший ранее и в настоящее время, не утверждал понятия "атеистической деятельности". Введение такого понятия в проект основного закона России (ст.27) не может иметь другого обоснования, кроме как намерения возродить с опорой на Конституцию прежнюю систему атеистического воспитания народа и повсеместное внедрение, так называемого, научного атеизма. К тому же по проекту религиозные организации не получают доступа к государственным системам радио и телевидения.

Вызывает решительное возражение предписываемое проектом (ст.61) правило для религиозных объединений строить "внутреннюю организацию и деятельность в соответствии с демократическими принципами", поскольку безусловно, что это является сугубой компетенцией самой религиозной организации, с ее пра-

вилами и традициями. В проекте восстанавливается ныне отмененная регистрация религиозных организаций (ст.68), поскольку теперь регистрируются только их гражданско-правовые уставы. Содержится в проекте и еще одно нововведение "законная деятельность религиозных объединений" (ст.67). При этом составители проекта в этой части проявили непонимание существа духовного и пастырского служения церкви, которое не может регламентироваться государственными законоположениями.

Изложенное позволяет просить Вас, глубокоуважаемый Борис Николаевич, поручить рабочему аппарату комиссии разобраться, по каким причинам и какими силами направляется отход от редакции соответствующих статей предшествующего проекта Конституции РФ, чтобы восстановить в новом проекте в полном объеме право человека на свободу совести и обеспечить независимое от государства положение церкви, соответствующее ее предназначению в жизни общества. Должны быть реализованы в полной мере действующие международные нормы, признанные мировым сообществом в сфере религиозной деятельности.

Полагаю, что было бы вполне целесообразно и уместно для обсуждения проблемы свободы совести, вероисповеданий и положения религиозных организаций к последующей работе над проектом Конституции Российской Федерации привлечь официально уполномоченных представителей религиозных конфессий, действующих в стране, и авторитетных специалистов с объективной правовой позицией, чтобы атеизм не стал основой государственной политики в отношении религии и церкви.

Мое обращение к Вам вызвано заботой о том, чтобы не возникло в нашем обществе еще большей тревоги и беспокойства и чтобы проблема свободы совести не стала дополнительным дестабилизирующим фактором в жизни нашего общества и в положении государственной власти.

С глубоким уважением

ПАТРИАРХ МОСКОВСКИЙ И ВСЕЙ РУСИ

7 ноября 1991 года

№ 2960

**Предложения
Комитета Верховного Совета РСФСР
по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию
и благотворительности¹**

Изучив проект Конституции Российской Федерации, направляем наши предложения.

1. Статью 26 (1) изложить в следующей редакции:

(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений и на беспрепятственное выражение мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

2. Статью 27 изложить в следующей редакции:

«Каждому гарантируется свобода совести, вероисповеданий и религиозной деятельности. Каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные или иные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона».

3. Статью 46 — исключить.

4. Статью 61 (1) и (2) изложить в следующей редакции:

«(1) В Российской Федерации действуют общественные объединения — профессиональные союзы, политические партии, национально-культурные общества, творческие союзы и иные общественные организации, массовые движения, религиозные, а также другие общественные объединения. Общественные объединения обладают правами юридического лица.

(2) Создание общественных объединений осуществляется свободно. Деятельность общественных объединений регулируется законодательством».

(3) и (4) — исключить.

5. Статью 68 изложить в следующей редакции:

«Религиозные объединения в установленном законом порядке обладают правами юридического лица и действуют в соответствии со своими собственными правилами при условии соблюдения законов государства».

6. Статью 73 изложить в следующей редакции:

«(1) На родителей лежит обязанность воспитывать, содержать своих детей и обеспечивать их гармоничное развитие до их совершеннолетия.

Государство уважает свободу ребенка и его родителей или законных опекунов обеспечивать нравственное воспитание ребенка в соответствии с религиозными или иными убеждениями по их выбору».

(2) и (3) — по тексту.

«(4) Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение, имеет право на свободу мысли, совести и религии».

(5) — по тексту.

Председатель Комитета

Секретарь Комитета, Член Конституционной комиссии

В.С. Полосин

А.А. Злобин

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 68–69.

Предложения
Комитета государственной безопасности РСФСР
к проекту Конституции РСФСР
от 11 ноября 1991 г. № 143-487¹

Комитет Верховного Совета РСФСР по безопасности Степашину С. В.

Уважаемый Сергей Вадимович!

Проект Конституции Российской Федерации Комитетом государственной безопасности РСФСР рассмотрен. Полагаем целесообразным внести следующие предложения.

«1. В ст. 2 проекта принцип: «разрешено все, что не запрещено законом», не может утверждаться в качестве конституционного при нашей слабой законодательной базе, а также потому, что основная масса прав и обязанностей в сфере общественных отношений регулируется подзаконными актами, не охватываемыми понятием «закон».

2. В ст. 23, п. 1 слова: «...на основании решения суда» заменить словами: «...по решению судьи или с санкции прокурора в порядке, предусмотренном законом», как это предусмотрено в законодательстве наиболее развитых зарубежных стран.

3. В ст. 45, п. 1 второе предложение изложить в следующей редакции: «Законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания».

4. В ст. 47 и 55 использованы термины, которые могут толковаться субъективно, и в связи с этим использование их в Конституции представляется нецелесообразным. К таким терминам относятся: «нормальное развитие общества», «заведомо преступный приказ», «общественная необходимость».

5. В ст. 58, п. 1 после слов: «...международными договорами» дополнить словами: «... и Законами».

6. В ст. 61, п. 2 непонятны правовые последствия уведомления властей о создании общественного объединения. В чем тогда будет заключаться создание? Предлагается п. 6 этой статьи изложить в следующей редакции: «Решения и действия государственных органов, учреждений, должностных лиц, граждан, ведущие к ограничению деятельности общественных объединений, созданию однопартийной системы, установлению преимуществ для отдельных общественных объединений, являются незаконными».

7. В ст. 65, п. 2 второе предложение после слов: «...политических партий» дополнить словами: «...массовых движений, религиозных и других общественных объединений».

8. В ст. 79, п. 1, пп. «е» слова: «веществ, наркотиков» заменить словами: «... и наркотических веществ».

9. В ст. 96, п. «и» слова: «высшие воинские звания» заменить словами: «воинские звания высшего офицерского состава».

Председатель Комитета ГБ

В. Иваненко

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 66–67.

КОМИТЕТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РСФСР

В Конституционной Комиссии
по проекту Конституции
в список поправок. *6к*

11 ноября 1991 г. № 143/487
Москва

Комитет Верховного Совета
РСФСР по безопасности
Степашину С.В.

Уважаемый Сергей Вацимович!

Проект Конституции Российской Федерации Комитетом государственной безопасности РСФСР рассмотрен. Полагаем целесообразным внести следующие предложения:

1. В статье 2 проекта принцип: "разрешено все, что не запрещено законом", не может утверждаться в качестве конституционного при нашей слабой законодательной базе, а также потому, что основная масса прав и обязанностей в сфере общественных отношений регулируется позаконными актами, не охватываемыми понятием "Закон".

2. В статье 23, п.1 слова: "... на основании решения суда" заменить словами: "... по решению судьи или с санкции прокурора в порядке, предусмотренном законом", как это предусмотрено в законодательстве наиболее развитых зарубежных стран.

3. В статье 45, п.1 второе предложение изложить в следующей редакции: "Законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания".

4. В статьях 47 и 55 использованы термины, которые могут толковаться субъективно, и в связи с этим использование их в Конституции представляется нецелесообразным. К таким терминам относятся: "нормальное развитие общества", "заведомо преступный приказ", "общественная необходимость".

5. В статье 58, п.1 после слов: "... международными договорами" дополнить словами: "... и Законами".


6. В статье 61, п.2 непонятны правовые последствия уведомления властей о создании общественного объединения. В чем тогда будет заключаться создание? Предлагается пункт 6 этой статьи изложить в следующей редакции: "Решения и действия государственных органов, учреждений, должностных лиц, граждан, ведущие к ограничению деятельности общественных объединений, созданию однопартийной системы, установлению преимуществ для отдельных общественных объединений, являются незаконными".

67

7. В статье 65, п.2 второе предложение после слов: "... и политических партий" дополнить словами: "... массовых движений, религиозных и других общественных объединений".

8. В статье 79, п.1, п/п "е" слова: "веществ, наркотиков" заменить словами: "... и наркотических веществ".

9. В статье 96, п."и" слова: "высшие воинские звания" заменить словами: "воинские звания высшего офицерского состава".

Зам. Председатель Комитета  В.Иваненко

Предложения
членов Конституционной комиссии РСФСР
С.Н. Булдаева и Ч.-Д.Б. Ондара
от 21 ноября 1991 г.¹

1. Согласовать с руководителями Конституционной комиссии, Совета Национальностей, Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, организационного отдела Президиума Верховного Совета РСФСР сроки проведения встречи с председателями и секретарями Конституционных комиссий по проблемам IV проекта Конституции РСФСР (желательно 2 декабря 1991 г. или 3 декабря 1991 г. или 10 декабря 1991 г.) и разработать порядок проведения этой встречи.

2. Изучить и внести предложение о возможности проведения встречи с членами Конституционной комиссии РСФСР из национально-территориальных образований с руководством Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР по проблемам федеративного устройства Российской Федерации.

3. Разработать график и порядок проведения региональных совещаний с национально-территориальными и административными образованиями с участием руководителей этих территорий (Поволжье, Северный Кавказ, Сибирь, Дальний Восток...).

4. Разработать и согласовать график выезда членов Конституционной комиссии в национально-территориальные образования и административные территории Российской Федерации по проблемам IV раздела проекта Конституции РСФСР.

Члены Конституционной комиссии РСФСР

С.Н. Булдаев

Ч.Б. Ондар

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 75–76.

75

Согласовать с руководителем Координационного
комиссии, Совета Национальностей, Комиссии по-
национальному-государственному устройству и эки-
пированию отечественной, Комитета по вопросам
работы Советов народных депутатов и активно
самоуправления, областного отдела ~~предварительного~~
Верховного Совета РФСР сроки проведения Ветерина
с председателем ^{и секретарем} ~~и секретарем~~ территориальных комиссий
по проблеме IV этапа работы Координационной
РФСР (желательно 02.12.91 или 03.12.91) ^{до 10.12.91}
и в дальнейшем ~~продолжить~~ порядок проведения
этой Ветерина.

Изучить и внести предложение о возможности
проведения Ветерина с участием Координацион-
ной комиссии РФСР из территориально-перифе-
риальной ~~и~~ отдаленных с привлечением
Совета Национальностей Верховного Совета РФСР
по проблеме федеративного устройства
Российской Федерации.

Разработать график и порядок проведения
региональных совещаний с национально-террито-
риальными и административными органами
с участием представителей этих территорий
(Тюменские, Северный Кавказ, ~~Северный~~ Сибирь,
Дальний Восток - - -)

4

Разработка и согласование графиков работы
Исполнительной Комиссии в
национально-территориальном отношении
и административные мероприятия
Российской Федерации по проблеме ИВ
вместе с краем Консультации ДорСР

76

Члены Консультационной комиссии
РФСР

С. К. Вульф (С. К. Вульф)

2. ДорСР (25.01.91)

21.11.91.

**IV. ИЗ ДОКУМЕНТОВ И МАТЕРИАЛОВ
ПО СОЮЗНОМУ ДОГОВОРУ
(ФЕВРАЛЬ–ДЕКАБРЬ 1991 ГОДА)**

П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я Т Е Л Е Г Р А М М А

Слов	П Л А Т А		 Министерство Связи СССР Т Е Л Е Г Р А М М А ИЗ МОСКВЫ № _____	П Е Р Е Д А Ч А
	руб.	коп.		_____ го. _____ ч. _____ м. № связи _____ Передал _____ Служ. ответный: _____
Итого				
Принял			сл. _____ го. _____ ч. _____ м.	

П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я

Одобрено в правительстве
т. Щедриным за согласие
 2.2.94 *Р. К.* ВАЖАЕМЫЙ НАРОДНЫЙ ДЕПУТАТ!

ИНИЦИАТИВНОЙ ГРУППОЙ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В КОЛИЧЕСТВЕ 200 ЧЕЛОВЕК ПРЕДЛОЖЕНО ПРОВЕСТИ ВМЕСТЕ С СОЮЗНЫМ РЕФЕРЕНДУМОМ ЕЩЕ И РОССИЙСКИЙ. УЖЕ СОБРАНЫ ПОДПИСИ ПОД ДВУМА ВОПРОСАМИ, ВЫНОСИМЫМИ НА РЕФЕРЕНДУМ РСФСР. РУКОВОДСТВУЯСЬ п.24 ст.109 КОНСТИТУЦИИ (ОСНОВНОГО ЗАКОНА) РСФСР, ст.10,11,18 ЗАКОНА РСФСР "О РЕФЕРЕНДУМЕ РСФСР" ПРЕДЛАГАЕМ ВКЛЮЧИТЬ В БЮЛЕТЕНЬ ДЛЯ ТАЙНОГО ГОЛОСОВАНИЯ ТРЕТИЙ ВОПРОС:

"СЧИТАЕТЕ ЛИ ВЫ НЕОБХОДИМЫМ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СССР В СОЮЗ СУВЕРЕННЫХ ГОСУДАРСТВ ПУТЕМ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПРЯМЫХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОГОВОРОВ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ДРУГИМИ СУВЕРЕННЫМИ РЕСПУБЛИКАМИ (ГОСУДАРСТВАМИ) .

В СЛУЧАЕ СОГЛАСИЯ ПРОСИМ СРОЧНО ВЫСЛАТЬ ТЕЛЕГРАММУ: СОГЛАСЕН С ФОРМУЛИРОВКОЙ ТРЕТЬЕГО ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ВОПРОСА, ФАМИЛИЯ. МОСКВА 103274 ДОМ СОВЕТОВ РСФСР (РУМЯНЦЕВУ О.Г.

Кое-где переписки за решение!
Р.К.

НАРОДНЫЙ ДЕПУТАТ РСФСР
 ШЕЙНИС В.Л.

Получено

Наименование и адрес отправителя

Управление Делами Президиума Верховного Совета РСФСР

Совместное заявление
о безотлагательных мерах
по стабилизации обстановки в стране
и преодолению кризиса
от 23 апреля 1991 г.¹

Кризис нашего общества продолжает углубляться. Оно раздирается социальными и межнациональными конфликтами. Нарастает спад производства. Снижается жизненный уровень, создается угроза обеспечения людей самым необходимым. Seriously нарушены правопорядок и дисциплина в стране. В одной точке сошлись острейшие проблемы, накапливавшиеся десятилетиями, болезненные трудности переходного периода, ошибки, допущенные в ходе перестройки.

Президент СССР и руководители высших государственных органов союзных республик — РСФСР, Украины, Белоруссия, Узбекистана, Казахстана, Азербайджана, Таджикистана, Кыргызстана, Туркменистана, обсудив на своей встрече 23 апреля 1991 г. положение в стране, сочли необходимым безотлагательно осуществить согласованные действия.

Первое. Участники встречи считают, что неременным условием стабилизации обстановки в стране является принятие решительных мер по восстановлению повсеместно конституционного порядка, неукоснительному соблюдению действующих законов впредь до принятия нового Союзного договора и Конституции Союза. Из этого должны исходить в своей деятельности союзные и республиканские органы власти, местные Советы и исполнительные комитеты, должностные лица всех организаций и предприятий, граждане.

Второе. Первоочередной задачей для преодоления кризиса является заключение нового договора суверенных государств с учетом итогов проведенного всесоюзного референдума. В связи с этим участники встречи считают необходимым:

- завершить в ближайшее время работу над проектом нового Союзного договора с тем, чтобы согласованный документ можно было подписать делегациями названных республик;
- не позднее шести месяцев после подписания договора подготовить и принять на Съезде народных депутатов СССР новую Конституцию Союза, в основе которой должны быть положения договора о Союзе суверенных государств;
- после принятия новой Конституции подготовить и провести выборы органов власти Союза, предусмотренных договором и Конституцией;
- в течение всего переходного периода должна обеспечиваться нормальная деятельность органов власти Союза и республик, Советов народных депутатов всех ступеней;
- высшие руководители союзных республик, участвующие во встрече, признавая право Латвии, Литвы, Эстонии, Молдовы, Грузии и Армении самостоя-

¹ Известия. 1991. № 98.

тельно решать вопрос о присоединении к Союзному договору, вместе с тем считают необходимым установление режима наибольшего благоприятствования республик, подписавших Союзный договор, в рамках единого экономического пространства, ими образуемого;

– недопустимы дискриминация по национальному признаку, разжигание межнациональных конфликтов, нарушения прав граждан СССР, где бы они ни проживали. Все факты подобного рода должны решительно пресекаться правоохранительными органами.

Третье. Подтвердить обязательства союзных органов и республик, закрепленные в экономическом соглашении на 1991 г., и необходимость их безусловного выполнения, в первую очередь — в отношении бюджетов и формирования внебюджетных фондов.

При этом единодушно поддержано проведение совместных антикризисных мер с учетом обострившейся социально-экономической обстановки.

Должно обеспечиваться дальнейшее усиление и развитие хозяйственных связей между предприятиями, регионами и республиками, повышена ответственность Кабинета Министров СССР и правительств союзных республик.

В целях стабилизации обстановки в народном хозяйстве страны участники встречи высказались за введение особого режима работы в базовых отраслях промышленности, на предприятиях, выпускающих товары народного потребления, на железнодорожном транспорте.

При необходимости органы власти республик примут дополнительные меры, обеспечивающие нормальную работу народного хозяйства.

Участники встречи считают первоочередной задачей обеспечение населения продуктами питания. Центральными и республиканскими органами будут осуществляться скоординированные действия по выполнению намеченных поставок материальных ресурсов сельскому хозяйству, предприятиям агропромышленного комплекса. В течение второго квартала Кабинет Министров СССР и правительства союзных республик должны разработать и принять решения о поддержке эквивалентных отношений сельского хозяйства и предприятий АПК с другими отраслями народного хозяйства.

Четвертое. Признавая, что при проведении реформы розничных цен не были учтены все факторы, негативно влияющие на жизненный уровень населения, участники встречи считают необходимым принять ряд дополнительных мер в интересах социальной защиты граждан, особенно малоимущих. В частности:

– отменить 5-процентный налог на продажу товаров повседневного спроса. Кабинету Министров СССР и правительствам республик в недельный срок определить перечень таких товаров;

– Кабинету Министров СССР и правительствам республик в течение двух недель рассмотреть реальную ситуацию с ценами и принять согласованные решения по вопросам, вызывающим наибольшую социальную напряженность;

– принять меры по компенсации роста цен в студенческих столовых и школьных буфетах, а также пересмотреть новые тарифы на железнодорожном и авиационном транспорте в сторону их снижения;

– в течение месяца принять решение об индексации доходов.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

С учетом согласованных выше решений руководителей Союза и республик обращаются к шахтерам и всем трудящимся с призывом прекратить забастовки по экономическим и политическим мотивам и приложить усилия, чтобы уже в ближайшее время навестать упущенное.

Пятое. Учитывая исключительно острую кризисную ситуацию в стране, руководители Союза и республик считают нетерпимыми попытки достигать политических целей путем подстрекательства к гражданскому неповиновению, забастовкам, призывы к свержению существующих законно избранных органов государственной власти.

Они высказались за сотрудничество и взаимодействие в рамках закона всех общественных и политических сил с использованием возможностей, предоставляемых развитием демократии, деятельностью представительных органов власти, гласностью.

При этом особо подчеркнуто, что в нынешнее ответственное время выше всего должны быть поставлены интересы народа, практическая работа по выводу страны из кризиса, продолжению демократических преобразований в обществе, дальнейшей радикализации экономической реформы при одновременном осуществлении мер социальной поддержки населения.

Участники встречи отдают себе отчет в том, что все эти меры по стабилизации обстановки и преодолению кризиса немыслимы без кардинального повышения роли союзных республик.

Президент СССР
Председатель Верховного Совета РСФСР
Премьер-министр УССР
Председатель Совета Министров БССР
Президент Узбекистана
Президент Казахстана
Президент Азербайджана
Президент Кыргызстана
Президент Таджикистана
Президент Туркменистана

М. Горбачев;
Б. Ельцин;
В. Фокин;
В. Кебич;
И. Каримов;
Н. Назарбаев;
А. Муталибов;
А. Акаев;
К. Махаматов;
С. Ниязов

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР от 26 апреля 1991 г.

О совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик¹

23 апреля 1991 года Президент СССР и руководители девяти союзных республик подписали совместное заявление о безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса. Принимая во внимание важность этого документа для судеб народов РСФСР, Верховный Совет РСФСР

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 20. Ст. 644.

заявляет о своей поддержке намеченной программы стабилизации общества и сохранения Союзного государства.

Верховный Совет РСФСР постановляет:

1. Приступить безотлагательно на территории РСФСР к реализации антикризисных мер, намеченных в совместном заявлении.

2. Рекомендовать Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора ускорить разработку проекта нового Союзного договора, руководствуясь результатами всесоюзного референдума и предложениями, содержащимися в заявлении.

3. Признавая, что процесс преобразований в стране должен осуществляться исключительно конституционным путем, обратиться к гражданам РСФСР, трудовым коллективам, общественным организациям, партиям и движениям с призывом воздержаться от акций гражданского неповиновения и призывов к ним.

**Первый заместитель Председателя
Верховного Совета РСФСР**

Р.И. Хасбулатов

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 5 июля 1991 г.
№ 1548-1**

**О проекте договора
о Союзе суверенных государств, представленном
для обсуждения Президентом СССР
18 июня 1991 г.¹**

Рассмотрев проект Договора о Союзе Суверенных Государств, представленный для обсуждения Президентом СССР, отмечая большую работу, проведенную подготовительным комитетом, образованным Съездом народных депутатов СССР, Комиссией второго Съезда народных депутатов РСФСР, положительно оценивая достигнутые соглашения по большинству принципиальных положений проекта Договора, Верховный Совет РСФСР постановляет:

1. Признать возможным подписание Договора о Союзе Суверенных Государств с учетом внесенных Верховным Советом РСФСР изменений и дополнений.

2. Для согласования текста и подписания Договора о Союзе Суверенных Государств утвердить Государственную делегацию РСФСР в следующем составе:

Президент РСФСР (руководитель Государственной делегации);

Председатель Верховного Совета РСФСР;

Председатель Совета Министров РСФСР;

председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству;

председатель Комиссии Совета Республики Верховного Совета РСФСР по бюджету, планам, налогам и ценам;

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 961.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству;

председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам экономической реформы и собственности;

председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по международным делам и внешнеэкономическим связям;

делегации республик в составе РСФСР (утверждаются Верховными Советами республик);

председатель Волгоградского областного Совета народных депутатов, председатель Сахалинского областного Совета народных депутатов, председатель Свердловского областного Совета народных депутатов, мэры городов Москвы и Ленинграда (от краев и областей РСФСР).

3. Государственной делегации Российской Федерации в ходе завершения совместной работы над текстом Договора, основываясь на Конституции РСФСР и Декларации о государственном суверенитете РСФСР, руководствоваться следующими принципиальными положениями:

РСФСР совместно с республиками в составе РСФСР выступает в качестве сложного субъекта Союза ССР и подписывает Договор единой Государственной делегацией;

исключительная компетенция Союза рассматривается как сфера совместных интересов всех государств, образующих Союз; республики наделяют органы Союза ССР полномочиями, необходимыми для реализации совместных интересов всех республик;

формирование союзного бюджета осуществляется из фиксированных взносов республик, образующих Союз;

распространение юрисдикции РСФСР на все предприятия, расположенные на ее территории, включая предприятия оборонной промышленности;

право союзных республик на самостоятельное определение порядка и принятие решений о предоставлении лицензий на проведение экспортно-импортных операций;

совместное (Союз — союзные республики) осуществление единого таможенного дела, при котором размеры таможенных пошлин и тарифов согласовываются Союзом с союзными республиками;

неизменность границ между суверенными республиками в качестве постоянного фактора их пребывания в составе Союза ССР.

Кроме того, считать необходимым уточнить и согласовать следующие вопросы Договора:

новая Конституция Союза ССР не должна противоречить положениям Договора о Союзе Суверенных Государств. В Договоре необходимо предусмотреть механизм принятия Конституции Союза ССР — не позднее шести месяцев с момента подписания Договора или формирования нового Верховного Совета СССР. При этом Конституция должна вступать в силу после ее одобрения всеми союзными государствами, образующими Союз;

состав делегации РСФСР в Совете Республик Верховного Совета СССР должен определяться в порядке, устанавливаемом Верховным Советом РСФСР. При этом количественный состав делегации должен отражать интересы всего населения РСФСР и сохранять квоты национально-государственных и национально-территориальных образований, определенных Конституцией СССР 1977 года;

Заявление советского руководства от 18 августа 1991 г.

Договор должен иметь исчерпывающий перечень приложений, содержащих механизм и сроки реализации основных его статей, которые разрабатываются и принимаются одновременно с Договором.

4. Поручить Государственной делегации РСФСР подписать Договор о Союзе Суверенных Государств после окончательного согласования проекта с делегациями государств, участвующих в договорном процессе.

Перед подписанием текст Договора представить Верховному Совету РСФСР.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б. Н. Ельцин

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ТЕЛЕГРАММА

от 15 августа 1991 г.¹

Членам комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора. Членам Президиума Верховного Совета РСФСР.

19 августа в 10 часов в зале Совета Национальностей состоится заседание комиссии Съезда по разработке предложений к проекту Союзного договора. Приглашаем вас на заседание комиссии.

И.о. Председателя Верховного Совета

Российской Федерации

Заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР

Председатель Совета Республики Верховного Совета РСФСР

Р. И. Хасбулатов

Б. М. Исаев

В. В. Исаков

ЗАЯВЛЕНИЕ СОВЕТСКОГО РУКОВОДСТВА

от 18 августа 1991 г.²

В связи с невозможностью по состоянию здоровья исполнения Горбачевым Михаилом Сергеевичем обязанностей Президента СССР и переходом в соответствии со статьей 127¹ Конституции СССР полномочий Президента Союза ССР к вице-президента СССР Янаеву Геннадию Ивановичу:

в целях преодоления глубокого и всестороннего кризиса, политической, межнациональной и гражданской конфронтации, хаоса и анархии, которые угрожают жизни и безопасности граждан Советского Союза, суверенитету, территориальной целостности, свободе и независимости нашего Отечества; исходя из результатов всенародного референдума о сохранении Союза Советских Социалистических Республик; руководствуясь жизненно важными интересами народов нашей Родины, всех советских людей, заявляем:

1. В соответствии со статьей 127³ Конституции СССР и статьей 2 Закона СССР О правовом режиме чрезвычайного положения, и идя навстречу требова-

¹ Архив ФКР.

² Советская Россия. 18 августа 1991 г.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

ниям широких слоев населения о необходимости принятия самых решительных мер по предотвращению сползания общества к общенациональной катастрофе, обеспечения законности и порядка, ввести чрезвычайное положение в отдельных местностях СССР на срок 6 месяцев с 4 часов по московскому времени 19 августа 1991 года.

2. Установить, что на всей территории СССР безусловное верховенство имеют Конституция СССР и законы Союза ССР.

3. Для управления страной и эффективного осуществления режима чрезвычайного положения образовать Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР (ГКЧП СССР) в следующем составе: Бакланов О.Д. — первый заместитель председателя Совета обороны СССР, Крючков В.А. — председатель КГБ СССР, Павлов В.С. — премьер-министр СССР, Пуго Б.К. — министр внутренних дел СССР, Стародубцев В.А. — председатель Крестьянского союза СССР, Тизяков А.И. — президент Ассоциации государственных предприятий и объектов промышленности, строительства, транспорта и связи СССР, Язов Д.Т. — министр обороны СССР, Янаев Г.И. — и.о. Президента СССР.

4. Установить, что решения ГКЧП СССР обязательны для неукоснительного исполнения всеми органами власти и управления, должностными лицами и гражданами на всей территории Союза ССР.

Г. Янаев, В. Павлов, О. Бакланов

ОБРАЩЕНИЕ К СОВЕТСКОМУ НАРОДУ от 18 августа 1991 г.¹

Соотечественники! Граждане Советского Союза!

В тяжкий, критический для судеб Отечества и наших народов час обращаемся мы к вам! Над нашей великой Родиной нависла смертельная опасность! Начатая по инициативе М. С. Горбачева политика реформ, задуманная как средство обеспечения динамичного развития страны и демократизации общественной жизни, в силу ряда причин зашла в тупик. На смену первоначальному энтузиазму и надеждам пришли безверие, апатия и отчаяние. Власть на всех уровнях потеряла доверие населения. Политиканство вытеснило из общественной жизни заботу о судьбе Отечества и гражданина. Насаждается злобное глумление над всеми институтами государства. Страна по существу стала неуправляемой.

Воспользовавшись предоставленными свободами, попирая только что появившиеся ростки демократии, возникли экстремистские силы, взявшие курс на ликвидацию Советского Союза, развал государства и захват власти любой ценой. Распотпаны результаты общенационального референдума о единстве Отечества. Циничная спекуляция на «национальных чувствах» — лишь ширма для удовлетворения амбиций. Ни сегодняшние беды своих народов, ни их завтрашний день не беспокоят политических авантюристов. Создавая обстановку морально-политического террора и пытаясь прикрыться щитом народного доверия, они

¹ Советская Россия. 1991. 18 авг.

забывают, что осуждаемые и разрываемые ими связи устанавливались на основе куда более широкой народной поддержки, прошедшей к тому же многовековую проверку историей. Сегодня те, кто по существу ведет дело к свержению конституционного строя, должны ответить перед матерями и отцами за гибель многих сотен жертв межнациональных конфликтов. На их совести искалеченные судьбы более полумиллиона беженцев. Из-за них потеряли покой и радость жизни десятки миллионов советских людей, еще вчера живших в единой семье, а сегодня оказавшихся в собственном доме изгоями. Каким быть общественному строю, должен решать народ, а его пытаются лишить этого права.

Вместо того, чтобы заботиться о безопасности и благополучии каждого гражданина и всего общества, нередко люди, в чьих руках оказалась власть, используют ее в чуждых народу интересах, как средство беспринципного самоутверждения. Потоки слов, горы заявлений и обещаний только подчеркивают скудость и убогость практических дел. Инфляция власти страшнее, чем всякая иная, разрушает наше государство, общество. Каждый гражданин чувствует растущую неуверенность в завтрашнем дне, глубокую тревогу за будущее своих детей.

Кризис власти катастрофически сказался на экономике. Хаотичное, стихийное скольжение к рынку вызвало взрыв эгоизма: регионального, ведомственного, группового и личного. Война законов и поощрение центробежных тенденций обернулись разрушением единого народнохозяйственного механизма, складывавшегося десятилетиями. Результатом стали резкое падение уровня жизни подавляющего большинства советских людей, расцвет спекуляции и теневой экономики. Давно пора сказать людям правду, если не принять срочных и решительных мер по стабилизации экономики, то в самом недалеком времени неизбежен голод и новый виток обнищания. от которых один шаг до массовых проявлений стихийного недовольства с разрушительными последствиями. Только безответственные люди могут уповать на некую помощь из-за границы. Никакие подачки не решат наших проблем, спасение в наших собственных руках. Настало время измерять авторитет каждого человека или организации реальным вкладом в восстановление и развитие народного хозяйства.

Долгие годы со всех сторон мы слышим заклинания о приверженности интересам личности, заботе о ее правах, социальной защищенности. На деле же человек оказался униженным, ущемленным в реальных правах и возможностях, доведенным до отчаяния.

На глазах теряют вес и эффективность все демократические институты, созданные народным волеизъявлением. Это результат целенаправленных действий тех, кто, грубо попирая Основной Закон СССР, фактически совершает антиконституционный переворот и тянется к необузданной личной диктатуре. Префектуры, мэрии и другие противозаконные структуры все больше явочным путем подменяют собой избранные народом Советы.

Идет наступление на права трудящихся. Права на труд, образование, здравоохранение, жилье, отдых поставлены под вопрос.

Даже элементарная личная безопасность людей все больше и больше оказывается под угрозой. Преступность быстро растет, организуется и политизируется. Страна погружается в пучину насилия и беззакония. Никогда в истории страны не получали такого размаха пропаганда секса и насилия, ставящие под

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

угрозу здоровье и жизнь будущих поколений. Миллионы людей требуют принятия мер против спрута преступности и вопиющей безнравственности.

Углубляющаяся дестабилизация политической и экономической обстановки в Советском Союзе подрывает наши позиции в мире. Кое-где слышались реваншистские нотки, выдвигаются требования о пересмотре наших границ. Раздаются даже голоса о расчленении Советского Союза и о возможности установления международной опеки над отдельными объектами и районами страны. Такова горькая реальность. Еще вчера советский человек, оказавшийся за границей, чувствовал себя достойным гражданином влиятельного и уважаемого государства. Ныне он — зачастую иностранец второго класса, обращение с которым несет печать пренебрежения либо сочувствия.

Гордость и честь советского человека должны быть восстановлены в полном объеме.

Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР полностью отдает себе отчет в глубине поразившего нашу страну кризиса, он принимает на себя ответственность за судьбу Родины и преисполнен решимости принять самые серьезные меры по скорейшему государству и общества из кризиса.

Мы обещаем провести широкое всенародное обсуждение проекта нового Союзного договора. Каждый будет иметь право и возможность в спокойной обстановке осмыслить этот важнейший акт и определиться по нему. ибо от того, каким станет Союз, будет зависеть судьба многочисленных народов нашей великой Родины

Мы намерены незамедлительно восстановить законность и правопорядок, положить конец кровопролитию, объявить беспощадную войну уголовному миру, искоренять позорные явления, дискредитирующие наше общество и унижающие советских граждан. Мы очистим улицы наших городов от преступных элементов, положим конец произволу расхитителей народного добра.

Мы выступаем за истинно демократические процессы, за последовательную политику реформ, ведущую к обновлению нашей Родины, к ее экономическому и социальному процветанию, которое позволит ей занять достойное место в мировом сообществе наций.

Развитие страны не должно строиться на падении жизненного уровня населения. В здоровом обществе станет нормой постоянное повышение благосостояния всех граждан.

Не ослабляя заботы об укреплении и защите прав личности, мы сосредоточим внимание на защите интересов самых широких слоев населения, тех, кому больше всего ударили инфляция, дезорганизация производства, коррупция и преступность.

Развивая многоукладный характер народного хозяйства мы будем поддерживать и частное предпринимательство, предоставляя ему необходимые возможности для развития производства и сферы услуг.

Нашей первоочередной заботой станет решение продовольственной и жилищной проблем. Все имеющиеся силы будут мобилизованы на удовлетворение этих самых насущных потребностей народа.

Мы призываем рабочих, крестьян, трудовую интеллигенцию, всех советских людей в кратчайший срок восстановить трудовую дисциплину и порядок, под-

Заявление российского руководства от 19 августа 1991 г. к гражданам России

нять уровень производства, чтобы затем решительно двинуться вперед. От этого зависит наша жизнь и будущее наших детей и внуков, судьба Отечества.

Мы являемся миролюбивой страной и будем неукоснительно соблюдать все взятые на себя обязательства. У нас нет ни к кому никаких притязаний. Мы хотим жить со всеми в мире и дружбе. Но мы твердо заявляем, что никогда и никому не будет позволено покушаться на наш суверенитет, независимость и территориальную целостность. Всякие попытки говорить с нашей страной языком диктата, от кого бы они ни исходили, будут решительно пресекаться.

Наш многонациональный народ веками жил исполненный гордости за свою Родину, мы не стыдились своих патриотических чувств и считаем естественным и законным растить нынешнее и грядущее поколения граждан нашей великой державы в этом духе.

Бездействовать в этот критический для судеб Отечества час — значит взять на себя тяжелую ответственность за трагические, поистине непредсказуемые последствия. Каждый, кому дорога наша Родина, кто хочет жить и трудиться в обстановке спокойствия и уверенности, кто не приемлет продолжения кровавых межнациональных конфликтов, кто видит свое Отечество в будущем независимым и процветающим, должен сделать единственно правильный выбор. Мы зовем всех истинных патриотов, людей доброй воли положить конец нынешнему смутному времени.

Призываем всех граждан Советского Союза осознать свой долг перед Родиной и оказать всемерную поддержку Государственному комитету по чрезвычайному положению в СССР, усилиям по выводу страны из кризиса.

Конструктивные предложения общественно-политических организаций, трудовых коллективов и граждан будут с благодарностью приняты как проявление их патриотической готовности деятельно участвовать в восстановлении вековой дружбы в единой семье братских народов и возрождении Отечества.

Государственный комитет
по чрезвычайному положению в СССР

К ГРАЖДАНАМ РОССИИ

В ночь с 18 на 19 августа 1991 года отстранен от власти законно избранный Президент страны.

Какими бы причинами не оправдывалось это отстранение, мы имеем дело с правым, реакционным, антиконституционным переворотом.

При всех трудностях и тяжелейших испытаниях, переживаемых народом, демократический процесс в стране приобретает все более глубокий размах, необратимый характер. Народ России становится хозяином своей судьбы. Существенно ограничены бесконтрольные права неконституционных органов, включая партийные. Руководство России заняло решительную позицию по Союзному договору, стремясь к единству Советского Союза, единству России. Наша позиция поэтому вопросу позволила существенно ускорить подготовку этого Договора, согласовать его со всеми республиками и определить дату его подписаний - 20 августа с.г.

Такое развитие событий вызвало ослабление реакционных сил, толкало их на безответственные, авантюристические попытки решения сложнейших политических и экономических проблем силовыми методами. Ранее уже предпринимались попытки осуществления переворота.

Мы считали и считаем, что такие силовые методы неприемлемы. Они дискредитируют СССР перед всем миром, подрывают наш престиж в мировом сообществе, возвращают нас к эпохе холодной войны и изоляции Советского Союза от мирового сообщества.

Все это заставляет нас объявить незаконным пришедший к власти так называемый комитет. Соответственно, объявляем незаконными все решения и распоряжения этого комитета.

Уверены, органы местной власти будут неукоснительно следовать конституционным Законам и Указам Президента РСФСР.

Призываем граждан России дать достойный ответ путчистам и требовать вернуть страну к нормальному конституционному развитию.

Безусловно необходимо обеспечить возможность Президенту страны Горбачеву выступить перед народом. Требуем немедленного созыва Чрезвычайного съезда народных депутатов СССР.

Мы абсолютно уверены, что наши соотечественники не дадут утвердиться произволу и беззаконию потерявших великий Истин и совесть путчистов. Обращаемся к военнослужащим с призывом проявить высокую гражданственность и не принимать участия в реакционном перевороте.

До выполнения этих требований призываем к всеобщей бессрочной забастовке.

Не сомневаемся, что мировое сообщество даст объективную оценку шипичной попытке правого переворота..

Президент РСФСР

Ельцин Б. Н.

Председатель СМ
РСФСР

Сильев Н. С.

И. О. Председателя
Верховного Совета РСФСР

Касбулатов Р. И.

19 августа 1991 года

9-00 утра

ОБРАЩЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
К ВЕРХОВНОМУ СОВЕТУ СССР,
КОМИТЕТУ КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА
от 19 августа 1991 г.

**О неконституционности действий
«Советского руководства» Государственного комитета
по чрезвычайному положению в СССР¹**

вносится членами Рабочей группы
Конституционной комиссии²

В сложившейся ситуации на высшие органы государственной власти СССР — Верховный Совет СССР и Комитет конституционного надзора СССР ложится обязанность и огромная ответственность — дать компетентную и беспристрастную оценку действиям так называемого Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР.

Группа лиц, объявившая себя Государственным комитетом по чрезвычайным положениям, в ночь с 18 на 19 августа 1991 года совершила государственный переворот. Произведена насильственная попытка изменения установленного в СССР конституционного строя. Грубейшим образом попораны Конституция СССР, Закон СССР «О порядке введения чрезвычайного положения», нарушение выразилось в том, что:

1) Произвольно созданы органы (ГКЧП, «Советского руководства»), которые являются не только неконституционными, но и противозаконными. Вопреки статье 2 Конституции СССР ГКЧП узурпировал всю полноту власти (законодательной, судебной, исполнительной) в стране, тем самым власть оказалась монополизированной. Поставлен под угрозу (проигнорирован) суверенитет республик.

2) Приостановлено функционирование важного конституционного органа Совета Безопасности, его полномочия также противоправно присвоены упомянутой группой.

3) Неправомерно отстранен от власти Президент СССР М.С. Горбачев, и столь же незаконно его функции принял на себя вице-президент Г. Янаев.

4) Нарушен законный порядок введения режима чрезвычайного положения, согласно статье 1 Закона СССР о правовом режиме чрезвычайное положение объявляется:

- а) при стихийных бедствиях;
- б) при крупных авариях и катастрофах;

¹ Из архива ФКР.

² Проект подготовлен: н.д. РСФСР — Е.А. Амбарцумов, Л.Б. Волков, Б.А. Золотухин, С.А. Ковалев, О.Г. Румянцев, В.Л. Шейнис, Ф.В. Цан-кай-си; эксперты: В.Д. Зорькин, В.А. Кикоть, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, Е.А. Данилов.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

в) при эпидемиях, эпизоотиях;

г) при массовых беспорядках.

Ничего этого 18 августа не происходило.

Согласно статье 2 указанного Закона чрезвычайное положение по всей стране может ввести только Верховный Совет СССР, а в отдельных областях — Президент СССР по просьбе или с согласия Председателя Верховного Совета или высшего органа государственной власти (т.е. соответственно Съезда народных депутатов или Верховного Совета) соответствующей Союзной республики. При его отсутствии решение о введении чрезвычайного положения должно быть незамедлительно внесено на утверждение Верховного Совета СССР, для чего требуется большинство не менее 2/3 общего числа членов Верховного Совета СССР.

Согласно статье 3 Закона СССР «О порядке введения режима чрезвычайного положения» наряду с мотивами и сроками должны быть указаны границы его действия. Как следует из объявленного сообщения, чрезвычайное положение вводится в отдельных местностях, однако территории их не определены. Более того, компетенция ГКЧП распространяется на всю страну.

5) антиконституционным является в целом порядок устранения от должности и изоляция законно избранного Президента СССР М.С. Горбачева, а также «вступление» в эту должность вице-президента. Нарушена, во-первых, статья 127, пункт 7 Конституции СССР, на которую при этом делается ссылка, неспособность Президента страны исполнять по состоянию здоровья свои обязанности, предусмотренные статьей 127, пунктом 7, как основание для замены Президента вице-президентом, не была констатирована теми, кто единственно компетентен на это, то есть врачами.

Янаев, утверждающий, что Президент болен и не может работать, не врач, но заинтересованное лицо. По этим причинам он не должен официально констатировать такое состояние здоровья Президента, даже если бы оно действительно имело место.

В других странах это делается на основании заключения независимых врачей и принятого в соответствии с ним решения независимого государственного органа (Конституционного или Верховного Суда). Только после этого законный преемник вступает в должность Президента.

Более того, неужели Президент страны настолько болен, что сам не мог ни подписать документ о своей болезни и временном возложении своих обязанностей на вице-президента, ни выступить по телевидению перед народом по этому вопросу, непременно до временного вступления на эту должность вице-президента. Зачем вообще изолировать больного Президента при этой ситуации?

Ясно, что формальная ссылка на болезнь Президента — фикция, тем более, что из содержания других документов самозванного ГКЧП ясно, что причиной устранения Президента и узурпации власти в стране Янаевым и его кликой является их недовольство всей политикой Президента.

Но устранить Президента в связи с его политикой можно только на основании пункта 6 статьи 127 Конституции СССР. Эта статья допускает смещение Президента: «только в случаях прямого нарушения им Конституции и Законов СССР, только Съездом народных депутатов СССР большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов, только по инициативе самого Съезда или Верховного Со-

вета СССР и с учетом мнения Комитета конституционного надзора СССР». Ясно, что для этого не было и нет никаких оснований.

К тому же, провозглашая личность Президента неприкосновенной, пункт 6 статьи 127 не допускает ни его изоляции от общества, ни домашнего ареста, которому Президент страны М.С. Горбачев, по-видимому, подвергнут.

Фактическим арестом Президента СССР и его изоляцией от общества грубо нарушен Закон об охране чести и достоинства Президента СССР.

На основании вышеизложенного, Верховный Совет РСФСР обращается в Комитет конституционного надзора СССР с предложением признать решения самозванного «Советского руководства», постановления и распоряжения Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР противоречащими Конституции и Законам СССР и не имеющими юридической силы. С учетом этого заключения они должны быть немедленно отменены Верховным Советом СССР.

Обращение Верховного Совета РСФСР к многонациональному народу Российской Федерации от 20 августа 1991 г.¹

Дорогие граждане России!

Военно-партийный путч, совершенный в нашей стране 19 августа 1991 г., нарушил мирный ход жизни. Погибли люди, попорчены основные свободы человека, растоптана Конституция СССР и нарушен государственный суверенитет Республики, унижена Россия, подорван престиж Союза.

Предпринятые в узкопартийных и личных корыстных интересах насильственные акты новоявленной хунты уже вызвали огромное возмущение по всей стране и в мире.

Совершенный акт государственной измены был рассчитан на то, чтобы заставить врасплох наших граждан. Но твердая позиция конституционного руководства РСФСР позволила сплотить россиян вокруг высших органов государственной власти Республики и избранного ее народами Президента. Расширяется политическая стачка, крепнет солидарность всех тех, кто выбрал непростой путь к свободе и демократии.

В это трудное для нашего государства и общества время Парламент России обращается к многонациональному народу РСФСР со следующим призывом:

1. Активно поддерживайте решения единственно законных на территории РСФСР органов власти. Пресекайте любые попытки нарушения Конституции и законов РСФСР, от кого бы они ни исходили.

2. Безбоязненно осуществляйте свое гражданское право на сопротивление попыткам политической агрессии самозванной хунты — законное право на политическую забастовку.

3. Поддерживайте воинские части и подразделения, остающиеся верными Конституции СССР и законному правительству РСФСР. Разъясняйте

¹ Архив ФКР.

военнослужащим недопустимость подчинения распоряжениям антиконституционного ГК ЧП.

4. Противодействуйте распространению лживой и клеветнической информации в средствах массовой информации, вводящей в заблуждение население Республики и страны.

Перед лицом опасности призываем все нации и народы Российской Федерации сплотиться во время защиты демократии политических и национальных свобод. Победа антиконституционной хунты будет означать возврат к тоталитарному рабству, окончательной и полной нищете нашего многонационального народа.

Из стенограммы заседания
пятого Съезда народных депутатов СССР
2 сентября 1991 г.¹
Выступление н.д. РСФСР А.М. Оболенского

А.М. Оболенский, инженер-конструктор Полярного геофизического института Кольского научного центра Академии наук СССР, г. Апатиты, Мурманская область; Ленинградский сельский национально-территориальный округ, РСФСР. Уважаемые народные депутаты! Я достаточно часто критиковал, и очень жестко, наш верховный орган власти — Верховный Совет. Но вот сегодня хочу обратить ваше внимание, что с самого начала заседания, по-моему, ни разу не был произнесен в этом зале даже сам термин «Верховный Совет». Это, по меньшей мере, странно.

Группа руководителей союзных республик (при всем уважении к ним), беззастенчиво взяв всю конструктивную часть своего Заявления из соответствующего Постановления Верховного Совета СССР, даже не упомянула о нем ни разу в этом Заявлении.

Зато они внесли свой деструктивный вклад, предложив сформировать два неконституционных органа власти: Государственный Совет и Совет представителей.

Председатели палат Верховного Совета сегодня в этом зале, я считаю, предали возглавляемые ими органы. Они не выполнили ни одного постановления...

Они не выполнили ни одного постановления Верховного Совета СССР, принятого в рамках подготовки данного Съезда, и даже не представили на рассмотрение Съезда повестку дня, предложенную сессией. Напряженный недельный труд верховного органа законодательной власти вместе с трудом подготовительной комиссии, образно говоря, выброшен на свалку, а уважаемому мною Президенту Казахстана товарищу Назарбаеву в оглашении ультимативного Заявления Съезду предложена роль легендарного матроса Железняка. (*Аплодисменты.*)

Как прямой очевидец напряженной недельной работы нашего парламента, хочу обратить ваше внимание на итоги чрезвычайной сессии Верховного Совета СССР. Пятнадцать постановлений и два закона — таков итог шести дней напря-

¹ Архив ФКР.

женной работы. Накал страстей, бушевавших порой в зале заседаний, действительно соответствовал чрезвычайному характеру сессии.

Вот перечень основных, принципиальных решений. За преступное бездействие в дни государственного переворота отстранен от исполнения обязанностей Председатель Верховного Совета А.И. Лукьянов и дано согласие на привлечение его к уголовной ответственности. Выражено недоверие Кабинету Министров СССР. Утверждены указы Президента СССР о назначении двух «ключевых» министров — обороны, внутренних дел, председателя КГБ. Дана резко отрицательная оценка деятельности всех высших органов власти в дни государственного переворота. Признана несовершенной структура высших органов государственной власти и управления, а также правоохранительных органов. Намечено разработать и внести необходимые изменения в законодательство и Конституцию СССР (они готовились к этому Съезду частично). Отменен Закон СССР от 24 сентября прошлого года, передававший Президенту СССР часть законодательных полномочий Верховного Совета СССР, то есть Верховный Совет взял их обратно. Признана необходимость скорейшего подписания Союзного договора. Намечено принять в развитие Союзного договора новые избирательные законы и провести досрочные выборы союзных органов представительной власти и Президента СССР. Предложено Президенту СССР совместно с республиканским руководством безотлагательно завершить разработку принципов взаимодействия суверенных республик в общем экономическом пространстве. Приостановлена деятельность КПСС на всей территории СССР. Намечена реорганизация органов МВД, КГБ и Министерства обороны. Признано целесообразным здесь, на внеочередном Съезде, обновить состав Верховного Совета СССР, и рабочими группами было даже разработано несколько моделей этого. Принят Закон СССР о парламентской Комиссии по расследованию обстоятельств государственного переворота и сформирован ее состав (с учетом последнего Заявления — вопрос: будет ли она работать?). В Постановлении о первоочередных мерах по предотвращению попыток государственного переворота намечено разработать и принять в срочном порядке 18 законов самостоятельного значения и внести изменения в действующее законодательство.

Приведенный перечень убедительно свидетельствует, что после пресечения государственного переворота не только Президент СССР М.С. Горбачев, как он сам говорит, вернулся в Москву другим человеком, но и Верховный Совет СССР продемонстрировал качественно иной стиль работы. Возможно, в этом свою роль сыграло и освобождение его от «злого гения» — А.И. Лукьянова, который с редким талантом в течение двух с половиной лет играл на неопытности, а порой и слабых струнах души отдельных депутатов.

После подавления путча «ветер демократизации» ворвался на высший уровень исполнительной власти страны, служившей до сих пор оплотом реакционных сил. Появилась реальная возможность прорыва в сфере экономических реформ на основе формирования коалиционного правительства народного доверия.

И в этих условиях руководство республик, готовых подписать Союзный договор 18 августа, 26 августа начинает предпринимать шаги к окончательному демонтажу союзной власти. Может быть, это значит, что их больше устроила бы дик-

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

татура заговорщиков, чем сохранение конституционного строя? Не хочется в это верить. Может быть, хватит относиться к Конституции как к публичной девке, приспособившая ее к утехам нового царедворца? (*Аплодисменты.*) Мы и так уже умудрились своими экспериментами над ней привести страну на грань гибели. Должна же быть в обществе основа стабильности и правопорядка! Конституция определяет степень легитимности власти. Надругательство над первой лишает уважения вторую, снимает в обществе нравственный предохранитель и дает части его моральное право на сопротивление любыми средствами. Именно с насилия над законной властью начинались все гражданские войны, в том числе и наша, которая началась не с октябрьского переворота, воспринятого обществом как замена одной временной власти на другую, а с разгона Учредительного собрания.

Уважаемые народные депутаты СССР, я призываю вас вспомнить, что все мы или, по крайней мере, две трети из нас получили мандаты из рук народа.

Все мы имеем право на власть и связанную с этим ответственность не меньшую, чем у народных депутатов республик. Народ, давший нам право на власть, 17 марта высказался однозначно за сохранение Союза как единого государства. Именно мы по положению обязаны выполнить его волю, по закону и воле народа мы на пять лет взяли на себя ответственность за судьбу страны. Да, центральная власть ослабла, ее могут легко отнять, просто даже разогнав нас из этого зала, не говоря уже о физическом уничтожении, но отдать ее своими руками мы не имеем права. 19–21 августа Верховный Совет СССР не смог противостоять заговорщикам. На площадях им противостояли, взявшись за руки, простые люди. Сегодня же наступил наш час, и мы обязаны встать на защиту конституционного строя. Если же мы не сможем удержать в своих руках власть, то обязаны своей судьбой наглядно продемонстрировать всему миру факт ее узурпации, чтобы дать, по крайней мере, право на сопротивление самозванным спасителям Отечества.

И в заключение, чтобы не превышать регламент, я хочу внести несколько конкретных предложений. С учетом того, что наш Президент принимал указы, официально признанные Комитетом конституционного надзора противоречащими Конституции, не смог выполнить своей обязанности как гаранта прав и свобод граждан, допустил в ближайшем своем окружении созревание заговора против конституционного строя, несет личную ответственность за выдвижение и настойчивое продвижение кандидатуры вице-президента, ставшего непосредственным главой заговора, а также с учетом того Заявления о введении неконституционных органов власти, которое он поддержал, я считаю, что мы вправе поставить в повестку дня вопрос о смещении Михаила Сергеевича Горбачева с должности Президента СССР.

Второе. Нам нужно решить вопрос об избрании Председателя Верховного Совета СССР.

Третье. О временной передаче на основании статьи 127 Конституции СССР полномочий Президента Председателю Верховного Совета СССР.

И четвертое, последнее, — о назначении в соответствии со статьей 127 Конституции СССР в трехмесячный срок прямых всенародных выборов Президента СССР. Не решив этих вопросов, мы не имеем права покидать этот зал. Вновь собраться здесь нам могут не дать. Спасибо.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ СССР
от 5 сентября 1991 г. № 2391-1**

О мерах, вытекающих из совместного Заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР¹

В результате государственного переворота, совершенного 19–21 августа 1991 года, был поставлен под угрозу процесс формирования новых союзных отношений между суверенными государствами. Сложившаяся ситуация может привести к тяжелым последствиям внутри страны и в отношениях с зарубежными государствами.

Срыв заговора, победа демократических сил нанесли серьезный удар по реакции, по всему тому, что сдерживало процесс демократических преобразований. Тем самым создан исторический шанс для ускорения коренных преобразований, обновления страны.

В целях недопущения дальнейшего распада структур власти Съезд народных депутатов СССР объявляет переходный период для формирования новой системы государственных отношений, основанной на волеизъявлении республик и интересах народов.

Съезд народных депутатов СССР постановляет:

1. В основном одобрить предложения, вытекающие из совместного Заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик, Постановления Верховного Совета СССР о ситуации, возникшей в стране в связи с государственным переворотом.

2. Ускорить подготовку и подписание Договора о Союзе Суверенных Государств, в котором каждое из них может самостоятельно определить форму своего участия в Союзе. Новый Союз должен основываться на принципах независимости и территориальной целостности государств, соблюдения прав человека и народов, социальной справедливости и демократии.

3. Разработать и заключить межреспубликанские соглашения (договоры) об экономическом, валютно-финансовом, научно-техническом сотрудничестве, экологической безопасности, защите прав и свобод граждан, о принципах коллективной безопасности и обороны при сохранении единых Вооруженных Сил, единого руководства ядерным и другими арсеналами оружия массового поражения.

Межреспубликанскому экономическому комитету безотлагательно приступить к разработке и заключению договора об экономическом союзе, который носил бы открытый характер, а участие в нем не обуславливалось подписанием Союзного договора.

4. Президенту СССР, Верховному Совету СССР, Государственному Совету СССР обеспечить правопреемственность власти и управления, гарантируя мирный упорядоченный переход к демократическому гражданскому обществу.

¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1081.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

5. В переходный период должны неукоснительно соблюдаться все международные соглашения и обязательства, принятые СССР, в том числе по вопросам сокращения и контроля над вооружениями, защиты прав человека, внешнеэкономические обязательства.

Поддержать стремление республик к признанию их субъектами международного права и рассмотрению вопроса об их членстве в ООН.

6. Всем государственным органам, учреждениям, организациям и должностным лицам в переходный период обеспечить соблюдение прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР, Декларацией прав и свобод человека, законами СССР и республик, свободу печати, совести, права на создание политических партий, профсоюзов, общественных объединений.

7. Уважая декларации о суверенитете и акты о независимости, принятые республиками, Съезд подчеркивает, что обретение независимости республиками, решившими отказаться от вхождения в новый Союз, требует проведения их переговоров с СССР для решения всего комплекса вопросов, связанных с отделением, а также их немедленного присоединения к Договору о нераспространении ядерного оружия, к Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и другим важнейшим международным договорам и соглашениям, включая те, которые гарантируют права и свободы личности.

Проект

ДОГОВОР О СОЮЗЕ СУВЕРЕННЫХ ГОСУДАРСТВ¹

Государства, подписавшие настоящий договор, исходя из провозглашенных ими деклараций о суверенитете и признавая право наций на самоопределение; учитывая близость исторических судеб своих народов и выражая их волю жить в дружбе и согласии, развивая равноправное взаимовыгодное сотрудничество;

заботясь об их материальном благосостоянии и духовном развитии, взаимообогащении национальных культур, обеспечении общей безопасности;

желая создать надежные гарантии прав и свобод граждан, решили на новых началах создать Союз Суверенных Государств и договорились о нижеследующем.

I. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Первое. Каждая республика — участник договора является суверенным государством. Союз Суверенных Государств (ССГ) — конфедеративное демократическое государство, осуществляющее власть в пределах полномочий, которыми его добровольно наделяют участники договора.

Второе. Государства, образующие Союз, сохраняют за собой право на самостоятельное решение всех вопросов своего развития, гарантируя равные политические права и возможности социально-экономического и культурного про-

¹ Правда. 1991. 27 нояб. Проект, рассмотренный Государственным Советом СССР 14.11.1991 г. и 25.11. 1991 г.

гресса всем народам, проживающим на их территории. Участники договора будут исходить из сочетания общечеловеческих и национальных ценностей, решительно выступать против расизма, шовинизма, национализма, любых попыток ограничения прав народов.

Третье. Государства, образующие Союз, считают важнейшим принципом приоритет прав человека в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, другими общепризнанными нормами международного права. Всем гражданам гарантируются возможность изучения и использования родного языка, беспрепятственный доступ к информации, свобода вероисповедания, другие политические, социально-экономические, личные права и свободы.

Четвертое. Государства, образующие Союз, видят важнейшее условие свободы и благосостояния своих народов и каждого человека в формировании гражданского общества. Они будут стремиться к удовлетворению потребностей людей на основе свободного выбора форм собственности и методов хозяйствования, развития общесоюзного рынка, реализации принципов социальной справедливости и защищенности.

Пятое. Государства, образующие Союз, самостоятельно определяют свое национально-государственное и административно-территориальное устройство, систему органов власти и управления. Они признают общим фундаментальным принципом демократию, основанную на народном представительстве и прямом волеизъявлении народов, стремятся к созданию правового государства, которое служило бы гарантом против любых тенденций к тоталитаризму и произволу.

Шестое. Государства, образующие Союз, считают одной из важнейших задач сохранение и развитие национальных традиций, государственную поддержку образования, здравоохранения, науки и культуры. Они будут содействовать интенсивному обмену и взаимообогащению гуманистическими духовными ценностями и достижениями народов Союза и всего мира.

Седьмое. Союз Суверенных Государств выступает в международных отношениях в качестве суверенного государства, субъекта международного права — преемника Союза Советских Социалистических Республик. Его главными целями на международной арене являются прочный мир, разоружение, ликвидация ядерного и другого оружия массового уничтожения, сотрудничество государств и солидарность народов в решении глобальных проблем человечества.

Государства, образующие Союз, являются субъектами международного права. Они вправе устанавливать непосредственные дипломатические, консульские связи, торговые и иные отношения с иностранными государствами, обмениваться с ними полномочными представительствами, заключать международные договоры и участвовать в деятельности международных организаций, не ущемляя интересы каждого из государств, образующих Союз, и их общие интересы, не нарушая международных обязательства Союза.

II. УСТРОЙСТВО СОЮЗА

Статья 1. Членство в Союзе

Членство государств в Союзе является добровольным.

Участниками настоящего Договора являются государства, непосредственно образующие Союз.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

Союз открыт для вступления в него других демократических государств, признающих Договор. Принятие в Союз новых государств осуществляется с согласия всех участников настоящего договора.

Государства, образующие Союз, сохраняют право свободного выхода из него в порядке, установленном участниками договора.

Статья 2. Гражданство Союза

Гражданин государства, входящего в Союз, является одновременно гражданином Союза Суверенных Государств.

Граждане Союза имеют равные права, свободы и обязанности, закрепленные законами и международными договорами Союза.

Статья 3. Территория Союза

Территория Союза состоит из территорий всех государств участников договора.

Союз гарантирует нерушимость границ государств, которые в него входят.

Статья 4. Отношения между государствами, образующими Союз

Отношения между государствами, образующими Союз, регулируются настоящим договором, а также другими, не противоречащими ему договорами и соглашениями.

Государства — участники договора строят свои взаимоотношения в составе Союза на основе равенства, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела, разрешения споров мирными средствами, сотрудничества, взаимопомощи, добросовестного выполнения обязательств по настоящему договору и межреспубликанским соглашениям.

Государства, образующие Союз, обязуются: не прибегать в отношениях между собой к силе и угрозе силой; не посягать на территориальную целостность друг друга; не заключать соглашений, противоречащих целям Союза или направленных против других государств — участников договора.

Статья 5. Вооруженные Силы Союза

Союз Суверенных Государств имеет единые Вооруженные Силы с централизованным управлением.

Цели, назначение и порядок использования единых Вооруженных Сил, а также компетенция государств — участников договора в сфере обороны регулируются соглашением, предусмотренным настоящим договором.

Государства — участники договора вправе создавать республиканские вооруженные формирования, функции и численность которых определяются указанным соглашением.

Не допускается использование Вооруженных Сил Союза внутри страны, за исключением их участия в ликвидации последствий стихийных бедствий, экологических катастроф, а также случаев, предусмотренных законодательством о чрезвычайном положении.

Статья 6. Сферы совместного ведения государств — участников договора и многосторонние соглашения

Государства — участники договора образуют единое политическое и экономическое пространство и основывают свои отношения на закрепленных в на-

стоящем договоре принципах и предоставляемых им преимуществах. Отношения с государствами, не входящими в Союз Суверенных Государств, основываются на общепризнанных нормах международного права.

В целях обеспечения общих интересов государств — участников договора устанавливаются сферы совместного ведения и заключаются соответствующие многосторонние договоры и соглашения:

- об экономическом сообществе;
- о совместной обороне и коллективной безопасности;
- о координации внешней политики;
- о координации общих научно-технических программ;
- о защите прав человека и национальных меньшинств;
- о координации общих экологических программ;
- в области энергетики, транспорта, связи и космоса;
- о сотрудничестве в области образования и культуры;
- о борьбе с преступностью.

Статья 7. Полномочия союзных (межгосударственных) органов

Для реализации общих задач, вытекающих из договора и многосторонних соглашений, государства, образующие Союз, делегируют союзным органам необходимые полномочия.

Государства, образующие Союз, участвуют в реализации полномочий союзных органов посредством их совместного формирования, а также специальных процедур согласования решений и их исполнения.

Каждый участник договора может путем заключения соглашения с Союзом дополнительно делегировать ему осуществление отдельных своих полномочий, а Союз, с согласия всех участников, передать одному или нескольким из них осуществление на их территории отдельных своих полномочий.

Статья 8. Собственность

Государства — участники договора обеспечивают свободное развитие и защиту всех форм собственности.

Государства — участники договора передают в распоряжение органов Союза имущество, необходимое для осуществления возложенных на них полномочий. Это имущество является совместной собственностью государств, образующих Союз, и используется исключительно в их общих интересах, включая ускоренное развитие отстающих регионов.

Использование земли, ее недр и других природных ресурсов государств — участников договора для реализации полномочий союзных органов осуществляется в соответствии с законодательством этих государств.

Статья 9. Бюджет Союза

Порядок финансирования союзного бюджета и контроля за его расходной частью устанавливается особым соглашением.

Статья 10. Законы Союза

Конституционной основой Союза Суверенных Государств являются настоящий Договор и Декларация прав и свобод человека.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

Законы Союза принимаются по вопросам, отнесенным к ведению Союза, и в пределах полномочий, переданных ему настоящим Договором. Они обязательны для исполнения на территории всех государств — участников договора.

Государство участник договора вправе опротестовать и приостановить действие на своей территории закона Союза, если он нарушает настоящий договор.

Союз в лице его высших органов власти вправе опротестовать и приостановить действие закона государства — участника договора, если он нарушает настоящий договор.

Споры решаются посредством согласительных процедур либо передаются в Верховный Суд Союза, который принимает окончательное решение в течение одного месяца.

III. ОРГАНЫ СОЮЗА

Статья 11. Формирование органов Союза

Органы Союза Суверенных Государств, предусмотренные настоящим договором, формируются на основе свободного волеизъявления народов и полномочного представительства государств, образующих Союз.

Организация, полномочия и порядок деятельности органов власти, управления и правосудия устанавливаются соответствующими законами, не противоречащими настоящему договору.

Статья 12. Верховный Совет Союза

Законодательную власть Союза осуществляет Верховный Совет Союза, состоящий из двух палат: Совета Республик и Совета Союза.

В Совет Республик входит по 20 депутатов от каждого государства, образующего Союз, делегируемых его высшим органом власти.

РСФСР имеет в Совете Республик 52 депутата. Другие государства — участники договора, имеющие в своем составе республики и автономные образования, дополнительно делегируют в Совет Республик по одному депутату от каждой республики и автономного образования. В целях обеспечения суверенитета государств — участников договора и их равноправия при голосовании в Совете Республик применяется правило консенсуса.

Совет Союза избирается населением Союза по избирательным округам с равной численностью избирателей. При этом гарантируется представительство в Совете Союза всех государств — участников договора.

Палаты Верховного Совета Союза совместно принимают в состав Союза новые государства, заслушивают Президента Союза по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики Союза, утверждают союзный бюджет и отчет о его исполнении, объявляют войну и заключают мир.

Совет Республик принимает решения об организации и порядке деятельности органов Союза Суверенных Государств, рассматривает вопросы отношений между республиками, ратифицирует и денонсирует международные договоры Союза, дает согласие на назначение правительства Союза.

Совет Союза рассматривает вопросы обеспечения прав и свобод граждан и принимает решения по всем вопросам компетенции Верховного Совета, за исключением тех, которые относятся к компетенции Совета Республик.

Законы, принятые Советом Союза, вступают в силу после их одобрения Советом Республик.

Статья 13. Президент Союза

Президент Союза — глава конфедеративного государства.

Президент Союза выступает гарантом соблюдения Договора о Союзе Суверенных Государств и законов Союза, является Главнокомандующим Вооруженными Силами Союза, представляет Союз в отношениях с зарубежными государствами, осуществляет контроль за выполнением международных обязательств Союза.

Президент Союза избирается гражданами Союза в порядке, устанавливаемом Законом, сроком на пять лет и не более чем на два срока подряд.

Статья 14. Вице-президент Союза

Вице-президент Союза избирается вместе с Президентом Союза. Вице-президент Союза выполняет по уполномочию Президента Союза отдельные его функции.

Статья 15. Государственный совет Союза

Государственный совет Союза создается для согласования наиболее важных вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы государств — участников договора.

Государственный совет состоит из Президента Союза и высших должностных лиц государств — участников договора. Работой Государственного совета руководит Президент Союза.

Решения Государственного совета носят обязательный характер для всех органов исполнительной власти.

Статья 16. Правительство Союза

Правительство Союза является органом исполнительной власти Союза, подчиняется Президенту Союза, несет ответственность перед Верховным Советом Союза.

Правительство Союза возглавляется премьер-министром. В состав правительства входят главы правительств государств — участников договора, Председатель Межгосударственного экономического комитета (первый заместитель премьер-министра), заместители премьер-министра и руководители ведомств, предусмотренных соглашениями между государствами — участниками договора.

Правительство Союза формируется Президентом Союза по согласованию с Советом Республик Верховного Совета Союза.

Статья 17. Верховный Суд Союза

Верховный Суд Союза принимает решения по вопросам соответствия законов Союза и законов государств — участников договора настоящему договору и Декларации прав и свобод человека:

рассматривает гражданские и уголовные дела межгосударственного характера, включая дела по защите прав и свобод граждан; является высшей судебной инстанцией по отношению к военным судам. При Верховном Суде Союза создается прокуратура, осуществляющая надзор за исполнением законодательных актов Союза.

Порядок формирования Верховного Суда Союза определяется законом.

Статья 18. Высший Арбитражный Суд Союза

Высший Арбитражный Суд Союза разрешает экономические споры между государствами — участниками договора, а также споры между предприятиями, находящимися под юрисдикцией различных государств — участников договора.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 19. Язык межнационального общения в Союзе

Участники договора самостоятельно определяют свой государственный язык (языки). Языком межнационального общения в Союзе государства — участники договора признают русский язык.

Статья 20. Столица Союза

Столицей является город Москва.

Статья 21. Государственная символика Союза

Союз имеет государственные герб, флаг и гимн.

Статья 22. Порядок изменения и дополнения договора

Настоящий договор или отдельные его положения могут быть отменены, изменены или дополнены только с согласия всех государств, образующих Союз.

Статья 23. Вступление договора в силу

Настоящий договор одобряется высшими органами государственной власти государств, образующих Союз, и вступает в силу после его подписания их полномочными делегациями.

Для государств, его подписавших, с той же даты считается утратившим силу Договор об образовании Союза ССР 1922 года.

Статья 24. Ответственность по Договору

Союз и государства, его образующие, несут взаимную ответственность за выполнение принятых обязательств и возмещают ущерб, причиненный нарушениями настоящего договора.

Статья 25. Правопреемство Союза

Союз Суверенных Государств является правопреемником Союза Советских Социалистических Республик. Правопреемство осуществляется с учетом положений статей 6 и 23 настоящего договора.

**СОГЛАШЕНИЕ
О СОЗДАНИИ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
от 8 декабря 1991 г. (г. Минск)¹**

Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства — учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 года,

¹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. С. 6.

далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами, констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование.

Основываясь на исторической общности наших народов и сложившихся между ними связях, учитывая двусторонние договоры, заключенные между Высокими Договаривающимися Сторонами,

стремясь построить демократические правовые государства,

намереваясь развивать свои отношения на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета, неотъемлемого права на самоопределение, принципов равноправия и невмешательства во внутренние дела, отказа от применения силы, экономических или любых других методов давления, урегулирования спорных проблем согласительными средствами, других общепризнанных принципов и норм международного права,

считая, что дальнейшее развитие и укрепление отношений дружбы, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества между нашими государствами отвечают коренным национальным интересам их народов и служат делу мира и безопасности,

подтверждая свою приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, Хельсинкского Заключительного акта и других документов Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе,

обязуясь соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека и народов,

договорились о нижеследующем.

Статья 1

Высокие Договаривающиеся Стороны образуют Содружество Независимых Государств.

Статья 2

Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют своим гражданам независимо от их национальности или иных различий равные права и свободы. Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека.

Статья 3

Высокие Договаривающиеся Стороны, желая способствовать выражению, сохранению и развитию этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности населяющих их территории национальных меньшинств и сложившихся уникальных этнокультурных регионов, берут их под свою защиту.

Статья 4

Высокие Договаривающиеся Стороны будут развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих народов и государств в области политики, экономики, культуры, образования, здравоохранения, охраны окружающей

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

среды, науки, торговли, в гуманитарной и иных областях, содействовать широкому информационному обмену, добросовестно и неукоснительно соблюдать взаимные обязательства.

Стороны считают необходимым заключить соглашения о сотрудничестве в указанных областях.

Статья 5

Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих границ в рамках Содружества.

Они гарантируют открытость границ, свободу передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества.

Статья 6

Государства — члены Содружества будут сотрудничать в обеспечении международного мира и безопасности, осуществлении эффективных мер сокращения вооружений и военных расходов. Они стремятся к ликвидации всех ядерных вооружений, всеобщему и полному разоружению под строгим международным контролем.

Стороны будут уважать стремление друг друга к достижению статуса безъядерной зоны и нейтрального государства.

Государства — члены Содружества будут сохранять и поддерживать под объединенным командованием общее военно-стратегическое пространство, включая единый контроль над ядерным оружием, порядок осуществления которого регулируется специальным соглашением.

Они также совместно гарантируют необходимые условия размещения функционирования, материального и социального обеспечения стратегических вооруженных сил. Стороны обязуются проводить согласованную политику по вопросам социальной защиты и пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей.

Статья 7

Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что к сфере их совместной деятельности, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Содружества, относятся:

- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики;
- сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;
- сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности;
- вопросы миграционной политики;
- борьба с организованной преступностью.

Статья 8

Стороны осознают планетарный характер Чернобыльской катастрофы и обязуются объединять и координировать свои усилия по минимизации и преодолению ее последствий.

Они договорились заключить в этих целях специальное соглашение, учитывающее тяжесть последствий катастрофы.

Статья 9

Споры относительно толкования и применения норм настоящего Соглашения подлежат разрешению путем переговоров между соответствующими органами, а при необходимости — на уровне глав правительств и государств.

Статья 10

Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон оставляет за собой право приостановить действия настоящего Соглашения или отдельных его статей, уведомив об этом участников Соглашения за год.

Положения настоящего Соглашения могут быть дополнены или изменены по взаимному согласию Высоких Договаривающихся Сторон.

Статья 11

С момента подписания настоящего Соглашения на территориях подписавших его государств не допускается применение норм третьих государств, в том числе бывшего Союза ССР.

Статья 12

Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений бывшего Союза ССР.

Статья 13

Настоящее Соглашение не затрагивает обязательств Высоких Договаривающихся Сторон в отношении третьих государств.

Настоящее Соглашение открыто для присоединения всех государств — членов бывшего Союза ССР, а также для иных государств, разделяющих цели и принципы настоящего Соглашения.

Статья 14

Официальным местом пребывания координирующих органов содружества является город Минск.

Деятельность органов бывшего Союза ССР на территориях государств — членов Содружества прекращается.

Совершено в г. Минске 8 декабря 1991 года в трех экземплярах каждый на белорусском, русском и украинском языках, причем три текста имеют одинаковую силу.

За Республику Беларусь
С. ШУШКЕВИЧ
В. КЕБИЧ

За РСФСР
Б. ЕЛЬЦИН
Г. БУРБУЛИС

За Украину
Л. КРАВЧУК
В. ФОКИН

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ДВАДЦАТЬ ПЕРВОГО ЗАСЕДАНИЯ
ЧЕТВЕРТОЙ СЕССИИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 12 декабря 1991 г.

**Доклад Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина
по вопросу «О Соглашении о создании
Содружества Независимых Государств»¹**

Дом Советов РСФСР.
Зал заседаний Верховного Совета РСФСР
12 декабря 1991 г., 10 часов утра

*Председательствует Председатель Верховного Совета РСФСР
Р.И. Хасбулатов*

Председательствующий. Доброе утро, уважаемые депутаты! Вижу, что кворум есть, но тем не менее уважаемых депутатов прошу зарегистрироваться.

У нас журналистов, по-моему, сегодня больше, чем народных депутатов.

Результаты регистрации:

Совет Республики:

Всего депутатов.....125
Присутствует.....94
Отсутствует.....31

Совет Национальностей:

Всего депутатов.....122
Присутствует.....82
Отсутствует.....40

Кворум имеется.

Уважаемые народные депутаты! Вам розданы предложения по порядку работы Верховного Совета на сегодня. Если вы согласны, я бы такую схему предложил. Учитывая исключительное значение первого вопроса, начать его с обсуждения — с доклада Президента. Завершим этот вопрос и можем вернуться к повестке дня, к оставшимся вопросам. Как вы считаете?

В таком случае прошу голосовать, кто за такой порядок. Прошу голосовать.

¹ Архив ФКР.

Результаты голосования

Совет Республики:

За.....	108
Против.....	1
Воздержалось.....	1
Голосовало.....	110

Совет Национальностей:

За.....	89
Против.....	1
Воздержалось.....	0
Голосовало.....	90

Принимается. Хочу сообщить, что идет прямая трансляция.

Уважаемые депутаты! «О Соглашении о создании Содружества Независимых Государств» — выступление Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина.

Ельцин Б.Н. Уважаемый Председатель! Уважаемые народные депутаты! Граждане Российской Федерации!

7–8 декабря произошли события принципиальной важности. Главы государств Беларуси, Российской Федерации, Украины после напряженных переговоров заключили Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.

Главное состоит в следующем. Переговоры в Беларуси стали закономерным следствием тех процессов, которые развивались в течение последнего времени. В течение нескольких лет страна переживает глубокий кризис государственности. Разложение мощных органов центра вело к утрате управляемости, усилило экономический кризис, падение жизненного уровня населения, увеличило социальную нестабильность.

Еще два года назад стало ясно, что союзные структуры не способны к коренному обновлению. Наоборот, свои последние жизненные силы командная система бросила на сохранение своего всевластия, стала главным препятствием реформ. Декларации о суверенитетах 1990 г. коренным образом изменили ситуацию. Практически был поставлен крест на унитарной модели Союза. Но понять это не смогли или не захотели. Наоборот, начался многомесячный период почти подготовки Союзного договора, часто он шел с позиции силы.

Один за другим начали появляться все новые проекты Договора. В них по сути дела, протаскивалась все та же модель Союза с сильным центром. Принцип суверенности признавался лишь в качестве декоративного украшения, а на деле безжалостно растаптывался.

Только в апреле в Ново-Огареве был сделан, наконец, шаг навстречу реальности. Но это произошло слишком поздно. За все время переговоров 8 республик из 15 уже отвернулись от Союза. Снова возник соблазн сохранить — хоть в урезанном виде — власть над республиками. Несмотря на это, республики были готовы пойти на компромисс и подписать Союзный договор ради того, чтобы хоть немного ускорить реформы и пойти вперед более быстрыми темпами. Суверенные республики рассчитывали закрепить в Договоре обязательные правила взаимоотношений, которые берут на себя как республики, так и центр. Такой подход был уничтожен в дни августовского путча, который зрел и готовился в недрах руководства. Стало ясно, что не будет прочного союза на долгие времена, если не устранили главное — производство командных структур центра.

Урок последних месяцев в том, что любая возможность этого немедленно используется — на месте одной упраздняемой структуры появляется другая. Поэтому усложняется и запутывается система управления. Суверенные государства еще более отдаляются друг от друга, создаются новые искусственные проблемы. После августа распад СССР вступил в последнюю стадию, началась его агония. Большинство государств провозгласило свою независимость, приняло соответствующие законодательные акты. Некоторые союзные республики официально вышли из Союза и были признаны на международном уровне. А в это время мы буквально стали тонуть в бесконечных переговорах и согласованиях, широких и узких обсуждениях, консультациях. Все это приобрело характер какой-то дурной бесконечности. На фоне острейшего экономического кризиса и нехватки самого необходимого подобные игры все более раздражали рядовых граждан.

Итогом такого развития событий могло быть только одно — дальнейшая дезинтеграция страны.

Чтобы как-то облегчить свое положение, республики начали предпринимать меры к спасению в одиночку, к защите своих интересов собственными силами. Обозначилась опасная тенденция. Уже завтра реальностью могли стать и товарные блокады, и закрытые границы, и экономические войны.

1 декабря народ Украины высказался на референдуме за независимость. Украина отказалась подписывать Союзный договор. Последствия этого очевидны: серьезное нарушение геополитического равновесия в мире, эскалация конфликтов внутри бывшего Союза, проблемы государственных границ, национальных валют, собственных армий и другие. А ведь на Украине имеется ядерное оружие. В этих условиях заключать Договор о союзе из 7 республик без Украины и при этом оставаться спокойными, ждать очередных согласований, ничего не предпринимать — было бы просто преступно.

В последнее время стал обозначаться силовой сценарий развития событий, призывы восстановить контроль над всей территорией бывшего Союза

любыми средствами начали звучать все более громко. Каковы были бы результаты такого развития событий, думаю, парламентарии, граждане России знают не хуже меня. Необходимо было срочно предпринять решительные шаги, чтобы переломить неблагоприятный ход событий.

В Минске в конце прошлой недели это было сделано. Главный итог состоит в следующем. Три республики, которые выступали учредителями СССР, приостановили процесс стихийного, анархичного распада того общего пространства, в котором живут наши народы. Была найдена единственно возможная формула совместной жизни в новых условиях — Содружество Независимых Государств, а не государство, где никто не имеет независимости.

В Соглашении констатируется тот факт, что СССР прекращает свое существование. Но я отвергаю обвинение в адрес подписавших в том, что они якобы самовольно ликвидировали СССР. Союз уже не способен играть позитивную роль по отношению к бывшим его членам. Мировое сообщество стало считать его банкротом. Внешэкономбанк заявил, что ему вообще нечем оплачивать любые расходы. Закрывать на это глаза наши государства как учредители Союза просто не имели права. Медлить — значит продолжать жить в мире иллюзий, приближать катастрофические последствия. Он был сделан не для того, чтобы что-то разрушить. Наоборот, задача состояла в том, чтобы спасти все здоровое, что можно спасти, и построить на этой основе реалистическую модель Содружества.

С конституционной точки зрения важно подчеркнуть, что, образовав в 1922 г. Союз, его учредители не утратили тем самым своего государственного суверенитета, своего статуса и ответственности учредителей Союза. Это закреплялось во всех союзных Конституциях, включая последнюю.

Поэтому, строго говоря, зафиксированный в Минске вывод республик могли сделать и в рамках Конституции 1977 г., тем более после провозглашения своих Деклараций о суверенитете и референдума на Украине. Все обвинения в неконституционности этого шага необоснованны и преследуют либо разрушительные по своей сути политические цели, либо откровенно личный, корыстный интерес. В нынешних условиях только Содружество Независимых Государств способно обеспечить сохранение складывающегося веками, но почти утраченного сейчас политического, правового и экономического пространства. Только Содружество способно упрочить его на новой, добровольной и демократической основе.

Соглашение является базой для динамичного развития нового типа связей между суверенными государствами. Положен конец самому главному препятствию к этому — союзному центру, который оказался неспособным освободиться от традиций прежней системы, главная из которых —

присвоенное право командовать народами, сковывать самостоятельность республик.

Мы сумели быстро найти взаимопонимание, потому что в Соглашении нашло отражение то, за что бились наши государства, наши парламенты все это время. Основные позиции и подходы были согласованы еще год назад, когда четыре республики — Беларусь, Казахстан, Россия и Украина — в декабре прошлого года вели подготовку четырехстороннего соглашения. Но тогда оно, правда, не было заключено, но его принципиальные моменты выдержали практически все испытания временем.

Важнейший итог переговоров в том, что достигнуто соглашение о взаимодействии при проведении экономической реформы. Впервые за много месяцев значительная часть экономического пространства бывшего Союза будет развиваться в соответствии с согласованной экономической политикой. Речь идет не только о движении в одном направлении, но прежде всего о тесном взаимодействии, о едином темпе и последовательности действий.

Подписанные документы фиксируют волю республик сохранить единую денежную единицу — рубль. Введение национальных валют какой-либо стороной будет подчиняться совместно согласованным правилам. Главное условие — нанесение ущерба партнерам. Договорились взять под совместный контроль денежную эмиссию, проводить однотипную бюджетную налоговую политику, координировать внешнеэкономическую деятельность, таможенную политику.

Принципиальную важность имеет договоренность о том, что государства обеспечивают друг другу свободу транзита. Иными словами, взаимодействовать, а не выяснять отношения, не спорить и не конфликтовать.

Мы пошли навстречу своим партнерам по важнейшему вопросу — о сроках либерализации цен. Но этот вопрос решать вам. Договорились вводить их не с 16 декабря, как было предусмотрено ранее, а со 2 января 1992 года, так как партнеры оказались неподготовленными. Это было, конечно, трудно для меня, тем более после решения парламента, но это решение было необходимо для полноценной координации наших действий.

В ходе переговоров наши республики пришли к общему мнению по вопросу, который волнует не только народы наших стран, но и весь мир. Соглашение предусматривает тесное сотрудничество государств Содружества в обеспечении мира и безопасности, их волю к ликвидации всех ядерных вооружений, а также к всеобщему и полному разоружению. Содружество Независимых Государств будет обеспечивать единство военно-стратегического пространства, единство ядерных сил под объединенным командованием. Общее мнение — создать Оборонительный союз с единым командованием стратегическими вооруженными силами.

Таким образом, поставлена точка в затянувшихся дискуссиях о будущем ядерного потенциала страны и судьбе армии. Вчера я встречался с руководством Вооруженных Сил — командующими военных округов, командующими армией, многими командирами дивизий. Была выражена активная поддержка позиции по вопросам Содружества Независимых Государств. Армия на стороне тех, кто строит межгосударственные отношения на новой, демократической основе.

Особая тема достигнутых договоренностей — права человека. Было выражено полное единодушие по этому вопросу. Граждане государств Содружества пользуются на своих территориях правами и свободами, которые зафиксированы общепризнанными нормами международного права. В Содружестве недопустима дискриминация по национальному или иным признакам. В Соглашении заключена воля наших государств способствовать полнокровному развитию как коренных наций, так и национальных меньшинств.

Важнейший момент — признание принципа открытых границ для граждан наших стран. Если говорить в целом, то во время белорусских переговоров урегулирован широкий комплекс важнейших вопросов, преодолен тузик и положено начало объединению государств не на словах, а на деле. Мы стремились учесть интересы не только трех республик, но и всех возможных, будущих членов Содружества. Не могу согласиться, что в основу положен этнический, какой-то славянский принцип. Мы с равным уважением относимся к народам разных национальностей. Содружество открыто для новых участников, и прежде всего — для всех бывших республик Союза. Местом для совещаний руководителей — глав государств, правительств выбран Минск. И это — не столица Содружества, это место определено для того, чтобы собираться главам государств и правительств или каким-то рабочим группам. Это не значит, что какие-то структуры (если мы будем их для координации создавать) должны быть в Минске, но это, что очень важно, означает крах спекуляции в отношении того, что Россия стремится якобы занять место союзного центра, вынашивает какие-то имперские амбиции. Этого не было и нет!

Уважаемые народные депутаты! В последние дни предпринимаются попытки поставить под сомнение правомерность достигнутых договоренностей. Считаю, что в сложившейся обстановке это просто безнравственно. С огромным трудом найдена наконец единственно возможная формула Содружества государств — членов бывшего Союза. Может быть, это последний шанс. Торпедировать его сегодня — значит вступить в прямую конфронтацию с народами, сделавшими свой выбор, в том числе на союзном референдуме. Это неизбежно обречет людей на новые страдания, ввергнет в хаос не

только наши государства, которые хотят жить вместе, но и создаст реальную угрозу человечеству.

Идет четвертый день существования подписанного Соглашения Содружества Независимых Государств, но уже можно сделать некоторые выводы: документы, подписанные в Беларуси, вызывают огромный интерес бывших республик Союза. Даже те из них, которые, провозгласив независимость, фактически отошли от Союза, высказывают свое одобрение этой инициативы, в том числе и письменно.

О своем решении вступить в Содружество в предварительном порядке заявила Армения. Поддержку оказал Кыргызстан. Сегодня для обсуждения этих вопросов прибывает делегация Молдовы во главе с Президентом Снегуром. В ближайшее время начнутся переговоры с республиками, которые пожелают войти в Содружество. Верю, что полноправным членом или соучредителем Содружества Независимых Государств станет и Республики Казахстан, которая была одним из инициаторов такого решения еще в декабре прошлого года. Именно сегодня Казахстан и республики Средней Азии, пять их руководителей, обсуждают этот вопрос в Ашхабаде, и к концу дня их решение будет известно.

Уважаемые народные депутаты, вам предстоит принять одно из самых, может быть, ответственных решений. От него в немалой степени будет зависеть дальнейшая судьба созданного Содружества, и прежде всего — России.

Рассчитываю на мудрость и государственный подход депутатов, на то, что Верховный Совет примет полноценное, воистину историческое решение. Проект постановления Верховного Совета о ратификации Соглашения о Содружестве вам представлен. Спасибо.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
от 12 декабря 1991 г. № 2014-1

**О ратификации Соглашения о создании
Содружества Независимых Государств¹**

Верховный Совет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, руководствуясь пунктом 15 статьи 109 Конституции (Основного Закона) РСФСР, постановляет:

1. Ратифицировать Соглашение между Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР) и Украиной о создании Содружества Независимых Государств, подписанное в г. Минске 8 декабря 1991 года.

2. В целях создания условий, необходимых для реализации статьи 11 названного Соглашения, установить, что на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР, законодательству РСФСР и настоящему Соглашению.

3. Президиуму Верховного Совета РСФСР во взаимодействии с Президентом РСФСР и Правительством РСФСР обеспечить представление Верховному Совету РСФСР проектов нормативных актов, вытекающих из положений Соглашения о создании Содружества Независимых Государств.

Верховный Совет РСФСР обращается ко всем государствам — бывшим союзным республикам СССР, независимо от их национальных, религиозных и иных различий, разделяющим идеи Соглашения, с предложением присоединиться к Содружеству Независимых Государств для взаимовыгодного сотрудничества в интересах всех народов.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

Протокол
к Соглашению о создании
Содружества Независимых Государств,
подписанному 8 декабря 1991 года в г. Минске
Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР),
Украиной от 21 декабря 1991 г.²

Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация (РСФСР), Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика

¹ Ведомости СНГ РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1798.

² Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. Вып. 1. С. 6–11.

IV. Из документов и материалов по Союзному договору

Узбекистан и Украина на равноправных началах и как Высокие Договаривающиеся Стороны образуют Содружество Независимых Государств.

Соглашение о создании Содружества Независимых Государств вступает в силу для каждой из Высоких Договаривающихся Сторон с момента его ратификации.

На основе Соглашения о создании Содружества Независимых Государств и с учетом оговорок, сделанных при его ратификации, будут выработаны документы, регламентирующие сотрудничество в рамках Содружества.

Настоящий Протокол является составной частью Соглашения о создании Содружества Независимых Государств.

Совершено в г. Алма-Ате 21 декабря 1991 года в одном экземпляре на азербайджанском, армянском, белорусском, казахском, кыргызском, молдавском, русском, таджикском, туркменском, узбекском и украинском языках. Все тексты имеют одинаковую силу. Подлинный экземпляр хранится в Архиве Правительства Республики Беларусь, которое направит Высоким Договаривающимся Сторонам заверенную копию настоящего Протокола.

За Азербайджанскую
Республику
А. МУТАЛИБОВ

За Республику Армения
А. ТЕР-ПЕТРОСЯН

За Республику Беларусь
С. ШУШКЕВИЧ

За Республику Казахстан
Н. НАЗАРБАЕВ

За Республику Кыргызстан
А. АКАЕВ

За Республику Молдова
М. СНЕГУР

За Российскую
Федерацию (РСФСР)
Б. ЕЛЬЦИН

За Республику
Таджикистан
Р. НАБИЕВ

За Туркменистан
С. НИЯЗОВ

За Республику Узбекистан
И. КАРИМОВ

За Украину
Л. КРАВЧУК

*21 декабря 1991 года
г. Алма-Ата*

V. МНЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

Материалы настоящего раздела представляют публикации, интервью, проекты публикаций, подготовленных для бюллетеня «Конституционный вестник» (1991. № 5–9), а также периодической печати 1991 г. Составители постарались предложить вниманию читателя материалы, отражающие проблематику конституционного процесса в 1991 г. с различных позиций.

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

КОНСТИТУЦИОННЫЙ
ВЕСТНИК

№ 6

Главные темы выпуска:

- правовая защита Конституции;
- устройство Конституционного суда: требования к Закону РСФСР и зарубежный опыт;

Этот номер познакомит вас также с новыми откликами на проект Конституции Российской Федерации.

ИЮЛЬ 1991

г.МОСКВА

Э.М. Аметистов,
доктор юридических наук

Проблемы конституционности международных договоров в Законе о Конституционном Суде РСФСР¹

В компетенцию Конституционного Суда, согласно Закону «О Конституционном суде РСФСР», входит рассмотрение вопросов о соответствии Конституции РСФСР не только внутригосударственных нормативных актов, но и международных договоров, заключаемых Федерацией. При этом, в отличие от внутригосударственных нормативных актов, в случае признания неконституционным международного договора, серьезно затрагиваются интересы не только соответствующих органов государственной власти и управления РСФСР, но и интересы иностранных государств либо республик, входящих в состав Союза или Федерации (когда речь идет о межреспубликанских договорах).

Попробуем представить себе возможные последствия возникающих ситуаций.

В отношении международных договоров Конституционный Суд наделен правом принимать два вида решений.

Когда речь идет о рассмотрении конституционности «международных договоров РСФСР, имеющих или могущих иметь непосредственное действие на территории РСФСР в качестве правовых норм (такие договоры в международном праве называются самоисполнимыми. — *Авт.*), если к моменту рассмотрения дела в Конституционном суде РСФСР они не были в установленном порядке ратифицированы и не вступили в силу» (п. 1.1) ст. 57 Закона о Конституционном Суде РСФСР), Суд может принять постановление о признании международного договора или его отдельной части неконституционными, и тогда «договор или его отдельная часть не могут быть ратифицированы, официально опубликованы, обнародованы или введены в действие, а, будучи ратифицированными или введенными в действие после вступления в силу постановления Конституционного Суда РСФСР, считаются недействующими. Утрачивают силу также полностью или частично решения о ратификации и введении в действие международного договора, принятые после вступления в силу постановления Конституционного Суда РСФСР о признании неконституционным международного договора или его части» (ст. 65, п. 1 Закона). На практике это означает, что оказываются напрасными все, часто весьма дорогостоящие, усилия, предпринятые сторонами догово-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 6. С. 44–49.

ра в период до и после его подписания (до ратификации), и зарубежная сторона несет ущерб как бы без вины, что не может не отразиться на репутации Российской стороны.

Вместе с тем за рамками ст. 57 (п. 1) оказываются:

1) так называемые самоисполнимые договоры, т.е. такие договоры, для должного исполнения которых необходимо принятие внутригосударственных нормативных актов, приводящих внутреннее законодательство в соответствие с правилами международного договора. Такие внутренние нормативные акты могут оказаться также неконституционными, ибо иначе невозможно будет исполнить условия договора. И все это может выясниться уже после ратификации и вступления договора в силу. Ущерб интересам зарубежной стороны очевиден;

2) договоры обоих видов (т.е. и самоисполнимые, и самоисполнимые), заключаемые РСФСР с СССР, союзными республиками и республиками, входящими в состав РСФСР, а также договоры, заключаемые между республиками, входящими в состав РСФСР. В случае признания таких договоров неконституционными другая их сторона также несет ущерб практически без ее вины.

Когда речь идет «о соответствии Конституции РСФСР ратифицированных или вступивших в силу без ратификации международных договоров РСФСР» (п. 1(3) статьи 74 Закона), то есть как вступивших в силу, так и не вступивших в силу таких договоров, Конституционный Суд дает заключения об их конституционности.

Из смысла п. 2 ст. 79 Закона следует, что такие заключения имеют консультативное значение. С учетом этих заключений высшие органы государственной власти РСФСР сами вправе решать судьбу таких договоров — либо денонсировать их, (что опять же нанесет ущерб интересам другой стороны и престижу РСФСР) или, соответственно, изменить Конституцию РСФСР, если договор представляет особую важность для Федерации.

С учетом сказанного и имея в виду уменьшить отрицательные последствия признания договоров РСФСР неконституционным, можно было бы предложить следующие изменения Закона «О Конституционном Суде РСФСР»:

1) сделать исключение для договоров из общего запрета Конституционному Суду осуществлять предварительный контроль и рецензирование и сформулировать п. 6 ст. 32 Закона следующим образом: «Конституционный Суд РСФСР не вправе осуществлять предварительный контроль и рецензирование проектов внутригосударственных нормативных актов, консультировать кого бы то ни было по подведомственным ему вопросам, касающимся таких актов, высказывать суждения о конституционности непринятых внутригосударственных нормативных актов, отсутствующей практики их применения и несовершенных действий». Внести в эту ста-

тью новый п. 7: «Конституционный Суд РСФСР может по собственной инициативе или по запросам заинтересованных министерств, ведомств, республик, входящих в состав РСФСР, осуществлять предварительный контроль и рецензирование проектов международных договоров РСФСР, а также проектов договоров между РСФСР и СССР, РСФСР и союзными республиками, РСФСР и республиками, входящими в состав РСФСР, между республиками, входящими в состав РСФСР, если в таких проектах содержатся правила иные, чем те, которые установлены в законодательстве РСФСР. Конституционный Суд может также высказывать суждения о конституционности неподписанных договоров такого рода».

2) Изложить п. 1(1) ст. 57 следующим образом: «Международных договоров РСФСР, договоров между РСФСР и СССР, РСФСР и союзными республиками, РСФСР и республиками, входящими в состав РСФСР, а также между республиками, входящими в состав РСФСР, если к моменту рассмотрения дела в Конституционном Суде они не были в установленном порядке ратифицированы и не вступили в силу». Тем самым под контроль ставятся все договоры, исходя как из их содержания (самоисполнимые и несамоисполнимые), так и из субъектов (не только международные, но и межреспубликанские и др.).

3) Изложить п. 1(3) ст. 74 следующим образом: «о соответствии Конституции РСФСР ратифицированных или вступивших в силу без ратификации договоров между РСФСР и участниками». Поэтому следовало бы заменить это сочетание термином «международные договоры и внутригосударственные нормативные акты», либо «международные договоры и акты законодательства РСФСР».

*С. Бабурин,
народный депутат,
кандидат юридических наук
В. Костенко,
кандидат юридических наук*

Политико-правовой анализ проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Гуманитарный аспект¹

Подготовка и принятие Конституции — Основного Закона общества — является ответственным экзаменом для высших органов государственной власти перед избирателями. Экзаменом — насколько реально по-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 19–31.

нимают депутаты социально-культурные процессы общества, в котором мы живем. Экзаменом на реальное понимание возможностей, и пределов политико-правового воздействия на становление гражданского общества. Последнее и будет являться предметом нашего анализа.

Еще в 1925 г. известный русский правовед, занимавшийся изучением политических вопросов, писал о Конституции СССР 1924 г.: «СССР — это своеобразный продукт коммунистического государственного творчества, не только не есть государство в современном смысле слова, но и не представляет из себя федерации. Под внешним обликом федеративного строя скрыта политическая действительность всевластной диктатуры Союзного ЦИКа, находящегося в полном распоряжении Коммунистической партии»¹.

Сказанное о Конституции СССР 1924 г. полностью относится и к Конституции РСФСР 1978 г., закрепившей доминанту КПСС над государством, государства — над обществом и, тем более, над личностью.

Кризис советского конституционализма 1987–1990 гг., породивший «парад суверенитетов», перенес центр власти на уровень республик в 1990 г. и применительно к РСФСР. Это нашло свое выражение, помимо текущего законодательства, и в изменениях Конституции РСФСР, а особенно — в проекте нового Основного Закона.

Но, прежде всего, несколько слов об РСФСР и России. Признать их тождество могут только стойкие наследники идеологии советского тоталитаризма, воспринявшие ленинско-сталинскую концепцию национальных отношений. Но и они вряд ли смогут опровергнуть тот факт, что РСФСР стала одним из результатов большевистского национально-государственного переустройства России, осколком великой державы. Россия — геополитическая реальность, выходящая далеко за рамки РСФСР. Осознание этого ведет не к ущемлению суверенных прав и интересов какой-либо республики, а к признанию общности их исторической судьбы, единства не только экономики или политики, но и духовной культуры.

При обсуждении проекта новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации не вызывают разногласий положения преамбулы, которые варьируются во многих статьях проекта Конституции, о том, что человек, его права и свободы являются главным приоритетом². Такой подход отражает современный этап общественного разви-

¹ См.: Гронский П. Фантом // Новое время. 1990. № 50. С. 42.

² Здесь и далее ссылки на проект Конституции (Основного Закона), Российской Федерации, который подготовлен Рабочей группой и группой экспертов Консти-

тия — возрастание роли и значения индивида в социальных процессах. Социальный прогресс стремительно идет по пути все большего усложнения, что обусловлено возрастанием разнообразия человеческих индивидуальностей¹. Сегодня изменения, происходящие на протяжении жизни одного поколения, столь велики, что человек вынужден жить в динамично меняющейся социальной среде. Именно этим обусловлено, что в последней четверти XX века в культурной, экономической и политической жизни развитых стран значительно усиливается роль индивидуума, нарастает тенденция персонализации общественных отношений, расширяются права, свободы и возможности индивида². Последние составляют основу социально-экономического благополучия и политической стабильности развитых стран.

Пятилетие наших демократических реформ подтвердило, что мы также подвержены этой тенденции. За последние три года произошли существенные изменения в ориентациях на формы политического сознания и поведения. Это особенно характерно для молодежи.

Демократические реформы в социалистических странах направлены, прежде всего, на устранение отчуждения граждан от социально-экономических и политических процессов, а следовательно, их персонализацию. Каждая страна, исходя из своих возможностей, самостоятельно вырабатывает механизмы персонализации общественных отношений. Предложены политические, экономические и правовые механизмы персонализации и в проекте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Обратимся к тем разделам проекта, которые в большей мере обращены к индивиду (человеку, гражданину, личности). Такими разделами являются: раздел II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина», раздел III «Гражданское общество».

В этих двух разделах 86 статей, из них 79 имеют отсылочный характер. В этих статьях права и свободы будут «гарантированы», «защищены», «предусмотрены», «определены», «установлены» и т.д. законом. Таких прямых отсылок к еще не существующему закону 85 и, кроме того,

туционной комиссии РСФСР с параллельными местами и вариантами. Принят за рабочую основу пленарным заседанием Конституционной комиссии РСФСР 12 октября 1990 года. М., 1990. 68 с.

¹ См., напр.: Принципы организации социальных систем / Под ред. М.И. Серова. Киев; Одесса, 1988. С. 173; Социальные ориентиры обновления: общество и человек / Под ред. Т.И. Заславской. М., 1990. С. 373—378.

² См.: Документы Копенгагенского совещания-конференции по человеческому изменению СБСЕ // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 93—97.

еще 56 косвенных. Полторы отсылки на каждую статью, при том, что неизвестно когда и какие законы оформит и примет законодатель. Остается только надеяться на «ум, честь и совесть» Верховного Совета РСФСР. Но такой способ провозглашения прав и свобод традиционен. Он характерен для Конституции РСФСР 1978 г. В проекте Конституции прав и свобод декларировано значительно больше, чем в Конституции РСФСР 1978 г. Но что будет в реальности? Количество не гарантирует качество, то есть соблюдение и реализацию конституционных норм. Конституционные нормы действуют в той мере, в какой непосредственно адресованы гражданам, которые обладают правовыми возможностями непосредственно и эффективно защищать свои конституционные права и свободы от любого их нарушения.

В шести статьях предприняты более или менее удачные попытки прямого наделения правами и свободами человека и гражданина. Во втором разделе статья 2.5.2: «Никто не может быть принужден к даче объяснений и показаний против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников». В разделе III статьи 3.1.7; 3.2.2; 3.3.4; 3.4.1; 3.4.4 и 3.6.3. Удачно в юридическом плане изложена статья 3.4.1: «Средства массовой информации свободны. Цензура не допускается. Средства массовой информации несут ответственность за нарушение норм Конституции и закона».

Если обратиться к наиболее стабильной конституции — Конституции США — либо к Всеобщей декларации прав человека, то нельзя не отметить характерную для этих документов особенность — статьи носят прямой характер и непосредственно обращены к человеку. Во многом по такому принципу построены конституции стран Западной Европы. Это характерная черта правовых государств. Они наделяют правами человека, а не гражданина. В проекте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации упоминается о правах гражданина 44 раза, человека и личности — 22 раза.

Анализ II и III разделов Конституции (Основного Закона) Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы. Политические механизмы персонализации, предложенные в проекте конституции, являются скорее декларативными, чем реальными. Усилить последний аспект можно, прежде всего, юридическим путем. Для этого необходимо устранить все промежуточные звенья между человеком и его правами и свободами. Необходимо признать у каждого члена нашего общества равные и неотъемлемые права и свободы. В качестве образца и основы может выступить «Всеобщая декларация прав человека», которая подписана СССР.

Государство, все его органы, общественные организации обязаны соблюдать, обеспечивать и гарантировать конституционные права и свободы человека, которому в качестве гражданина следует представить право обращения в суд при любом нарушении его конституционных прав и свобод. И только затем предусмотреть обязанности гражданина соблюдать права и свободы других граждан, законы общества и государства, не посягающие на его права и свободы человека и гражданина.

В гражданском обществе и правовом государстве права и свободы человека являются высшей культурной и юридической ценностью, поскольку именно человек — основополагающее начало и основной субъект социально-культурного прогресса. Наши, долго преследующие нас, беды, неудачи и трагедии обусловлены непониманием роли и значения индивида в социальных процессах, систематическим разрушением индивидуальных форм экономической, политической и правовой деятельности человека.

Право на жизнь, владение имуществом, свободу и равенство человек не отчуждает никому и никто не может их отчуждать. Это неотчуждаемые ценности — границы власти государства, общества, социальных групп. Среди прав и свобод человека особое место занимает право на собственность и свобода ею распоряжаться. В становлении правового государства, демократического политического строя (парламентской демократии), гражданского общества исключительную роль сыграла частная собственность.

Больше собственников — больше политически заинтересованных во взаимодействии людей и социальных групп. Они могут решать свои проблемы только на путях равенства, партнерства, согласия, опыт которого накоплен при решении экономических вопросов в условиях рыночного взаимодействия. Политические кризисы стран Западной Европы в конце XIX — начале XX века были вызваны не частной собственностью и рыночными отношениями, а централизованными докапиталистическими формами общественного и государственного управления. Эти формы исключали в политике плюрализм, демократизм и равенство, достигнутое в экономических отношениях. Преодоление этого противоречия и прорастание экономического плюрализма и сотрудничества в политическое, социальное и культурное позволили так называемым «капиталистическим странам» развиваться естественным путем и иметь естественные результаты. В России это противоречие решили в пользу докапиталистического (феодалного) политического централизма, что привело к разрушению возникшего на базе частной собственности экономического плюрализма, рынка, экономи-

ческой заинтересованности в сотрудничестве различных социальных групп. Поэтому у нас другие результаты: подчинение экономики, а затем всего общества государству, монополизация почти всех видов жизнедеятельности. Политические механизмы вытеснили и разрушили социально-экономические, культурные формы общественного развития, что с неизбежностью разрушало общество.

В нашем общественном и политическом сознании отсутствует понимание того, что именно частная собственность является экономической основой благосостояния тех государств, которые мы называем развитыми. Мы хотим иметь их материальные блага, но без частной собственности, рынка, рыночных механизмов, которые их создают. Частная собственность — это такая экономическая форма, которая в наименьшей мере отчуждена от производителя, в наибольшей мере его заинтересовывает и в силу этого максимально эффективна. Частная собственность — определенная экономическая технология, она не капиталистическая и не социалистическая. Она — форма экономической деятельности, возникающая на определенном этапе развития экономики любого общества и дающая ему новые социально-экономические возможности развития. Это особо подчеркивают многие экономические эксперты Европы и Америки. Но у нас насаждается одна «великая утопия» на всех об экономическом превосходстве наемного труда на одного монопольного эксплуататора-собственника (государство). Именно она есть основной фактор нашей экономической скудности.

Говоря о политических механизмах персонализации экономических и социальных отношений, следует особо выделять приоритет прав и свобод человека, в центре которых находятся социально-экономические права на жизнь, здоровье, собственность, на свободу экономической деятельности. Следует особо подчеркнуть, что рост конфронтации, наличие национальных конфликтов во многом вызваны недостатком социально-экономических прав и свобод. Декларируемые экономические права и свободы невозможно осуществить. Этому отчаянно сопротивляются наши благодетели: министерства, ведомства, директора да председатели. Они заинтересованы в монопольной эксплуатации.

Именно поэтому глава 3.1 «Собственность, труд, предпринимательство» должна быть центральной главой проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Она должна быть существенно расширена, четко и однозначно изложены ее статьи и пункты по вопросам частной и коллективной, муниципальной и государственной собственности. Необходимо гарантировать равенство и свободу экономической деятельности всех субъектов собственности и указать границы, кото-

рые не могут переступить государственные органы и государство в целом. Особое значение следует уделить правовой защите собственности, свободе экономической деятельности. Предусмотреть право собственника требовать через суд от любого государственного органа возмещения ущерба за вред, нанесенный его имуществу.

В основе рыночной экономики — частная собственность. Именно она привела к возникновению саморазвивающихся социально-экономических и общественно-политических, индивидуально-коллективных механизмов. Создание юридических механизмов функционирования частной собственности потребует времени и существенных изменений в нашем сознании и нашей практике. Поэтому в Конституции необходимо заложить и гарантировать механизмы, поощряющие возникновение частной собственности, приватизацию мелких предприятий. Для этого следует закрепить в Конституции право индивидов и трудовых коллективов на всех уровнях самим выбирать форму собственности и формы экономической деятельности. Сегодня развитие аренды и кооперации в экономике блокируется и контролируется управленческими структурами, которым прямо или косвенно предоставлено больше прав, чем арендным и кооперативным предприятиям, гражданам. В полной зависимости от администрации государственных предприятий индивидуальные арендаторы и кооператоры. В этой связи еще Аристотель писал: «Собственность должна быть общей только в относительном смысле, а вообще — частной. Ведь когда забота о ней будет поделена между разными людьми, среди них исчезнут взаимные нарекания...»¹.

Анализируя механизм политической персонализации, нельзя не затронуть то, в какой мере они адекватны целям и задачам, которые ставит перед собой законодатель; попробуем, прежде всего, определить, в какой мере эти цели и задачи могут быть реализованы на данном этапе развития нашего общества.

Уже отмечалось, что II–III разделы проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации в целом отвечают мировой тенденции персонализации общественных отношений. Но конкретное общество имеет свою специфику и особенности. Наша специфика в том, что мы еще во многом тоталитарное общество по созданию, поведению, социальным и особенно экономическим структурам. Центральным элементом этого общества была и еще есть КПСС. В этом смысле КПСС занимает особое место среди других общественно-политических структур.

¹ *Аристотель*. Соч.: В 4 т. Т. 4. М., 1984. С. 410.

Следует это понять и сделать необходимые выводы. Нельзя ставить вопрос о запрете КПСС либо изъятии, перераспределении ее собственности. Наша история показывает, что разгром одной структуры, бывшей основой общества (монархия), ведет к возникновению другой, но уже со значительно худшими социально-культурными и политическими параметрами. Запрет, разгром, революции — это формы разрушения общественного организма. Они во всех отношениях проигрывают эволюции — прорастанию новых структур через старые, либо возникновению новых общественных форм наряду с существующими. Поэтому основная задача новой Конституции Российской Федерации — обеспечить эволюционное развитие нашего общества. Для этого необходимо обеспечить равные условия для деятельности как существующих форм, так и возникновения новых форм: социальных, культурных, экономических, политических. Но обязательно представить человеку (индивиду, гражданину, личности и т.п.) приоритетное право выбора социально-экономических, культурных и политических форм. И тогда эти формы, структуры экономические, политические, национальные, социально-культурные и т.д. будут бороться не друг с другом, а за свою социальную базу — индивида, удовлетворяя его интересы и потребности.

Статьи Конституции должны быть равнообязательны для всех и не делать различия между людьми, какие бы они цели и задачи перед собой не ставили. Нельзя ограничивать простор человеческого выбора. Поэтому конституционные нормы должны обозначать границы человеческих действий только там и тогда, где затрагиваются основополагающие устои жизнедеятельности индивида и общества. В таком ракурсе написана Всеобщая декларация прав человека. В ней из 30 статей лишь только в части второй статьи 29 указаны границы осуществления прав и свобод человека. В остальных случаях необходимо обеспечить защиту и гарантировать человеку возможность беспрепятственной деятельности по реализации своих прав и свобод. Этому, например, посвящены 29 из 30 статей Всеобщей декларации человека. Во многом по такому принципу построены конституции США и других правовых государств Западной Европы.

Если мы говорим о правовом государстве, которое будет способствовать развитию гражданского общества, то следует осознавать следующее:

1. Правовое государство — это такое государство, которое действует только на основании закона. В правовом государстве не может быть инструкций министерств и ведомств и тем более правовых подзаконных актов для служебного пользования, которые неизвестны тем, по отношению к кому они могут быть применены, и без которых должностные

лица отказываются выполнять нормы закона. Закон не должен дублироваться ведомственными инструкциями, которые искажают и выхолащивают его смысл.

2. Государство не может иметь преимущества перед субъектами права, выполняет свои функции в пределах закона и несет ответственность за все свои неправомерные действия и невыполненные обязательства.

3. Правовое государство — инструмент человека и общества. Оно в строго ограниченном законом пространстве может вмешиваться в общественные процессы и личную деятельность людей. Главная задача правового государства — обеспечивать общественный порядок и гарантировать права и свободы человека. Поэтому, когда речь идет о конституции правового государства, то право и закон имеют приоритет над государством и его исполнительно-распорядительными органами. Но именно юридические механизмы проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации являются наиболее уязвимым местом.

Десятилетия беззакония, юридического террора, идеологизированных законов не могли не породить извращенное правосознание и соответствующую правовую практику, которые пропитали наши общественно-политические и государственные структуры¹. Наши государственные органы, в том числе и правоохранительные, не защищали человека и пока не могут его защищать. Народные депутаты должны и обязаны эту нашу антиправовую среду брать в расчет при выработке новой Конституции.

В определенной мере такая тенденция просматривается в проекте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Но в самом проекте уже заложили механизмы, которые блокируют эту попытку и делают Конституцию не Основным Законом нашего общества, а одним из документов Съезда народных депутатов РСФСР. Укажем лишь на темы, что присутствуют в анализируемых нами разделах.

1. Многочисленные отсылки к законам, которые будут изданы после принятия Конституции Российской Федерации, то есть опосредованность конституционных норм. Неопределенная конституционная норма дает возможность должностным лицам, государственным органам в своих интересах толковать эту неопределенность.

2. Нет приоритета прав и свобод человека. Права и свободы не имеют прямого действия. Гражданин не имеет конституционного права обратиться в суд в случае любого нарушения его прав и свобод, а также на возмещение государством полного ущерба, который нанесен граждани-

¹ См.: *Храмов Н.* Смертная казнь по воле народа // Новое время. 1991. № 6. С. 2—3.

ну преступлением и правонарушением, если правонарушитель не может его возместить полностью по решению суда.

3. Суды лишены права ссылаться на Конституцию и решать дело на основании конституционной нормы, если закон и подзаконные акты противоречат Конституции. Допускается приостановление действия конституционных норм, пока будет решаться вопрос об отмене закона, противоречащего Конституции. За ошибки законодателя будут расплачиваться граждане. Таким образом, законодательные органы ставятся в привилегированное положение по отношению к Конституции и суду.

4. Отсутствие единой, точно определенной терминологии. Конституция прежде всего основной, фундаментальный юридический документ нашего государства. Любой правовой акт и тем более Конституция требует полной формальной определенности употребляемых фраз, выражений и особенно юридических терминов. Каждый термин конституции должен пониматься и толковаться однозначно. Недопустимы расплывчатость формулировок. Конституция должна содержать краткие, ясные, однозначно определенные и однозначно понимаемые формулировки и термины, в которых с исчерпывающей полнотой выражена мысль законодателя.

Разделы II и III проекта Конституции Российской Федерации содержат много неопределенных, расплывчатых терминов, не имеющих даже юридического характера. Например, «никто», «иной», «любой», «неприкосновенны», «неотчуждаемы», «покровительство», «достаточных», «либо». Есть совершенно необъяснимые формулировки: «Право на получение возможности», «свободного и достойного труда», «квалифицированную медицинскую, юридическую помощь», «обеспечение достойного существования», «неотчуждаемое естественное право». Таких терминов и формулировок только во втором разделе свыше 60 (шестьдесят). Кто бы ни определял их содержание: законодатель, правоприменяющие органы управления, суды, — это уже субъективное усмотрение, как минимум.

Наличие в Конституции неопределенных, неточных терминов — лазейка для тех, кто будет принимать и исполнять подзаконные правовые акты. Таких терминов в проекте Конституции Российской Федерации очень много. Состояние нашего правового сознания, правовой культуры граждан, государственных органов и общественных организаций дает все основания предполагать, что произойдет очень быстрое выхолащивание конституционных норм. Они вновь будут выполнять роль ширмы, за которой будет осуществляться юридический субъективизм, волюнтаризм и произвол.

Чтобы избежать этого, необходимо иметь терминологический словарь Конституции Российской Федерации, в котором каждый термин Конституции будет точно и однозначно обозначен. Право толковать термины конституции и вносить изменение в их содержание следует предоставить только Конституционному Суду РФ. Он способен юридически профессионально и системно осуществлять терминологическое толкование.

При анализе проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации мы исходим из того, что Конституция должна максимально отвечать юридическим параметрам, поскольку она является фундаментом правовой системы общества. Но юридические параметры не являются целью Конституции. Она должна отражать состояние и тенденции того этапа общественно-политического развития, которое проходит общество. Оно на пути от тоталитаризма к гражданскому обществу и правовому государству. Как свидетельствует мировой опыт, в основе гражданского общества и правового государства лежат права и свободы человека и гражданина, его потребности и интересы. Следовательно, их закрепление, обеспечение и реализация является целью новой Конституции. В проекте Конституции в большей мере нашло отражение провозглашение и закрепление прав и свобод человека и гражданина. В этом — огромное достижение. В политическом плане это самое значительное достижение нашего общества за последние сто лет. Но юридически вновь не обозначены механизмы обеспечения и реализации прав и свобод. В этом существенный недостаток анализируемого проекта. В этом плане проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации является собой образец юридической поверхностности. Политическое содержание и цели Конституции юридически не оформлены. Поэтому проект требует очень основательной юридической проработки.

Верховный Совет РФ и съезды народных депутатов РФ осваивают и постигают юридическую культуру правотворчества. Об этом свидетельствуют законы, дополнения, изменения, внесенные в действующую Конституцию РФ на четвертом Съезде народных депутатов. На определенном этапе своей деятельности накопленный потенциал политической и правовой культуры депутатов позволит политически и юридически адекватно отразить реалии и тенденции развития нашего общества в новой Конституции России. Здесь спешить более опасно, чем промедлить. Аргументом тому является наш собственный опыт, из которого многие страны сделали для себя выводы. Пора научиться и нам делать выводы, хотя бы из своего собственного опыта, и не спешить к светлому будущему в очередной раз.

* * *

Работа над статьей была завершена, когда весной 1991 г. появился компромиссный вариант проекта Конституции Российской Федерации. Затем последовали события, качественно изменившие политико-правовые реалии в стране. Отдельные положения проекта, казавшиеся непреложными, утратили свое значение, другие, напротив, выдвинулись на первый план. Это связано, прежде всего, с уходом с политической сцены КПСС и крушением союзных структур власти, с ликвидацией вследствие этого многих альтернатив нашего развития. Отныне возрождение России возможно только через укрепление и подъем Российской Федерации. Что исключительно важно: появилась не только необходимость, но и возможность отказаться в федеративном устройстве от узких рамок национально-государственного принципа в его ленинско-сталинском понимании, возможность придти к более гибкому и эффективно построенному Федерации на основе не права нации, а права и интереса личности.

Именно события последних месяцев заставляют нас подтвердить сделанную полгода назад правовую оценку проекта Конституции Российской Федерации, особенно в ее гуманитарном аспекте.

*И.В. Бестужев-Лада,
академик РАН,
консультант Управления по связям
с Верховным Советом Российской Федерации,
политическими и общественными организациями*

О проектах российской Конституции¹

1. Вряд ли можно сомневаться, что путь нарастающей дифференциации экономических и политических статусов субъектов Российской Федерации — гибельный путь, неизбежно ведущий к распаду любой федерации. Дело в том, что он обязательно открывает гонку «суверенитетов», в ходе которой каждый субъект старается получить, возможно, более высокий статус и любой успех одного немедленно вызывает ревность и удесятеренные старания других, использующих прецедент в своих интересах. Уже сегодня ясно, что наивысший статус — договорные отношения субъекта с федерацией один на один, причем они, в принципе, могут

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 97–100.

быть доведены до состояния, фактически ничем не отличающегося от отношений с любым другим государством мира. Нетрудно понять, что при господстве подобных отношений федеративность будет становиться все более номинальной и при первом же серьезном политическом кризисе федерации даже формально придет конец.

Открытое сопротивление этой губительной тенденции при существующих условиях в высокой степени затруднительно. Но ее же, эту тенденцию, можно преобразовать и на благо как всех без исключения субъектов РФ с федерацией в целом. Последние предусматривали бы добровольное волеизъявление субъектов РФ касательно принципа разделения национально-культурных и социально-экономических аспектов управления. Первые подразумевали бы развитие культуры данного этноса на всей территории РФ под эгидой правительства соответствующего субъекта РФ (например, для всех татар РФ). Вторые имели бы в виду воссоздание крупных экономических районов с межобластными и межреспубликанскими совнархозами, которым субъекты РФ добровольно, в договорном порядке, делегировали бы соответствующие полномочия, с гарантией полного учета социально-экономических и политических интересов субъекта РФ. Напомним, что единственной альтернативой подобного курса является стихийное сползание к процессу «югославизации страны», когда этнократическая олигархия ставит «некоренное» население на положение турок в Германии, вызывая массовую миграцию или кровавую междоусобицу с полным разорением народного хозяйства. Напротив, предлагаемый курс, не подрывая суверенности субъектов РФ, расширяет их национально-культурный ареал и существенно улучшает условия для социально экономического развития, оптимального решения экономических и социальных проблем.

Заметим, что обостряющаяся борьба различных группировок в правящих кругах РФ заставляет их по нарастающей апеллировать именно к субъектам Федерации, а те за свою поддержку, конечно же, требуют повышения статуса. Если не преобразовать указанную тенденцию в вышеупомянутом смысле и не закрепить такое преобразование конституционно, сползание к катастрофе неминуемо.

2. Авторы практически всех текстов Федеративного договора и проектов новой конституции, в стремлении избежать конфликтных ситуаций, прибегли к нарочито расплывчатым формулировкам, когда дело касается конкретного разграничения компетенции центральных и местных органов. Так, например, ст. 1 Федеративного договора относит к ведению федеральных органов РФ «внешнеэкономические отношения РФ», а ст. 3.2 провозглашает, что все субъекты федерации «являются са-

мостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей». Получается, что внешняя торговля делится на федеральную и областную (республиканскую), без уточнения демаркации между ними по номенклатуре экспорта и импорта. Ясно, что это — мина замедленного действия, которая неминуемо взорвется, когда дело дойдет до практики. К тому же следующая статья устанавливает, что «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются собственностью народов, проживающих на территории соответствующих республик». А собственностью, как известно, можно распоряжаться по собственному усмотрению, в том числе и торговать ею, не спрашивая никого. Но в таком случае причем тут Федерация? Необходимо провести тщательную экспертизу каждой из такого рода формулировок и либо поправить ее, либо опереть на более детальный частный закон.

3. Необходимо отметить, что указанный порок свойственен обоим главным проектам конституции — и «парламентскому», и «президентскому». В текст последнего, как известно, Федеративный договор включен полностью. Кроме того, его положения подкреплены рядом статей (62 и др.). В первом аналогичное противоречие заложено ст. 77.1, 77.3, 78.16, 78.3 и др. Вообще надо сказать, что главное отличие одного проекта от другого сводится в основном к тому, что в одном детально устанавливаются способы разгона парламента, а в другом — способы отрешения президента от власти. Это, учитывая сложившуюся обстановку, создает впечатление печальной комичности. В остальном небрежность формулировок, несущих в себе заведомые «мины замедленного действия», которые начнут взрываться одна за другой, просто поражает. Рекомендаций в данном отношении напрашивается две, одна другую не исключающие.

А. Развернуть соответствующие статьи Конституции и договора таким образом, чтобы в них ясно было указано разграничение того, что именно относится к прерогативам Федерации, а что — остается за ее субъектами (это касается, разумеется, не только основных статей экспорта и импорта, налоговых привилегий и пр.).

Б. Указать, что соответствующие статьи опираются на детально разработанные законы (которые еще предстоит разработать).

Вообще говоря, почти каждая статья Конституции нуждается в подкреплении соответствующим детальным законом. Но так как это — работа не одного года, то предлагается разделить ее на 2–3 этапа: сначала опереть наиболее важные в данном отношении статьи, несущие в себе чреватые взрывом противоречия, на краткие уточняющие законы, разработка которых может уложиться в несколько недель, затем на протяжении нескольких месяцев развернуть тексты законов более детально, а

уж в последующие годы вести нормальную законодательную работу. Такой порядок напрашивается потому, что время не ждет, и пока годами разрабатываются законы, может быть наломано немало дров.

4. Сказанное относится не только к оптимальному сочетанию национально-культурных и социально-экономических аспектов управления (кстати, хорошей основой для развития этого положения может послужить ст. 70(2) «парламентского» проекта о гарантии прав этнических общностей на культурную автономию) и к четкому разграничению внешнеэкономической деятельности между Федерацией и ее субъектами. Та же небрежность формулировок прослеживается по многим другим вопросам. Так, вопросы помилования и амнистии (т.е. по сути коллективного помилования) относятся к прерогативам и Верховного Совета (ст. 86-р «парламентского» проекта), и Президента (ст. 93-р). И это в условиях дискуссионности самих юридических институтов амнистии и помилования, перечеркивающих решения третьей независимой власти (судебной), да еще в условиях половодья преступности, позорной беспомощности государства в этом отношении и ужасных по своим последствиям результатов каждой из проводившихся у нас за последние полвека амнистий. Вообще, популистская риторика, свойственная обоим проектам в высокой степени, заметно снижает их реальную эффективность, в том числе и в общественном мнении страны.

*Н.Т. Ведерников,
народный депутат РСФСР,
член Конституционной комиссии,
профессор*

Конституционный Суд и правовая защита конституционного строя¹

Конституционный Суд РСФСР, призванный обеспечить соответствие положений как текущего законодательства высших органов государственной власти РСФСР, так и практики его применения Основному Закону РСФСР, является важным элементом в структуре органов государства, руководствующегося принципом разделения властей.

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 44–47.

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

КОНСТИТУЦИОННЫЙ
ВЕСТНИК
№ 8

В этом выпуске:

- доработанный и исправленный проект Конституции Российской Федерации с комментарием;
- Сергей Бабурий и Олег Румянцев высказывают свои точки зрения на пути развития конституционализма в России;
- кое-что из мирового опыта принятия новых конституций;
- материалы о роли спикера: его полномочия и политическая роль.

ОКТАБРЬ 1991

г.МОСКВА

Конституционный Суд — это, образно говоря, конституционный контролер, его главная функция заключается в защите демократического конституционного строя РСФСР. Причем впервые в нашей законотворческой деятельности в стране в целом, этот конституционный контроль, согласно Закону о Конституционном Суде, показывает, что он предназначен для функционирования названного органа — Конституционного Суда РСФСР — в нормальных условиях плавного, скоординированного функционирования всей системы высших органов государственной власти, всех трех ее ветвей: законодательной, исполнительной и судебной, когда первая и вторая ветви власти издадут законы, постановления и другие акты управления, соответствующие должностные лица на их основе осуществляют свою деятельность, а Конституционный Суд следит за соответствием как издаваемых актов, так и практики их применения Конституции РСФСР.

При такой схеме все, как говорится, обстоит чинно и благородно. Действительно, в теоретическом плане, в условиях нормального хода жизни народа, страны, функционирования всего государственного механизма порядок деятельности Конституционного Суда, определенный нашим российским законом, представляется правильным и обоснованным.

Однако, жизнь показывает, что в условиях всеобщей нестабильности и напряженности возможны различного рода превращения и катаклизмы, способные поставить на грань существования само демократическое государство и все его институты.

Именно такого рода события произошли в нашей стране 19–21 августа этого года, справедливо квалифицированные как государственный переворот. И, как это может показаться на первый взгляд ни парадоксальным, существующая система государственного устройства оказалась незащищенной в правовом отношении от подобного рода событий. В нашей системе органов государства нет ни одного, который был бы призван максимально оперативно если и не дать отпор такого рода событиям или пресечь их, то хотя бы дать им оценку и высказать авторитетное суждение с позиций действия Основного Закона (Конституции) о неправомерности, а вернее о неконституционности, актов и действий высших должностных лиц, органов, подобных возникшему в эти дни самозванному Государственному комитету по чрезвычайному положению (ГКЧП).

Представляется, что таким органом вполне может явиться Конституционный Суд, но при непременно расширении его полномочий и уточнении процедуры рассмотрения вопросов в подобных ситуациях. В этих целях в действующий Закон о Конституционном Суде РСФСР следует, на наш взгляд, внести дополнения хотя бы по трем позициям.

Первое. Следует более конкретно и точно определить случаи обязательной дачи заключений Конституционного Суда.

Второе. Предусмотреть в законе случаи ускоренного судопроизводства, когда Конституционный Суд будет вправе дать заключения в ускоренные, против обычных, сроки их рассмотрения.

Третье. В подобных случаях следует придать заключениям Конституционного Суда обязательную силу их исполнения.

Реализация высказанных предложений требует внесения небольших по объему, но существенных по содержанию дополнений в Закон о Конституционном Суде РСФСР, с тем, чтобы сделать данный орган в необходимых случаях органом быстрого реагирования и по настоящему конституционно-контрольным.

По первой позиции. Целесообразно внести в параграф 3 части 2 статьи 1 Закона, где говорится о даче заключений Конституционного Суда в установленных законом случаях следующее дополнение: «в том числе обязательности заключений в случаях введения на территории РСФСР или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения, а равно иных действий и решений высших должностных лиц РСФСР, направленных на отмену или приостановление действия Конституции РСФСР, основных прав и свобод граждан».

По второй позиции, относительно сроков рассмотрения вопросов в Конституционном Суде РСФСР. Согласно статье 31 принятого Закона, Конституционному Суду лишь для того, чтобы он начал изучение вопроса, предоставлен семидневный срок с момента получения им соответствующих материалов, а для окончательного решения по делу предусмотрен шестимесячный срок с того же момента, либо с момента обнаружения соответствующего повода. Ясно, что в экстремальных условиях такие сроки рассмотрения принятия решений являются неприемлемыми. Поэтому предлагается статью 31 данного Закона дополнить пунктом 3 в следующей редакции: «В условиях чрезвычайного положения, или в условиях иного ограничения действия Конституции РСФСР, Конституционный Суд РСФСР вправе по своей инициативе провести немедленное рассмотрение и дать заключение о конституционности актов того или иного органа или должностного лица, издающего акты в этот период». Реализация приведенного положения Конституционным Судом представляется вполне возможной в любое время, поскольку данный орган власти, в отличие от Верховного Совета РСФСР, является постоянно действующим органом и его работа не может прерываться на каникулы — (пункт 2 статьи 4 Закона о Конституционном Суде РСФСР).

По третьей позиции — относительно обязательности исполнения заключений Конституционного Суда и последующей ответственности

за их неисполнение — положение представляется наиболее плачевным. Согласно статье 79 Закона о Конституционном Суде РСФСР, заключение Конституционного Суда о соответствии Конституции РСФСР действий и решений высших должностных лиц РСФСР обязывает признавать их конституционность или неконституционность в соответствии с данным судом заключением. Однако в законе нет указания на механизм наступления ответственности в случае неисполнения заключения Суда о неконституционности того или иного акта или действий высших должностных лиц. Указание пункта 7 статьи 8 Закона о том, что отказ или уклонение от рассмотрения либо исполнения решений Конституционного Суда «влекут за собой установленную законом ответственность», является слишком общим и не относится к ответственности за неисполнение заключений данного судебного органа. Поэтому вполне оправданным было бы указание на последствия неисполнения заключений Конституционного Суда в пункте 1 статьи 79 Закона вплоть до уголовной ответственности. Она могла бы возникать в случае наступления тяжких последствий исполнения соответствующих актов и действий должностных лиц, признанных судом неконституционными.

Высказанные выше предложения и дополнения в Закон о Конституционном Суде РСФСР призваны, по мнению автора, еще в большей мере способствовать тому, чтобы Конституционный Суд РСФСР, даже в возможных экстремальных ситуациях нашей непростой современной жизни, был способен в полной мере выполнить свою роль в качестве высшего органа судебной власти, защищающего конституционный строй РСФСР.

М.С. Горбачев

Декабрьский выбор: новое государственное образование или распад страны?¹

Прелюдия

Августовский путч сорвал процесс формирования новых союзных отношений между суверенными государствами, осложнил и подстегнул дезинтеграцию — уже не только государства, но и общества. Понимая всю опасность новой ситуации для демократических преобразований, возобновление работы над Союзным договором я рассматривал как

¹ *Горбачев М.С. Декабрь-91. М., 1992. С. 5–29.*

самый главный приоритет. Этим определялись все мои действия в ходе чрезвычайной сессии Верховного Совета СССР, созванной сразу после путча и принявшей решение о безотлагательном проведении внеочередного Съезда народных депутатов СССР. Он открылся 2 сентября.

Оценивая атмосферу, сложившуюся накануне Съезда, и особенно дискуссию вокруг повестки дня, как я, так и руководители республик были весьма обеспокоены тем, как бы Съезд вновь, как это было на предыдущих, с самого начала не втянулся в бесплодные споры, — острота обстановки этому необычайно благоприятствовала. Но страна не должна была ни одного дня оставаться в состоянии политического разброда, неясности перспектив.

В ночных дебатах родились и идея, и сам текст Заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик (его подписали 10 республик, а в разработке участвовала и Грузия, отсюда известная формула «10 (11) + 1»).

И тогда, и сейчас я считал и считаю, что на Съезд надо было выходить с общей позицией президента и руководителей республик — общее заявление тогда было важнее самого блестящего доклада Президента СССР. В конце концов на этом и сошлись. Хотя по данному поводу было и немало спекуляций.

В Заявлении предлагалась программа неотложных действий по выводу страны из острой фазы политического кризиса. Зафиксирована необходимость подготовить и подписать всеми желающими республиками Договор о Союзе Суверенных Государств, в котором каждая из них могла бы самостоятельно определить форму своего участия в Союзе.

При всей драматичности собственного положения Съезд не мог не ощущать, в каком состоянии находится общество. Не все на Съезде с точки зрения демократии проходило так уж чисто и гладко, но требовать этого было просто нереально. Именно там сформировались основные позиции: Союзный договор нужен, Экономический договор необходим. Были зафиксированы положения о единых вооруженных силах, о соблюдении международных обязательств, об общей скоординированной внешней политике.

После острой, бурной дискуссии Съезд принял пакет решений, определявших задачи **переходного периода**, включая конституционный Закон о государственных органах Союза в этот период. Для согласованного решения вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы республик, был образован Государственный Совет в составе Президента СССР и высших должностных лиц республик.

Практически сразу же началась разработка новой редакции проекта Союзного договора. 10 сентября состоялась встреча с Б.Н. Ельциным, на которой мы обсудили связанные с этим проблемы. 16 сентября вопрос о будущем Союза рассматривался на заседании Госсовета, причем восемь республик (РСФСР, Беларусь, Узбекистан, Казахстан, Туркменистан, Азербайджан, Таджикистан, Кыргызстан) заняли тогда позитивную позицию.

На том же заседании Госсовет рассмотрел проект Экономического договора, подготовленный комиссией Явлинского. Одновременно шло формирование, в соответствии с изменившимися условиями, союзных структур власти — назначены новые руководители, начата реорганизация Министерства иностранных дел, Министерства обороны, Министерства внутренних дел и Комитета государственной безопасности, создан Межреспубликанский экономический комитет.

Большинство бывших союзных республик приняло участие в разработке Договора об экономическом сообществе. После того как 18 октября восемь суверенных государств подписали его, он был направлен на ратификацию в республиканские парламенты. Ускоренными темпами готовился пакет сопутствующих соглашений. Начал действовать Межреспубликанский экономический комитет. В республиках по согласованной Съездом народных депутатов схеме начал формироваться депутатский корпус нового Верховного Совета СССР. Первая его сессия, хотя и в неполном составе, открылась 21 октября.

К этому времени пересмотренный проект Союзного договора уже находился на рассмотрении членов Госсовета. Было решено обратиться к Верховному Совету Украины с призывом включиться в подготовку нового Договора.

Таким образом, в результате упорных усилий и совместной напряженной работы удалось восстановить новоогаревский процесс, вернуть его на круги своя. Напряженно работали эксперты. Вышли на один проект, на другой, и 14 ноября в Ново-Огареве вновь собрался Госсовет. День был трудным и плодотворным. Развернулась острая дискуссия. Спор шел по центральному вопросу: что у нас будет — союзное государство или союз государств? Может показаться: спор чисто словесный, но за ним стоял вопрос о том, будет ли у нас одна страна, или мы разделимся на несколько государств, со всеми вытекающими последствиями для граждан, экономики, науки, Вооруженных Сил, внешней политики и т.д.

Четыре часа мы дискутировали о том, что же нужно этому миру народов, населяющих огромную страну? Другое, обновленное, реформи-

рованное союзное государство, но государство, или это должен быть Союз, но в какой-то иной, негосударственной форме, или Содружество — эти понятия были предметом детальной дискуссии. Она завершилась тем, что все мы пришли к мнению: это **должно быть конфедеративное союзное государство**. Тут же, в Ново-Огареве, на пресс-конференции все руководители республик вышли к телеобъективам и изложили свою позицию.

Иногда мне казалось, что мои партнеры склонны упрощать вопрос, толкуя мои аргументы в защиту союзного государства как попытку сохранить центр по каким-то ложным соображениям. Выступая последним на той пресс-конференции, я сказал: Договор о Союзе Суверенных Государств просто необходим как база для реформирования нашего унитарного многонационального государства. Необходим и для решения самых неотложных задач. Без согласования между республиками реформы не пойдут. Согласование нам необходимо, потому что мы так сложились и деваться нам некуда. Сейчас делиться, гадая, хорошо ли это получилось или нет, просто невозможно. Если разойдемся по национальным обособленным государствам, то даже в рамках Содружества процесс согласования и взаимодействия необычайно усложнится.

Вот документальный комментарий и репортаж газеты «Известия» об итогах заседания Госсовета 14 ноября.

Союз Суверенных Государств (ССГ)

Событие, которое произошло в подмосковном Ново-Огареве 14 ноября, можно назвать обнадеживающим. Семь суверенных республик, участвовавших в заседании Госсовета, высказались за создание нового политического союза. Это своего рода сенсация. В последнее время мало кто верил в возобновление работы над Союзным договором — по крайней мере, в ближайшем будущем. И все же сама жизнь расставляет все по местам. Многие республики пришли к выводу, что без политического союза продвигаться дальше невозможно.

Основное время члены Госсовета потратили на обмен мнениями по поводу статуса будущего Союза. Рассматривалось три варианта. Это — просто союз суверенных государств, не имеющий своего государственного образования. Или союз с централизованной государственной властью — федеративный, конфедеративный. И третий вариант — Союз, выполняющий некоторые государственные функции, но без статуса государства и без названия. Обсуждалось несколько компромиссных решений. В конце концов участники сошлись на том, что будет Союз Су-

веренных Государств — конфедеративное государство, выполняющее делегированные государствами-участниками договора функции.

Позиция России. Борис Ельцин: Трудно сказать, какое число государств войдет в Союз, но у меня твердое убеждение, что Союз будет.

Казахстан. Нурсултан Назарбаев: Республика всегда стояла за сохранение Союза, безусловно, не того, который был, а за союз, который реально сегодня существует, это союз суверенных государств — самостоятельных и равноправных. Я на этой позиции стою, выражая мнение большинства населения Казахстана. Каким будет этот союз в конечном счете — конфедеративным или каким-то другим, покажет будущее.

Беларусь. Станислав Шушкевич: По моему убеждению, вероятность образования нового союза существенно возросла. Я думаю, союз будет.

Кыргызстан. Аскар Акаев: Присоединяюсь к коллегам. Я полон уверенности — союз будет.

Туркменистан. Сахат Мурадов (Председатель Верховного Совета республики): На состоявшемся на днях заседании Верховного Совета все депутаты высказались за то, чтобы наша республика была в составе Союза Суверенных Государств.

Таджикистан. Акбаршо Искандаров (заместитель Председателя Верховного Совета): Наша республика с самого начала была за союз. После сегодняшнего заседания появилась уверенность, что он будет.

Итак, достигнута договоренность в главном: будет государство — субъект международного права. Однако у будущего ССГ (останется именно такое название) не будет своей конституции. Ее заменит сам Договор о Союзе Суверенных Государств. Прорабатываются вопросы гражданства — оно также будет союзным. У Союза будет свой парламент — двухпалатный, а также правительство. Что же касается Межгосударственного экономического комитета (МЭК), то он будет действовать на переходный период в качестве правительственного органа. В правительство ССГ, помимо премьер-министра, войдут его заместители и министры союзных ведомств, которые сохраняются по условиям нового договора.

На Госсовете основательно обсуждался и вопрос о том, какой будет роль республик и каким станет новый центр. По мнению Михаила Горбачева, здесь ожидается „огромное перераспределение полномочий“. Республики категорически против того, чтобы под давлением тех или иных обстоятельств реанимировать старый центр. „Я разделяю такую позицию, — заявил Президент СССР, — но при одном условии: новое государство должно располагать эффективными властными функциями и полномочиями“.

У ССГ будет и свое высшее должностное лицо — Президент, предусматривается также и институт вице-президентства. Президент ССГ будет избираться гражданами республик, входящих в Союз.

Конечно, все эти вопросы пока рассматривались лишь при первом приближении. Работа над ними предстоит еще большая. Ведь нынешний проект Союзного договора и тот, который был готов к подписанию 20 августа, кардинально отличаются друг от друга. Но в принципиальном плане многие основополагающие пункты нового договора обсуждены и согласованы. Члены Госсовета соберутся еще раз для обсуждения остающихся проблем. Но точная дата заседания еще не определена.

Отвечая на вопрос корреспондента „Известий“ о возможных сроках заключения договора об ССГ, М. Горбачев сказал:

— У нас у всех желание двигать этот процесс насколько возможно быстрее. И вместе с тем нельзя торопиться. После следующего заседания Госсовета пойдет основной процесс, который можно будет раскладывать по времени. Но главное — не потерять темп и не увязнуть в политических баталиях.

Проект договора предстоит рассмотреть и Верховным Советам республик. Если они его одобряют, то он вступит в силу сразу после подписания договора полномочными делегациями.

...Говорят, кто-то при обсуждении названия будущего Союза заметил: что-то не очень хорошо звучит „ССГ“. „Ничего, привыкнем“, — улыбнулся Б. Ельцин».

Последнее заседание Госсовета

25 ноября Госсовет вновь собрался в Ново-Огареве. Об итогах этого заседания я тут же сообщил на пресс-конференции. Вот ее стенографическая запись.

М.С. Горбачев: Первую часть повестки дня, которая связывалась с завершением подготовки Договора о Союзе Суверенных Государств, с тем чтобы его передать в Верховные Советы республик, Верховный Совет СССР и опубликовать, мы завершили. Возник вопрос о том, что мы раньше договаривались парафировать каждый лист. Договорились пойти по линии выражения коллективного мнения, коллективного парафирования решением Госсовета. Поэтому в результате довольно длительной работы, проработки всего комплекса вопросов, которые возникли уже в ходе работы над последним вариантом и за которые высказались руководители суверенных государств, пришли к тому, что приняли вот такое постановление: направить Верховным Советам Суверенных Государств и Верховному Совету СССР разработанный проект Договора о

Союзе Суверенных Государств. Просить Верховные Советы рассмотреть данный проект, имея в виду подготовить его для подписания в текущем году, опубликовать проект в печати.

Я должен сказать, что опять все возвращалось на круги своя. Уж раз быть откровенным — наверно, такова сама эта материя. Тем не менее, хоть были дебаты острыми, серьезными, у всех присутствовало понимание, что дальше затягивать просто невозможно.

Страна и общество в таком состоянии, что этот процесс надо завершить, ибо не заработают ни реформы, ни экономический договор и ничто другое, если мы не развяжем главный узел — вопрос о государственности. Поэтому к тому, о чем мы договорились на прошлом Госсовете 14 ноября, существенных изменений, изменений коренного порядка не внесено. Они носили больше редакционный характер. Единственное из того, что, может быть, выходило за эти рамки, — это исключение из проекта Договора предложения иметь Председателя Верховного Совета СССР. Вице-президент сохранен, двухпалатный Верховный Совет сохранен, как и должность Президента, избираемого гражданами в соответствии с законом, который будет принят. Госсовет восстановлен, и не только восстановлен: товарищи высказались за то, чтобы этот орган играл более эффективную роль, имел силу и влияние, которые он набирает сейчас. Более «облегченная» формула, которая содержалась в проекте, не удовлетворила товарищей. Они высказались за то, чтобы Госсовет был органом согласования внутренней и внешней политики на государственном уровне Президента, чтобы решения Госсовета носили обязательный характер — словом, чтобы действовал эффективно. Иначе говоря, функции Госсовета решили восстановить в том виде, в каком, по сути дела, они были определены и очерчены в принципиальном плане в Законе о государственных структурах и органах управления на переходный период. Это вот существенное, что было внесено в проект. И еще одно, тоже существенного порядка: участники заседания высказались за то, чтобы прокуратура существовала не как самостоятельный институт, а чтобы этот институт надзора за соблюдением законов был, по опыту зарубежных стран, при Верховном суде Союза. Еще дискуссия была относительно совместного ведения, т.е. полномочий союзных органов. Но здесь больших разногласий не было, уточняли суть того, что понимается под соглашением о внешней политике. У нас был разговор об этом еще на прошлом заседании Госсовета. Там вышли на такую запись: иметь Соглашение или Договор о координации внешней политики. Но новый министр внешних сношений товарищ Шеварднадзе поставил вопрос: а что координировать? Ведь чтобы координировать, нужна политика. По-

этому нашли формулу, которая предполагает согласование внешней политики и ее координацию, а также принципы координации.

Вот, пожалуй, наиболее существенное, о чем пришлось подискутировать.

Возвращались опять и к дискуссии по вопросу: конфедерация — это Союз или государство? Это самая значительная часть нашего заседания. Все же оставили формулу, которая была согласована на прошлом заседании Госсовета, а именно: Союз Суверенных Государств — это конфедеративное демократическое государство. И эта концепция была проведена через все разделы проекта. Таким образом, очень трудная, очень ответственная работа на таком важном этапе, каким является рассмотрение на Госсовете, завершена. И я думаю, в течение двух дней мы внесем уточнения в текст и разошлем его.

Агентство «Интерфакс»: Еще десять дней назад все президенты сказали о том, что будет парафирование. Это международно признанная норма. Не считаете ли Вы, что отказ от этого, что называется, не от хорошей жизни и, если не служит затягиванию ново-огаревского процесса, то, по крайней мере, отражает настороженность политических руководителей республик?

М.С. Горбачев: Скажу так: руководители республик в какой-то мере сохранили себе пространство для маневра и политически правильно ссылаются на то, что процесс все-таки должен завершаться в Верховных Советах. Они не хотели действовать неуважительно в отношении Верховных Советов.

Но вообще-то, говоря на международном языке, такое постановление Госсовета, по существу, означает парафирование — согласованный проект направляется для рассмотрения в принимающий окончательные решения орган.

«Правда»: Сохраняется ли возможность подписания Договора в начале декабря?

М.С. Горбачев: Я думаю, в начале декабря нет. А к середине, к 20-м числам, вполне возможно. Но предстоит работа в комитетах, в Верховных Советах, потом дебаты и одобрение и формирование полномочных делегаций, которым будет поручено окончательно доработать текст — как мы решили — и подписать его. Во всяком случае, мы должны приложить все усилия, чтобы это было сделано побыстрее, потому что в таком состоянии общество нельзя больше держать. Я это еще раз ощутил, будучи в Иркутске, и даже в более или менее спокойной республике Кыргызстан. Там тоже главный вопрос — сохранится ли межнациональный мир? Люди в тяжелом состоянии, в большой тревоге.

Центральное ТВ: Михаил Сергеевич, никто из нас не знаком с текстом Союзного договора, который Вы сегодня обсуждали. Могли бы Вы коротко сказать, какая роль отводится в нем Президенту Союза? Будет ли он всенародно избираться?

М.С. Горбачев: Президент — глава конфедеративного государства избирается гражданами в соответствии с законом на пять лет, не более двух сроков подряд, является Главнокомандующим Вооруженными Силами, формирует правительство и все, что связано с исполнительной властью, возглавляет Государственный Совет. Я, в общем, вы знаете, привержен этой формуле, отстаиваю ее. Вижу: на моих коллег в Государственном Совете идет мощное давление разных течений, которые ставят под сомнение целесообразность сохранения государства. Я уверен, что если мы поддадимся этому, этим настроениям, если мы проигнорируем желание в народе в пользу союзного государства — а оно сейчас сильнее, чем на референдуме, — то нам всем не собраться с силами. Это трудно будет сделать — люди это должны знать, — даже если мы подпишем Договор и сохраним союзное государство: слишком многое уже упущено. Так сильно дезинтегрировано общество, так все нарушено... Один из членов Госсовета сказал: мы что хотим создать — государство или, по словам Маяковского, «облако в штанах»? Я думаю, он правильно, уместно использовал этот образ. Если мы в этом облаке окажемся вместо союзного государства, обновленного, реформированного, с другой ролью союзных республик, с другими союзными органами, это будет, я скажу, трагедия. И я надеюсь, все это понимают. Я не хочу сказать, что Горбачев больше всех чувствует свою ответственность перед людьми, а другие не чувствуют. Это было бы с моей стороны просто неуважительно к моим коллегам: они ведь каждый день ощущают настрой в своих республиках, давление всех течений, всех слоев общества. Я просто лишь хочу подчеркнуть: время пришло, когда хватит маневрировать. Пусть каждый скажет, чего он хочет, и люди пусть разберутся.

Программа «Маяк»: Судя по тому, что Вы сказали, видимо, сегодня возникла необходимость возвратиться к обсуждению тех положений Договора, которые считались уже ранее согласованными. Вот такой подход не затрудняет ли договорный процесс в целом?

М.С. Горбачев: Но я вам уже сказал, собственно, что по каким-то вопросам, даже принципиальным, пришлось вернуться назад. Но в принципе мы вышли на согласование. Ничего из принципиального не выпало. Ничто не утрачено.

«Московские новости»: Михаил Сергеевич, сохраняется ли у Вас надежда, что к Договору присоединятся другие республики, не участвующие сегодня в огаревских консультациях?

М.С. Горбачев: Уверен.

«Московские новости»: Какие?

М.С. Горбачев: Украина будет участвовать. Я не мыслю себе Союзного договора без Украины, убежден в этом — я знаю настроение народа Украины.

«Труд»: Будет ли отдельно обсуждаться еще вопрос о названии нашего нового государства, учитывая, что аббревиатура ССГ уже подвергается критике?

М.С. Горбачев: Я сегодня на заседании, ссылаясь на то, что в эти дни эта тема довольно широко обсуждается в прессе, сказал: давайте поговорим, как будем реагировать на выступления прессы по этой теме. Все товарищи высказались за то, чтобы сохранить название ССГ, как мы договорились на прошлом заседании Госсовета.

«Независимая газета»: В какой форме решается вопрос единых Вооруженных Сил Союза? В предыдущем проекте была оговорка, что эта статья дорабатывается.

М.С. Горбачев: Сейчас есть специальная статья Договора по Вооруженным Силам. Там сказано, что они едины, централизованно управляются, но что при этом будет договор, в котором будут оговорены и новые возможности для республик. В частности, уже принято решение о том, чтобы гражданскую оборону, военкоматы, строительные части передать в ведение республик. Кроме того, особо прорабатывается, продумывается механизм участия республик в осуществлении, в выполнении функций центрального управления Вооруженными Силами. Так что имеется в виду, что Договор, который будет заключен, об обороне и коллективной безопасности все эти вопросы «просветит», «пропишет». Но это будут единые Вооруженные Силы.

Об этом последнем заседании Госсовета мне пришлось вновь довольно подробно рассказывать представителям прессы 12 декабря, уже после Минской встречи.

«В канун референдума на Украине ситуация быстро менялась. Я вновь и вновь ссылался на состоявшуюся 14 ноября 1991 года договоренность с семью республиками, приводил аргументы в пользу союзного конфедеративного государства. Дискуссия дошла до такого накала, что я сказал: хорошо — я уважаю вашу позицию, но согласиться не могу. И пошел к себе в кабинет, предоставив коллегам сделать выбор без меня.

Через какое-то время ко мне пришли Ельцин и Шушкевич. Принесли проект решения Госсовета относительно проекта Союзного договора, в принципе — в том виде, в каком он был согласован 14 числа. Там, как известно, речь шла о том, что Союз Суверенных Государств — это конфедеративное демократическое государство. Я внес свои замечания в проект решения, Ельцин и Шушкевич согласились, мы вернулись в зал заседания, продолжили обсуждение, редакционную работу над проектом решения Госсовета. Затем все расписались. В этом решении было сказано: «направить разработанный Госсоветом Договор на одобрение парламентов», имея в виду затем после этой процедуры окончательно подписать Договор.

Вот, собственно, такой путь был пройден...

«Украинский феномен»

Таким образом, до «украинского феномена» сложилось понимание, что будет конфедеративное государство с едиными Вооруженными Силами, общим рынком, согласованной внешней политикой, общими валютой, банковским союзом, энергетикой, космической деятельностью, транспортом и связью, то есть всеми теми сферами, где Союз работает для всех.

Поэтому, когда в Минском заявлении говорится, что договорный процесс зашел в тупик, я спрашиваю: кто в тупике? Ведь восемь республик готовы были подписать Союзный договор, в парламентах начались обсуждения. У меня на столе было уже заключение одного из комитетов российского парламента, который поддержал Договор и даже предложил, что в Союзе необходимо иметь Конституцию, чего в проекте не предусматривалось. В тупике Украина? Ну так давайте не будем все в этот тупик рваться, а вытащим Украину, найдем способы.

Б.Н. Ельцин постоянно меня спрашивал: как Вы можете обеспечить участие Украины в Союзном договоре? Мой ответ: если Россия и другие республики подпишут его, Украина найдет свое место. Если бы она не захотела быть полным членом, могла бы поначалу стать членом оборонительного союза. Об этом ведь Кравчук говорил, когда был кандидатом в президенты, во всяком случае, в отношении стратегических вооружений. Украина уже была участником Экономического договора. Подписали бы соглашение о научно-техническом сотрудничестве и другие. В общем, можно было бы представить себе дифференцированные связи между Украиной и Союзом. Это вопрос времени, поиска.

Поэтому, что касается тупика, о котором все время мне говорили, имея в виду позицию Украины, я подходил к этой проблеме с позиций

здорового смысла. И всегда отвечал: вопрос в том, пойдем ли мы все вместе с Украиной в этот тупик или будем вместе вытаскивать ее из него.

Должен, однако, признаться, что дискуссии и вообще то, что произошло на Госсовете 25 ноября, оставили у меня на душе тяжелый осадок. Мне показалось, что не зря Б.Н. Ельцин, отбросив нашу договоренность по главным вопросам нового Договора, вдруг публично вытащил на свет Божий тезисы из прошлого, опрокидывающие согласованные положения.

Мое обращение к белорусам

Обстановка становилась все более напряженной. **28 ноября я дал большое интервью белорусской «Народной газете».** Оно, однако, кроме как в самой этой газете, нигде не публиковалось.

Вопрос: Михаил Сергеевич, Вы остаетесь оптимистом и сохраняете внешнее спокойствие посреди, казалось бы, всеобщего упадка и развала Союза. Неудача с парафированием политического договора в Ново-Огареве сделала перспективу Союза, как нам кажется, может, еще более призрачной. Что придает Вам силы и веру в то, что Союз Суверенных Государств все-таки состоится наперекор всему?

Ответ: В последние недели я на этот счет очень много высказывался. Но хочу подтвердить еще раз: если мы ошибемся в решении этого главного вопроса, разойдемся в выработке позиций, то мы нанесем колоссальный удар по всем преобразованиям, похороним то, что уже сделано, и, вообще говоря, поставим в тяжелое положение народы всех республик. Я бы сказал так: сегодня главный приоритет в политике, в решениях, которые мы должны принять, заключается именно в вопросе о Союзе. Вы скажете: почему? Есть проблема рынка, неудержим спад производства... Все дезинтеграционные процессы будут проявляться с еще большей силой, если решение вопроса о Союзе будет откладываться.

Вопрос наиважнейший — государственность. Я очень сожалею, что мои коллеги по Госсовету очень чувствительны к давлению различных течений. У нас их сейчас хватает с избытком во всех республиках, а кое-где они завладели позициями. Я имею в виду те течения, которые исповедуют националистические концепции, питают сепаратистские устремления. Их корни связаны с историей, с реакцией на те или иные ее тяжелые периоды. Это все можно понять, но я против того, чтобы негативные выводы из анализа болезненных этапов нашей истории трансформировались в политику республик. Потому что мы состоялись как огромная общность, как сложнейший мир, говорящий на ста двадцати

языках. У нас все переплелось. Меня больше всего волнуют люди и их судьбы. Ведь где бы мы ни оказывались — везде считали, что мы у себя дома. Служил кто-то, скажем, в Белоруссии и остался там жить, обзавелся семьей... И вот все, кто когда-то так или иначе сменил место жительства, в некоторых наших регионах оказались бы в чужом государстве. Это не простая проблема, и я ее ставлю на первое место. Семьдесят пять миллионов людей живут за пределами своей «малой Родины». Так что же — все они становятся гражданами второго сорта? И пусть нас не убаюкивают, что все будет гарантировано в двусторонних договорах, которые подписывают республики. Не верю, что это решит проблему. Должно быть сохранено государство, которое обеспечит правовую защиту каждому человеку.

Продолжая размышления, сошлюсь на Прибалтику. Мы с вами слышали заверения, нам обещали, что в этом смысле там все будет гарантировано; а что происходит сейчас, как решается, например, вопрос о гражданах? Вольно или невольно, но выходит, что некоторых граждан, проживающих в прибалтийских республиках, относят как бы ко второму сорту. Уже мировые организации по защите прав человека обратили внимание на это, вплоть до того, что ставится вопрос о непредоставлении кредитов соответствующим правительствам.

На фоне той катастрофы, которая у нас может произойти, блекнет даже трагедия Югославии, которая обернулась многочисленными смертями, разрушением многих ценностей, миллиардными потерями. Поэтому не нужно рвать материю, сформировавшуюся в веках. Не надо, повторяю, поддаваться давлению определенных сил, не дающих отчета в своих действиях. Я должен сказать, что Председатель Верховного Совета вашей республики Станислав Станиславович Шушкевич мне нравится. Самостоятельный, взвешенно мыслящий. Он прямой человек и открытый, большой интеллект. Что он знает — отстаивает, о том, чего не знает, — судить не берется. Он говорит: «Знаете, Михаил Сергеевич, у меня такая ситуация, что надо обсудить этот вопрос в Верховном Совете во избежание расхождений, для чего потребуется неделя-другая». В свою очередь Борис Николаевич Ельцин сказал, что готов парафировать текст Договора, если к нему приложат те замечания, которые уже поступили из Верховного Совета России. И напрасно в прессе, нашей и западной, раздули кампанию о провале ново-огаревского процесса... Тут все ясно: кому-то хочется именно так все представить. А я все-таки уверен, что мои коллеги правильно понимают суть вещей. Кстати, под решением Госсовета все расписались, и я лично. Так что парафирование уже как бы произошло через общее решение.

Как бы там ни было, я уверен, Союз всем нужен. Замечу, что, как показывают социологические исследования, теперь, когда рвутся хозяйственные связи, когда многие люди остаются без работы и неуютно становятся во многих семьях, за Союз выступает все больше людей. Люди — за Союз, и это главное, что питает мою уверенность.

Отвечая на вопрос о функционировании президентской власти в тот момент, я сказал: пока мы не заключили нового Договора, не определили систему новых союзных органов, состояние переходности сохраняется, и ему будет соответствовать переходная структура. Ключевой орган переходного периода — Госсовет. Главное, что меня занимает в настоящий момент, — это вопрос завершения ново-огаревского процесса и подписание политического договора. Тем самым мы создадим новое жизненное пространство. Идет процесс перераспределения полномочий. Теперь решение проблем сельского хозяйства, пищевой и легкой промышленности в руках республик. И это правильно — ведь речь идет о том, что находится на их территориях. Последнее, к сожалению, не все улавливают. По-прежнему пытаются кивать на Центр. Можно год—два говорить, но пора уже и отвечать. Права получили, а с этим всегда наступает и ответственность. Права и обязанности, права и ответственность — это всегда рядом.

Тот бюрократический Центр, который лишал кислорода в такой огромной стране даже республики, уже не говоря о регионах, он, всем известно, себя полностью и давно изжил. Хотя долгое время многое, конечно, было связано с функционированием этого Центра, с бездумным принятием решений и по вопросам размещения производительных сил, и по многим другим проблемам. Теперь это оборачивается и перекосями в экономике, и лишними перевозками, и тяжелыми экологическими последствиями.

Так что нам многое надо менять. Я убежденный сторонник перемен, но, уходя от одной крайности — унитарности, мы не должны прийти к хаосу или распаду Союза. Для нас это обернется непоправимой бедой. Союз нужен нам, чтобы обслуживать человеческое, научно-техническое, экономическое и иное пространство. Он нужен не только нам, он нужен Европе и всему миру. Это — одна из важнейших опор сегодняшнего миропорядка. Разрушение Союза вызывает за рубежом крайнюю тревогу. Там понимают, что это может привести к очень тяжелым последствиям не только для самого Союза, будут губительные последствия для Европы и для всего мира. Югославия у всех перед глазами. Тем более — зачем рушить Союз, который разворачивается к цивилизации? Зачем отказываться от демократического Союза, нацеленного в рамках нового мыш-

ления на сотрудничество со всеми? Надо быть совершенно безответственным человеком, чтобы желать распада такого Союза.

Даже те, кого мы считали потенциальными противниками, и они сегодня понимают, что мировое сообщество должно сделать все во имя сохранения Союза. Удивительные вещи происходят: в Мадриде король Хуан Карлос устроил прием, на котором встретились я, Буш и Гонсалес. Состоялся 4-часовой откровенный разговор. И, что поразительно, все они в один голос убеждали меня в том, что Союз нужен. Меня убеждали! На другой день я нанес визит Миттерану по его просьбе. Он — то же самое. В Риме встретились главы государств — членов НАТО, в итоговых документах сделали даже специальную запись.

Итак, Союз — объективная необходимость, вытекающая из современной расстановки сил в этом мире и из признания того, что сегодня наше огромное многонациональное государство играет большую конструктивную, созидательную роль в мире. И сохранение Союза не мешает новой роли республик в отстаивании своих национальных интересов. Согласованная внешняя политика при широкой свободе действий республик в вопросах экономики, решении социальных проблем — вот прогрессивная формула.

Россия и другие республики

Вопрос: Последние недели руководством России, в частности Президентом России Борисом Николаевичем Ельциным, приняты указы о национализации того, что еще недавно являлось общесоюзной собственностью. Это касается позиции России в отношении Гохрана, Гознака, имущества ликвидируемого Министерства юстиции СССР, а также монополии на внешнеэкономическую деятельность. Эти шаги были приняты в одностороннем порядке, без консультации с другими республиками. Не находите ли Вы в самих этих акциях сходства с действиями лидеров Грузии и Молдовы, объявивших о национализации военного имущества на территории республик? Не были ли продиктованы эти шаги одной логикой — логикой дальнейшего развала союзных структур?

Как руководитель Союза, Вы, Михаил Сергеевич, никоим образом не отреагировали ни эти шаги руководства России. Не является ли такая позиция Президента вынужденным соглашательством с любыми шагами, которые предпринимает Россия?

Ответ: Острый вопрос. Ну ничего, жизнь наша такая и время такое, что надо задавать эти вопросы и не уходить от ответа. Особенно если они касаются принятия политических решений, причем на очень ответ-

ственном этапе развития общества. У меня в последнее время появилось ощущение какой-то полной внутренней свободы. Мы подошли к такой грани, когда должны говорить прямо и себе, и народу. У нас просто нет времени, чтобы в рутинных формах вести диалог и обсуждать насущные вопросы.

Я бы разделил ответ на две составные. Прежде всего мы должны двигаться по пути реформ, убеждать не приходится. Жизнь просто требует движения. На днях я вернулся из Иркутска, и там звучали главным образом две темы. Первая — делайте что-нибудь, терпение у людей на исходе, и вторая — Союз. Я бы даже сказал, что судьба Союза больше всего беспокоит людей.

И с этой точки зрения решимость России, крупнейшей республики, пойти путем дальнейших реформ к рыночной экономике на основе согласительной концепции, я думаю, нам всем надо поддержать. Именно в таком русле шел разговор на заседании Госсовета, на его закрытой части. С Борисом Николаевичем мы разговаривали еще накануне, как только я вернулся из поездки в Иркутск и Кыргызстан. Он сказал, что готов информировать коллег о своих замыслах и работать в режиме полного взаимодействия.

Это — первая часть.

Столь радикальные перемены сопряжены с большим риском. Мы должны, с одной стороны, дать людям полную информацию, чтобы они понимали, что это необходимо, что это надо выдержать, что за каким-то тяжелым периодом затем последует позитивный процесс. Но, с другой стороны, мы должны обезопасить людей от наихудших последствий. Это во многом зависит от последовательности шагов. Если мы просто отпустим цены, не решим этот вопрос, то это все равно что выполнить программу «500 дней», но только с конца. Нужен прежде всего блок мер по созданию стимулов для производителя — и крестьянина, и кооператора, и предпринимателя... И особенно надо подумать о рабочих государственных предприятий, которые составляют основную массу населения. Представители рабочих коллективов мне прямо сказали: если оставите нас вне поля зрения на этом этапе, то можете получить не августовский путч, а нечто более серьезное. Вы так легко с нами не разделаетесь, как с путчем. Такой вот крутой разговор вышел. Рабочие требуют: если вы примете решение и правовые акты, которые позволят нам через коммерциализацию, разгосударствление получить права, чтобы распоряжаться продуктами и получаемой прибылью, тогда мы делами будем заниматься. Иначе мы выйдем на площади и будем решать свою судьбу на свой лад.

Итак, первые необходимые шаги — это дать свободу производителю, хорошо стимулировать его труд, не сдерживать инициативу.

Второе. Следует срочно, не откладывая, принять ряд решений по социальной защите трудящихся. Скажем, производственник свои личные интересы сможет отстоять и в рыночных отношениях — если, конечно, будут решены проблемы заработка, доходов, социального обеспечения. А что делать тем, кто живет за счет бюджетных ассигнований — учителям, врачам, военнослужащим, пенсионерам, студентам? Они ведь тоже должны иметь ясность. И государство должно обеспечить им социальную защиту.

Теперь о стабилизации финансовой системы. Бюджет следует поджать где только возможно. Необходимо также сократить военные расходы. И тогда, отпуская цены, мы не нарушим общей системы экономических реформ. Нельзя же проводить либерализацию цен сломя голову. И нельзя допустить, чтобы сейчас, когда рынок только-только формируется, его опять разнесли в пух и прах.

Россияне направили пакет со своими экономическими программами всем республикам, значит, они не намерены действовать в одиночку. Верно, в такой обстановке идеальных решений нет, и не надо за это цепляться. Не стоит раздувать кадило по поводу и без повода. Но есть вещи, которые должны быть согласованы с республиками. Их надо обсуждать, это дело принципа. Россия выступила с инициативой, и уже в понедельник И.С. Силаев должен начать работу вместе с главами правительств республик по разработке конкретного механизма реализации экономических реформ. Причем у нас на Госсовете была такая договоренность: премьеры будут работать столько, сколько нужно, ибо главное вопроса сегодня нет.

Реформы надо проводить, но проводить согласованно, силами всех республик. Это касается цен, вернее, механизма выхода на свободные цены, налогов и многого другого. В каждой республике будут какие-то свои нюансы. Без них не обойтись, но должна также быть общая линия. Иначе сплошные перекосы и деформация.

Вопрос: Неспроста задаю Вам этот вопрос: нашему Станиславу Станиславовичу Шушкевичу приходится очень трудно в парламенте. Выступает оппозиция и говорит: последние указы Президента России ставят Беларусь и другие республики на колени, а Вы все пытаетесь убедить нас в реальности равноправного Союза. И возразить как будто трудно... Поэтому хотелось бы, Михаил Сергеевич, спросить, чем объяснить отсутствие реакции непосредственно со стороны Президента СССР на ре-

шение российского руководства? На те указы, которые сделаны в нарушение существующего порядка, союзнических обязательств, наконец?

Ответ: Моя реакция была. Я сказал: приветствую общую направленность мер и основные составные этой программы. Но тогда же я отметил, что допущен серьезный просчет относительно того, что поспешили объявить о либерализации цен, не проработав механизма.

И самое главное. У меня была беседа с Борисом Николаевичем, и я попросил прояснить: либерализация цен будет проводиться вместе с республиками или силами одной России? Он ответил: «Вместе». Это важно. И на Госсовете я сказал: принимаю к сведению заявление Президента России о том, что всё будет делаться вместе с республиками. И такая работа уже ведется, при этом и через Госсовет. Так что мимо моего внимания этот вопрос не прошел.

Я думаю, что перепалку по каждому указу начинать не следует. Хотя, с другой стороны, там, где возникают принципиальные вещи, их нельзя оставлять без внимания. Это только на пользу и россиянам, и всем остальным.

Те, кто принимает решения, должны понимать: если мы идем к Союзу, если мы подписали Экономический договор, то надо же выдерживать общую линию.

Я думаю, что это отражает еще и другое: не все во власти Ельцина. И он испытывает огромное давление со стороны разных сил.

*В.С. Дякин,
доктор исторических наук*

И парламентская республика, и сильный президент¹

Опубликованный проект очень интересен и содержит много ценных идей. В то же время он вызывает целый ряд соображений, которые, может быть, будут полезны его авторам.

1. Проект перегружен. Объективно сформировалась тенденция вводить в конституцию положения, к ней в принципе не относящиеся, конституционно закреплять то, что сейчас вызывает споры, что навязано конкретными проблемами сегодняшнего дня. Но с первого раза составить законы, касающиеся самых разных сторон жизни, безукоризнен-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 5. С. 22–25.

но — не удастся. Потребуется изменения. Между тем нельзя приучать себя к мысли, будто конституцию можно менять на каждой сессии. Поэтому надо разграничить собственно конституцию и ряд важнейших законодательных актов, на которые конституция ссылается, но которые являются самостоятельными документами. Это Положение о парламенте, Положение о выборах, Положение о конституционном суде, Положение о верховном правозащитнике (упоминается в ст. 2.5.8, но совершенно невнятно), Положение о местном самоуправлении, Положение о бюджетах. Обсуждать конституцию надо, имея все эти документы на руках, и принимать весь комплекс в совокупности. Но затем любое из Положений можно будет менять, ничего не трогая в конституции, а квалифицированное большинство для ее изменения, может быть, стоит и поднять до 3/4 членов парламента и 3/4 земель.

2. Очень хороша идея земель. Единая русская республика от Балтики до Тихого океана будет неуправляема. Но указанную идею надо пропагандировать заранее. Она может вызвать возражения национально-территориальных образований: Татария или Башкирия хотят быть равносuverенными Русской вызывать недовольство иных наций. С другой стороны — возникнут возражения против «раздела» земли русской.

Требуется продумать сферу компетенции земель. Сейчас в сфере федерации или в совместном ведении практически почти все, а снизу еще будет сфера ведения муниципальной власти. У земель нет своей четко очерченной ниши в структуре власти, получается перенос модели унитарного государства с уровня Союза на уровень Федерации. Надо, может быть, в сфере совместного ведения федерации и земель оговорить пределы вмешательства федерации.

Надо доработать идею национально-культурной автономии. Может быть, нужен какой-то орган, объединяющий советы таких автономий с указанием его полномочий и способа формирования.

3. Понятно, почему сейчас популярнее мысль о президентской форме правления. Она устойчивее в период, когда еще не сложились крупные партии и формирование парламентского большинства затруднительно. Но президентская республика чревата авторитарными тенденциями и конфликтами кабинета министров с парламентом. Не надо забывать, что конфликт правительства, не ответственного перед Думой, и I и II Думами кончился государственным переворотом. Лучше парламентская республика (правительство, ответственное перед парламентом), что не исключает сильного президента. И в парламентской республике он может иметь право отлагательного вето и законодательной инициативы (в числе других, имеющих это право). Не надо привязывать

Конституционный суд лишь к президентской республике, он должен быть и в парламентской.

При парламентской республике возможны смены кабинета на протяжении срока легислатуры палат. Поэтому несправедлив запрет министрам быть депутатами. Сначала депутат станет министром и потеряет мандат, а через некоторое время лишится и портфеля и окажется выброшенным из политической жизни. Будут остерегаться идти в министры. Нельзя и приостанавливать действие мандата на время участия в правительстве — можно предвидеть такое большинство у кабинета, которое исчезнет, если лишить министров права голосовать в палате. Наши нынешние постановления на этот счет — реакция на существующее господство бюрократии. Но проект конституции сможет стать законом, только если такое господство будет сломлено, а в нормальных условиях это ограничение неправомерно.

4. Мне кажется предпочтительной пропорциональная, а не мажоритарная система выборов. Или — по германскому образцу: половина по тайным спискам, половина по округам. Пропорциональная система заставит партии искать более широко известные кандидатуры. Надо также отучать от мысли, будто депутат — ходатай по местным делам. Не должно быть отзыва депутатов. При большой дробности политических симпатий это будет приводить к постоянным попыткам пересмотреть результаты выборов. Лишение депутатского звания должно производиться самой палатой по четко разработанным правилам и по строго ограниченному кругу причин.

Мне представляется, что и в Федеральный совет выборы должны быть прямыми, а не от земельных парламентов, и без права отзыва.

5. Из того, что должно быть в Положении о парламенте:

1) кворум для принятия решения должен исчисляться от присутствующих, а не от всего состава (иначе возможен саботаж). Кворум для законности заседания должен быть не более $1/2$, а, может быть, и меньше (в Думе был — $1/3$). Это создает опасность случайного голосования, но тем самым дисциплинирует и обязывает присутствовать. Кроме того, нужен вычет из содержания за отсутствие без уважительной причины (удостоверенная болезнь, отпуск, предоставленный решением самой палаты);

2) невозможно не прекращать прения до исчерпания списка ораторов. Это чревато обструкцией. Должно быть соглашение фракций, определяющее список по 1 оратору от фракции, а потом решением палаты либо сокращение регламента, либо полное прекращение прений;

3) в федеральном совете нужны не только земельные депутации, но и межземельные партийные фракции. И тут надо продумать их взаимоотношения.

6. Правильна идея независимости местного самоуправления от государственной власти. Но она требует создания параллельной системы местного управления и разделения их функций. Если местное управление (взимание всех налогов, вся полиция и т.п.) будет возложено на органы самоуправления, они потеряют независимость. Положение о бюджетах должно предусмотреть собственные источники дохода самоуправления (объекты обложения, доли в земельных налогах) и порядок дотирования из вышестоящего бюджета. Право самостоятельного обложения налогами со стороны органов самоуправления должно иметь ясные пределы.

7. Не расшифрована и потому опасна ст. 3.6.4 об общественных организациях с обязательным членством и передачей им государственных властных полномочий. Мы уже имели такую. Если же речь идет о чем-то типа обязательных товариществ по мелиорации для владельцев земли в каком-либо районе (как было в Пруссии), то надо дать хотя бы примерный круг возможных таких организаций.

*В.М. Жуйков,
заместитель Председателя
Верховного Суда РСФСР*

Новую Конституцию России надо принимать¹

Опубликованный проект новой Конституции РФ вызвал много вопросов. Главный из них — нужно ли принимать Конституцию сейчас или это следует отложить на неопределенное будущее.

Сложившаяся обстановка, по-моему, просто диктует необходимость принятия новой Конституции в самое ближайшее время.

1. То, что мы переживаем кризис, доказывать не надо. Паралич власти, «война законов», отсутствие надежных механизмов защиты прав, нарушение баланса властей как по вертикали, так и по горизонтали, бесконечные споры между исполнительной и представительной (законодательной) властями, по существу отсутствие «третьей» власти, которая бы уравновешивала и сдерживала две другие, — судебной (ведь нельзя же всерьез считать, что могут быть признаны реальной властью те суды, ко-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 32–36.

торые по всей России влачат жалкое, нищенское существование в условиях, ни в какое сравнение не идущих с теми, в которых работают Советы и исполнительные органы) — все это далеко не полный перечень проявлений охватившего нас кризиса.

2. Для выхода из него необходимо много сделать в разных сферах жизни, но одно из важнейших направлений — создание соответствующей правовой базы.

Действующая Конституция РСФСР, принятая в 1978 г. и воспроизводящая Конституцию СССР 1977 г., устарела, ее нормы вошли в противоречие с жизнью, тормозят принятие новых законов и создание правовой основы для осуществления необходимых реформ. За последний год ее несколько раз пытались реанимировать внесением отдельных изменений, однако ясно видно, что этот способ неэффективен и не только не решает всех проблем, но и порождает новые, поскольку носит бессистемный, «лоскутный» характер и лишен концептуального начала. Если продолжать идти таким путем, мы окажемся в очередном тупике.

Принятие же новой Конституции разрешит важнейшие вопросы устройства общества и государства, создаст правовую основу всему законодательству, необходимому для осуществления экономической, правовой и других реформ, для нормального функционирования и взаимодействия всех субъектов Федерации и государственных структур, эффективной защиты прав человека.

На предстоящем Съезде народных депутатов, как известно, должен быть избран Конституционный суд. Спрашивается, для чего? Только для того, чтобы рассматривать споры между Президентом и Верховным Советом? Но ведь его главная задача — охрана Конституции. Какую же Конституцию он будет защищать? Устаревшую, как это, в общем-то, почти всеми признается, или Декларацию прав и свобод человека, принятую недавно Съездом народных депутатов и воспроизводящую нормы, сформулированные еще в первом проекте Конституции РФ, но которых нет в действующей Конституции РСФСР?

Безусловно, защищать необходимо любую, даже устаревшую Конституцию, но не лучше ли все делать в той последовательности, которая облегчает, а не усложняет нормальное развитие. Принять новую Конституцию, избрать Конституционный и Верховный суды, сформировать другие органы власти, на ее основе принять соответствующие законы, которые не противоречили бы ей, как это зачастую происходит сейчас, вызывая резкие противоречия и нагнетая страсти, а развивали бы ее прогрессивные нормы — такой путь, думаю, самый лучший, самый цивилизованный. Без принятия новой Конституции невозможно и осуществ-

ление судебной реформы, о которой так много говорят, которая крайне необходима (причем не столько для судей, сколько для обеспечения гарантий защиты прав всех граждан), но для реализации которой почти ничего не сделано.

Принятие новой Конституции не только необходимо, но и возможно, поскольку опубликованный проект в своей основе вполне может быть после обсуждения и доработки вынесен на голосование.

Остановлюсь лишь на некоторых положениях проекта.

К достоинствам проекта Конституции, безусловно, следует отнести закрепление в ст. 8 и последовательное развитие в других статьях основополагающего принципа демократического правового государства — разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Хотя проект предполагает принятие ряда законов в развитие Конституции, ее нормы носят не декларативный характер, что очень важно, а могут применяться непосредственно. В первую очередь это относится к разделу о правах и свободах человека: эти права каждый может защищать, не дожидаясь принятия других актов. Для сравнения нелишне отметить, что реализация закрепленного в Конституции РСФСР 1978 г. декларативного права на судебную защиту стала возможной, да и то в довольно ограниченном виде, лишь спустя более 10 лет — с принятием Закона о порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц. По проекту новой Конституции все права и свободы человека в случае их нарушения подлежат судебной защите без каких-либо ограничений (ст. 42) и принятия дополнительных законов.

Однако практика свидетельствует, что после закрепления в законе какого-либо права впоследствии принимались новые законы, которые это право либо ликвидировали, либо существенно ограничивали. Чтобы не допустить подобного с гарантиями прав и свобод человека, было бы важным включить в раздел II Конституции норму, аналогичную той, которая есть в ст. 12 (незыблемость конституционного строя), и записать:

«Не допускаются изменения Конституции, направленные на ограничение закрепленных в ней основных прав и свобод человека». С этой же целью ст. 42 надо дополнить указанием на то, что не допускается принятие законов, ограничивающих право человека на судебную защиту.

Конечно, чтобы суд имел реальную возможность защитить права человека, в особенности когда они нарушаются государством, ему должны быть созданы надлежащие условия: правовые, материальные, организационные и др. Юридическая база для этого в проекте Конституции име-

ется. Прежде всего, это определение статуса суда как органа, обладающего исключительным правом осуществлять судебную власть и действующего в пределах своей компетенции независимо от других властей.

Важнейшей правовой гарантией независимости судей является их несменяемость, которая устанавливается в ст. 108.

По разделу «Судебная власть» вызывает серьезное возражение лишь ст. 114 (2), согласно которой если суд усмотрит, что закон, который подлежит применению, противоречит Конституции, он приостанавливает производство по делу и обращается в Конституционный суд РФ с представлением о признании этого закона неконституционным.

Таким образом, по существу, возводится преграда для реализации других важнейших норм Конституции: о том, что она является актом прямого действия и все законы, противоречащие ей, не имеют силы (для того чтобы действовать, Конституция должна получить «пропуск» в Конституционном суде), о том, что судьи независимы и не вправе применять Закон, противоречащий Конституции (они должны будут спрашивать «разрешение» на применение (?) Конституции у другого суда). Это может привести и к тяжелым последствиям.

Например, если в суд поступит дело, по которому на основании неконституционного закона будет арестован человек, то суд не сможет вынести оправдательный приговор, пока вопрос о неконституционности закона (а сколько для этого потребуется времени!) не рассмотрит Конституционный суд.

Поэтому в Конституцию надо записать, что суды независимы и подчиняются только закону, если он не противоречит Конституции, и совести; если суд усмотрит, что закон, который надо применять, противоречит Конституции РФ, он разрешает дело в соответствии с Конституцией РФ.

Проектом предполагается введение суда присяжных.

Полагаю, что необходимость этого института в судопроизводстве нуждается в очень серьезном изучении и обсуждении. Суд присяжных, с отсутствием которого многие связывают все беды, постигшие наше правосудие, а с введением — свои надежды на создание независимого суда, не является панацеей, в нем в свою очередь много недостатков и его учреждение породит немало проблем. К тому же, беды нашего правосудия связаны далеко не с отсутствием суда присяжных, а порождены совсем иными причинами, на их искоренение, в том числе, и направлена Конституция, проект которой разработан и заслуживает высокой оценки.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК

№ 5

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

Из этого номера Вы узнаете:

- общественное мнение о российских лидерах и проектах Российской Конституции
- помогла ли Франции реформа де Голля по усилению президентской власти
- как идет обсуждение проекта Конституции, представленного Конституционной комиссией РСФСР: новые "за" и "против"

МАЙ 1991
г.МОСКВА

*Интервью с руководителем группы экспертов
Конституционной комиссии РСФСР
профессором
В.Д. Зорькиным*

О главных замечаниях к проекту Конституции Российской Федерации¹

Продолжается обсуждение проекта новой российской Конституции. Обобщая некоторые критические замечания, высказанные по поводу проекта, мы опирались главным образом на выступления представителей фракций «Россия» и «Смена» — «Новая политика». В результате такого обобщения сформулированы несколько вопросов, адресованные руководителю группы экспертов Конституционной комиссии РСФСР, доктору юридических наук, профессору Валерию Зорькину.

(Интервью берет ответственный редактор «Конституционного вестника» (КВ) Илья Шаблинский.)

КВ: *Валерий Дмитриевич, одно из замечаний сводится к тому, что в настоящем проекте заложен отказ от принципа неизбылемости границ Российской Федерации, а также границ республик и земель, составляющих Федерацию. Оппоненты проекта предполагают, что формулировки, содержащиеся в проекте, могут быть истолкованы как обоснование территориальных претензий по отношению к России. Что Вы думаете по этому поводу?*

В. Зорькин: Понятно беспокойство народных депутатов по поводу того, чтобы сохранить целостность российского государства, чтобы не произошел обвал уже самой Российской Федерации вслед за Союзом. Но совершенно напрасной была бы попытка найти обоснование для такого развала в проекте Конституции. Разработчики исходили как раз из того, чтобы поставить прочную юридическую преграду такому деструктивному процессу в любой его разновидности. В этой связи следует обратить внимание на несколько статей. Прежде всего, в статье 1 закреплено, что Российская Федерация является суверенным федеративным государством. Подчеркнем: государством, а не каким-то аморфным конгломератом государств, находящихся в союзнических отношениях, то есть отнюдь не конфедерацией. Далее, в статье 77 предусмотрено, что

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 8—19.

территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема и не может быть изменена без волеизъявления народа. Для изменения границы требуется согласие соответствующей республики (или земли), территория которой затрагивается. Территория, ее целостность — необходимый признак государства. Поэтому ни одна конституция в мире не способствует территориальному самоубийству государства. Не является исключением из этого и наш проект. В нем предусмотрен жесткий и вместе с тем демократичный механизм, пресекающий какие бы то ни было попытки дезинтеграции Российской Федерации. Другое дело, что формулировки могут быть уточнены в ходе обсуждения проекта.

КВ: *В материале, распространенном группой «Смена», содержится тезис, цитирую: «Вне рамок Союза суверенных государств правопреемственность России в отношении территорий неопределима». Что Вы можете сказать по этому поводу?*

В. Зорькин: Очевидно, имеется в виду проблема территориальных границ. Государственная граница между Российской Федерацией и сопредельными с ней государствами, входившими в состав СССР, не урегулирована на международно-правовом уровне. Вопрос этот, действительно, очень сложен. Но при доброй воле вполне разрешим. И решать его необходимо цивилизованным путем, на основе согласования воли суверенных государств, то есть посредством договоров. Утверждениями же о том, что вне рамок Союза данный вопрос неразрешим, фактически отрицается наличие доброй воли у суверенных государств, входивших в СССР. А ведь это, в свою очередь, предполагает, что и в рамках Союза такие государства могут существовать только под железной рукой диктатора. Значит, конституция, закрепляющая правовое государство, для России не подходит, поскольку Россия не может жить без тоталитаризма?!

КВ: *Еще один упрек в адрес проекта заключается в том, что в нем искусственно определены дублирующие друг друга полномочия двух палат Верховного Совета Российской Федерации. Утверждается, что эти палаты очень слабо отличаются друг от друга, что в проекте вообще не просматриваются основания для двухпалатной системы. Так ли это?*

В. Зорькин: С этим нельзя согласиться. В проекте как раз и заложена классическая модель двухпалатной системы, рассчитанная на федеративное государство. Палаты образуются на различных основаниях. Государственная Дума избирается гражданами Российской Федерации по территориальным избирательным округам пропорционально числу из-

бирателей в них (аналог сегодняшнего Совета Республики). В Федеральный Совет (аналог нынешнего Совета Национальностей) входят по три депутата от каждой республики, земли, избираемых их гражданами. Далее, палаты рассматривают законопроекты и принимают решения раздельно. Следовательно, ни одна из палат не будет растворена в другой. Законопроект сначала рассматривается и одобряется в Государственной Думе (нижней палате) и только затем он рассматривается и одобряется в Федеральном Совете (верхней палате). В этом проявляется принцип разделения властей, их взаимодействия и уравнивания, сдержек, противовесов и баланса в устройстве самой законодательной власти. Подобное устройство в федеративном государстве не просто полезно, но и необходимо, что и подтверждается мировой конституционной практикой. В проекте отвергнут вариант разведения компетенции палат по предметно-функциональному принципу. Предположим, Совет Федерации занимался бы вопросами федеративного устройства, а Государственная Дума рассматривала бы бюджет и т.д. Может быть, для конфедерации такой принцип и годится. Но в федеративном государстве предметное разграничение должно быть дополнительным, а не основным. Если разграничить компетенцию палат, главным образом, по предметному принципу, тогда получим не один Верховный Совет, а как бы два. Ведь каждая из палат может решать только свой круг вопросов и не сможет вторгаться в рассмотрение круга вопросов, отнесенных к ведению другой. В одном государстве окажется два суверенных законодателя. Согласование, взаимодействие и единство будут принесены в жертву разделению. Между тем, разделение — не самоцель, а средство для обеспечения демократического республиканского и правового строя. При всей кажущейся привлекательности такого варианта, Совет Федераций будет лишен возможности влиять на решение ряда ключевых вопросов, без которых не может быть суверенного законодателя. Вместо ожидаемой гармонии законодательная власть окажется в плену постоянных диссонансов, разлада и конфронтации. Что же тогда, создавать третью палату или прибегать к арбитражным услугам исполнительной власти?

КВ: *Не секрет, что существует немало принципиальных противников федеративного устройства новой посткоммунистической России. Можно сказать, унитаризм является важной чертой в политическом сознании очень многих политических деятелей и очень многих депутатов. Говорят, что те принципы, которые заложены в проекте, могут способствовать разжиганию национального и регионального сепаратизмов. Что Вы думаете по этому поводу?*

В. Зорькин: Те, кто настаивают на унитарном принципе, в результате и получают именно сепаратизм. Великодержавный, именуемый имперским унитаризм, с которым не хотели расстаться советские правители (и тем самым сделавшие Конституцию СССР в высшей степени фиктивной), явился одной из главных причин распада СССР. Что ж, будем теперь воспроизводить этот эксперимент в рамках Российской Федерации? Напомним, к тому же, что при решении этого вопроса к национальному фактору добавляется еще и пространственно-территориальный. Что значит унитаризм в пределах огромной страны, которая называется Российской Федерацией? В унитарном государстве вся власть исходит из центра. В регионах органы власти — это органы власти того же центра, его администрации на местах. Чем больше страна, тем большие усилия в унитарном государстве требуются из центра для того, чтобы обеспечить управляемость и единство. Еще Екатерина II говорила, что «со пространством столь великого государства ни одна власть, кроме самодержавной, несовместима». Она ориентировалась на унитарное государство и империю. При унитаризме невозможно обеспечить настоящий демократизм на огромных территориях. Унитарно-централистское государство больших размеров плохо сочетается с республиканско-демократическими учреждениями и по необходимости приобретает авторитарно-диктаторский характер. И, напротив, крупная страна, желающая сохранить демократию, должна прибегнуть к федеративному, а не унитарному устройству. Это способ решения не только национальных проблем, но способ предохранения от диктатуры.

В проекте заложен принцип взаимосвязи, взаимодополнения и взаимответственности федерации, с одной стороны, и республик, земель — с другой. Федеральная власть обладает достаточными полномочиями, чтобы обеспечить существование России как целостного суверенного государства. В этом смысле ни о каком сепаратизме, по данному проекту, не может быть и речи. Сепаратизм может быть только тогда, когда такой власти не будет. Центральная власть должна быть дееспособной, и Конституция как раз рассчитана на это. Посмотрите перечень полномочий — они довольно внушительны. С другой стороны, республики в составе федерации получают такие полномочия, которые никогда не были записаны за ними в нашей Конституции. Сравните, например, статьи 72, 78 и 79 Конституции РСФСР: ведь в них почти все отдано Федерации и очень глухо сказано об «участии» республик в решении вопросов, отнесенных к ведению РСФСР. Совсем иное в нашем проекте: здесь выделена компетенция Федерации, но в то же время четко

предусмотрена совместная компетенция, а также вопросы, отнесенные к исключительному ведению республик. И это не обтекаемые уловки, а весомые, зримые полномочия, позволяющие говорить о настоящем федеративном устройстве. Ведь полновесная компетенция субъектов федерации — это главное для республик. Все это есть в проекте. На месте республик надо бы сражаться за такой проект, если они действительно хотят жить в нормальном федеративном государстве. Если будет такое государство, которое предложено в проекте, никто не побежит, потому что это станет невыгодным. Предлагая сбалансированное федеративное устройство, проект открывает путь к консолидации, а не сепаратизму. Стимулом к единству по проекту является не штык центра, а заинтересованность в общем доме полноправных субъектов Федерации — республик и земель.

КВ: *Объектами Федерации наряду с республиками станут земли. Это новые образования или это нынешние области, которые превратятся в субъекты Федерации?*

В. Зорькин: По проекту области не становятся автоматически субъектами Федерации. Земли представляют собой укрупненные регионы, которые образуются на основе естественно-исторического, геополитического и экономического факторов. Условно говоря, Дальневосточная Земля, республика Урал, Северо-Запад и так далее. Разработаны эти конструкции, проведены уже научные исследования. В этой связи проведены исследования по обоснованию такого деления, так, чтобы избежать той искусственности и волюнтаризма, которые порой были допущены при образовании областей. Не должно быть опасений, что завтра любая область станет землей. К земле (как и к республике) предъявляются очень большие требования: она должна полновесно функционировать в качестве субъекта Федерации. У нее большие права, но она должна выполнять весь комплекс обязанностей, предъявляемый к субъекту федерации, в том числе по участию в федеральном бюджете. И республикам нет причин опасаться, что вот появится что-то неуправляемое и нежелательное. Процесс образования земель будет проходить под контролем Федерации и, следовательно, самих республик.

КВ: *Предполагается ли такая возможность, чтобы некоторые области, сильные в экономическом отношении и имеющие другие социально-политические возможности, могут стать субъектами Федерации, не объединяясь с другими областями в земли. Ну, например, Кемеровская область?*

В. Зорькин: Конечно, области разные — по численности населения, по размерам территории, по экономическому потенциалу. Многие из них являются чисто искусственными образованиями. Другие имеют слишком маленький потенциал, чтобы стать землями. Вместе с тем есть и крупные области, представляющие собой естественно-исторические образования, которые вполне могут стать землями. В своих основах этот процесс образования земель обозначен в IV разделе, переходных положениях. Но, может быть, следует уточнить формулировки и внести некоторые дополнения.

КВ: *И еще два замечания, тесно связанные друг с другом. Во-первых, говорят, что проект фиксирует гипертрофированную, преувеличенную систему исполнительной власти. Во-вторых, эта сильная исполнительная власть проектируется под конкретную личность. Речь идет о том, что складывается мощная вертикальная власть, тесно связанная с набором личных качеств конкретного человека. Это справедливые замечания?*

В. Зорькин: Решительно с этим не согласен. Мы делали проект с учетом мирового опыта конституционного развития, полагали, что в любом государстве необходима дееспособная исполнительная власть. Тем более она необходима в такой большой стране, как Россия, и в такой кризисный период, какой переживает наше Отечество. Но, претендуя на слишком многое, и не открывая велосипедов в конце XX столетия, мы все же надеялись избежать конституции-однодневки, конституции-временщины. Исполнительная власть может быть устроена различным образом. Прежде всего, в проекте заложен принцип разделения властей. При этом в рамках этого принципа был избран вариант президентской республики (в несколько смягченном виде, поскольку Верховный Совет может выразить вотум недоверия Совету Министров). И руководствовались мы не конкретной личностью. Правители приходят и уходят, а государство должно сохраняться и процветать, быть устойчивым к различным штормовым нагрузкам в нескончаемом море политической жизни. Если противники проекта опасаются, что разработчики подыграли чьим-то авторитарным замашкам, то следует заметить, что ни Сталин, ни Гитлер не были президентами. Нас беспокоило другое: как в условиях такой огромной, сложной и неспокойной страны обеспечить дееспособную исполнительную власть и в то же время сделать это в рамках правового государства, разделения властей, плюралистической демократии. С учетом разнообразных исторических, политических, социально-экономических и иных факторов предпочтение на данном этапе было отдано президентской рес-

публике. Парламентарная республика подходит для таких стран, у которых все бури уже позади, налицо экономическое благополучие, установилась прочная многопартийная система и которым не грозят кризисы. В период великих потрясений и великих перемен эта форма будет ненадежной. Еще раз подчеркну, что мы исходили из принципа разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной. Но при этом исполнительная власть для такой страны, как наша, должна быть президентской. Президентская республика создает гибкую возможность существовать государству в период проведения реформ, когда фактически делается акцент на исполнительную власть. Так в США Рузвельт, будучи президентом, осуществил жесткие экономические преобразования, которые вместе с тем позволили США не прибегать к диктаторским формам правления. Вообще, не случайно, в странах, где была такая сильная дееспособная исполнительная власть, был предотвращен фашистский режим. Когда реформы осуществлены, исполнительная власть уходит с авансены и расстановка акцентов меняется в сторону законодателя. Словом, это гибкая система, в которой крены вправо и влево происходят без опасных перегрузок. С этой точки зрения, когда говорят, что мы создаем диктатуру, следует возразить, что президент, по проекту, уравновешен очень сильным парламентом. Парламент принимает законы, и только он. Президент не может издавать акты вместо закона, над законом и даже на уровне закона. Указы президента носят подзаконный характер. Далее, парламент принимает бюджет и контролирует его исполнение. Без согласия Верховного Совета президент не может назначить министров и других высших должностных лиц. Парламент может вынести вотум недоверия Совету Министров, который в таком случае уходит в отставку.

Наконец, в крайнем случае, Верховный Совет имеет право отрешить от должности президента, вице-президента и других высших должностных лиц. Использован такой набор инструментов, который позволяет Верховному Совету эффективно контролировать исполнительную власть. Не будем забывать, что к этому должна присоединиться еще и судебная власть. Станет ли фактически, на самом деле Верховный Совет полновесным, дееспособным законодательным органом, зависит, конечно, не только от Конституции, но это уже вопрос другой — искусства политики, профессионализма депутатов и так далее. Это уже за пределами Конституции. И здесь нет ничего необычного. Можно и на превосходном автомобиле попасть в аварию. Но ведь никому не приходит на ум на этом основании отвергать автомобиль. Парламент может начать процедуру импичмента, то есть отставки Прези-

дента в виде особой процедуры. Весь этот комплекс мировой практики бытующих средств полностью нами использован. В этих условиях говорить о том, что незащищен парламент, я просто не вижу оснований. С другой стороны, говорят, не годится президентская республика, давайте парламентаризм в чистом виде. То есть парламент назначает правительство на основе партийного большинства и соответственно, выражая вотум недоверия, правительство уходит, и ситуация меняется в парламенте. У нас, кстати, есть механизмы и для этого варианта устройства власти. Мы записали, что парламент может выносить вотум недоверия правительству, оно в таком случае уходит в отставку и президент назначает новый кабинет. Здесь использованы элементы французской президентской системы. Но мы не пошли до конца по этому пути, все же дали президенту большие полномочия, имея в виду именно те аспекты, о которых мы с Вами уже говорили. Если отказаться от президентской республики, то станет невозможно провести реформы. Российское государство будет подвергнуто тяжелым испытаниям, не приобретет должной устойчивости. Правительство будет зависеть от соотношения сил в парламенте. При неустоявшейся многопартийной системе наступит правительственная чехарда. Конституция станет препятствием к установлению дееспособной исполнительной власти, а вместе с ней не сможет дееспособно функционировать и сам законодательный орган. Рано или поздно это сметет всю конструкцию. Постоянно будет провоцироваться установление диктатуры.

КВ: *Вопрос, связанный с особенностями структуры исполнительной власти. Цитирую одно из критических замечаний в адрес проекта: «Вызывает недоумение стремление авторов конституционно закрепить в структуре власти орган, главной задачей которого является выработка рекомендаций для Президента. Иными словами, предлагается в основном законе закрепить банальный факт, что Президенту необходимо слушать советы компетентных лиц, прежде чем принимать решения». Речь идет о Совете Безопасности и о Государственном Совете. Упрекают также проект за то, что он дает возможность Совету Безопасности дублировать деятельность органов прокуратуры, правоохранительных органов, ибо перемещает центр управления в команду президента. Ваша точка зрения?*

В. Зорькин: Разработчики тоже были обеспокоены, чтобы исполнительная власть не вышла из под контроля, не превратилась в нечто самодовлеющее. Ведь если оставить без упоминания в Конституции Совет Безопасности и Государственный Совет, то как раз создается возмож-

ность, что они будут действовать таким образом, что заменят собой все и вся и даже самого Президента. Компетенция Совета Безопасности и Государственного Совета сформулирована так, что они по Конституции являются консультативно-совещательными органами при Президенте. Это позволит именно на конституционном уровне запретить превращение этих органов в нечто иное. Причем организация и порядок деятельности этих органов определяются законом. Так что Верховному Совету здесь не грозят какие-либо сюрпризы. Ничьих полномочий — ни Верховного Совета, ни Президента, ни Генерального Прокурора — указанные совещательные органы по Конституции взять не имеют права. Другой вопрос о названии. Вероятно, Государственный Совет правильнее было бы назвать Президентским Советом. Главное внимание должно быть обращено на то, чтобы систему исполнительной власти поставить под контроль закона. Внимание Верховного Совета должно быть сосредоточено прежде всего на Президенте. Пусть он в рамках исполнительной власти создаст структуру и институты, которые считает нужными. Главная задача состоит в том, чтобы был сильный, дееспособный Парламент. Юридически проект Конституции дает все возможности, чтобы он таким был.

КВ: *Вы полагаете, что лучше принять новую Конституцию, а не поправки к нынешней Конституции РСФСР?*

В. Зорькин: Оттягивание с принятием новой Конституции крайне нежелательно. И теоретически, и практически, есть все предпосылки и существует необходимость принятия новой Конституции. Конституция — это Основной Закон нашего общества и государства. Но какими должны быть основы, принципы нашей жизни, ныне уже довольно ясно и понятно. Конституция дает цельную нормативную модель социального, экономического и политического развития. Это фундамент всего юридического дома для всех россиян. Без новой Конституции мы будем двигаться на ощупь, зигзагами, по частям вырывая то один, то другой аспект, бессистемно. В результате получим разбалансированность, рассогласованность. Дом развалится по частям. Конституция дает возможность двигаться системно. В этом залог одновременно стабильности и динамизма в обществе и государстве. Говорят, что Конституцию надо принимать тогда, когда уже преобразования будут завершены. С этим нельзя согласиться. Наоборот, как раз мировая практика показывает, что там, где требовалось осуществление кардинальных реформ, там принимались новые Конституции. Возьмите, скажем деголевские преобразования.

Конституционная реформа дает возможность двигаться спланированно, по рациональному плану развития, который исходил бы из учета мировой практики и науки. У России есть уникальный шанс. Нельзя его упустить.

КВ: *И последний вопрос: о порядке принятия новой Российской Конституции. Вы считаете оптимальным вариант, при котором проект сначала будет обсужден на заседаниях Верховного Совета, потом на Съезде народных депутатов, а затем будет представлен на всероссийский референдум?*

В. Зорькин: Ведь не просто избрать оптимальный путь. Есть достоинства и недостатки в различных вариантах принятия Конституции. Предпочтителен обозначенный Вами вариант, когда после обсуждения в Верховном Совете и на Съезде проект выносится на всероссийский референдум. Обсуждение в комитетах и комиссиях, на сессиях и на Съезде позволяет существенно улучшить проект, внести конструктивные предложения и поправки, адекватно отразить в нем волю законодателя. Но почему мы предлагаем референдум? Конституция — не просто закон, а Основной Закон гражданского общества и государства, который закладывает новую систему взаимоотношений во всех сферах социально-политической жизни, а именно обустройства на принципах общечеловеческих ценностей, демократии, плюрализма, рыночной экономики, которые дадут возможность России достигнуть всеобщего благополучия. Конституция имеет слишком большое значение, она затрагивает такие существенные принципы жизни, что обязательно должно быть всеобщее согласие народа, выраженное на референдуме. Это, кстати, и есть высшая форма Общественного Договора, социального контракта, когда народ легитимирует принципы нового устройства. Поэтому народ, выражая свою суверенную волю, вправе принимать Конституцию. Это его суверенное право. В выборе собственного пути развития по собственной воле выражается осуществление народного суверенитета. Многонациональный российский народ долгие годы был лишен возможности осуществлять это право. Теперь такая возможность у него появилась. И мне кажется, Верховный Совет и Съезд народных депутатов уже одним этим шагом — вынесением проекта Конституции на референдум — увековечили бы себя в памяти народной. Одобрение через референдум позволит и законодательной, и исполнительной власти получить высший мандат доверия, на осуществление реформ, которые позволят России жить на основе человеческой Конституции.

В.П. Илларионов,
кандидат юридических наук

Какие институты уголовного права нуждаются в конституционном закреплении¹

Проблема разработки и формулирования гражданских прав становится ныне все более в центре законотворческой деятельности. Об этом свидетельствует проект Конституции Российской Федерации, опубликованный по решению Конституционной комиссии РСФСР, а также альтернативный проект Конституции (Основного Закона) РСФСР, подготовленный группой народных депутатов РСФСР.

При всей разности подходов, отличающих эти проекты, общим для них является, в частности, стремление авторов наиболее всесторонне и емко, с учетом исторического опыта и международных стандартов, определить правовое положение личности. Однако, думается, что сложившееся за многие годы этактистское мышление все еще преувеличивает роль государства как гаранта реализации гражданских прав и обязанностей. Между тем живущим на земле людям изначально присуще стремление опираться на собственные силы, по мере возможности самим защищать себя, своих близких, сограждан, общественные и государственные интересы.

Многие годы советским людям упорно внушалась мысль, что государство за них думает, о них заботится, их защищает. Отсюда гражданину вольно или невольно отводилась второстепенная роль лица, «способствующего» намерениям государства, в том числе и в деле обеспечения общественного порядка и безопасности, в борьбе с преступностью. Действующая Конституция СССР (ст. 65), Конституция РСФСР (ст. 63) рекомендуют гражданину «быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка». Таким образом, речь здесь идет, с одной стороны, лишь о нравственной оценке противоправных деяний. С другой — об оказании «содействия», т.е. помощи силам государственной власти и общественным формированиям. Нахождение институтов необходимой обороны и крайней необходимости в рамках уголовного закона не способствовало воспитанию граждан в духе решительного противодействия угрозе нападения и опасности. Об этом свидетельствует следственная и судебная практика, отмечающая нередкие случаи расширительного толкования понятия превышения пределов необходимой обороны и крайней необходимости.

¹ Конституционный вестник. 1991. № 5. С. 44–45.

В юридической литературе подчеркивалось, что указанные правовые институты носят межотраслевой характер. Высказывалось мнение и о целесообразности отнесения необходимой обороны и крайней необходимости к государственному праву, закреплении их в качестве основных гражданских прав личности.

К сожалению, в проекте Конституции Российской Федерации этот принципиально важный вопрос обойден молчанием. В проекте Конституции (Основного Закона) РСФСР в ст. 157 отмечено, что «Граждане РСФСР участвуют в отправлении правосудия, содействуют правоохранительным органам в выполнении их задач, а также самостоятельно используют предоставленные им законом средства реагирования на правонарушения». Допуская возможность дальнейшего совершенствования этой формулы, считаем необходимым дополнить ее словами: «защитить правоохраняемые интересы от грозящей опасности».

Включение институтов необходимой обороны и крайней необходимости в конституционное право будет способствовать развитию демократических начал нашей жизни, расширению гражданских прав и свобод личности, укреплению основ правового государства за счет повышения активности людей в борьбе с преступностью, предупреждении и устранении опасностей, затрагивающих наши общие интересы: личности, общества, государства.

В.Б. Исаков,
народный депутат РСФСР

Один год + 100 дней¹

Судьба распорядилась так, что я был свидетелем и участником разработки Союзного договора, начиная с самых первых его шагов. Участвовал в заседаниях Межрегиональной депутатской группы, которая выдвинула идею нового Союзного договора одной из своих программных целей. Затем в качестве председателя палаты и полномочного представителя России был делегирован на переговоры по Союзному договору. Сейчас, когда Союз по существу рухнул, многие задумываются над вопросом: почему это произошло? Был ли крах Союза неизбежен? Кто его подготовил и осуществил? Дать исчерпывающие ответы на эти вопро-

¹ Советская Россия. 1991. 22–28 окт.; Исаков В.Б., Председатель Совета Республики. Парламентские дневники 1990–1991. М., 1996. С. 462–489.

сы — дело историков, которые, я надеюсь, сумеют восстановить картину крушения во всей ее красочности и полноте. Задача этих заметок — изложить известные мне факты.

Надежды и планы

Москва. Кремль. 20 июня 1990 г. Первая рабочая встреча представителей республик по подготовке предложений к новому Союзному договору. Открывая совещание, Рафик Нишанович Нишанов сказал следующее: «Совет Федерации высказался за концепцию многовариантности форм федеративного устройства. Ее суть в признании не только внешнего, но и содержательного многообразия возможных отношений между советскими республиками, а также между каждой из них и Союзом. При этом имеется в виду, что формы межреспубликанских связей могут варьироваться от договорно-федеративных до конфедеративных».

Звучит вполне демократично и современно. Примерно те же речи произносятся сегодня с трибун парламентов и Съездов, в Ново-Огареве и Алма-Ате. Почему же такие конструктивные, на первый взгляд, предложения не нашли тогда отклика у участников совещания, не были приняты ими в качестве немедленного руководства к действию?

Бросим хотя бы беглый взгляд на политическую ситуацию тех дней. Республики Прибалтики уже заявили о своей государственной независимости. Россия — только что приняла Декларацию о государственном суверенитете. Узбекистан обсуждает и принимает ее как раз в день совещания — 20 июня. Украина и Белоруссия еще разрабатывают проекты. Естественное желание республик: дайте нам хотя бы почувствовать свой суверенитет. Вполне понятная осторожность: не хотят ли затасчить в Союз и все оставить по-старому?

Настроение участников встречи достаточно ясно выражает лаконичная реплика представителя Украины В.Б. Гринева: «С точки зрения украинской делегации Союзный договор может идти от одной фундаментальной предпосылки. Это — договор суверенных государств».

И все же к концу встречи, после нескольких часов совместной работы, недоверие и натянутость исчезли. Ломая лед дипломатического протокола, возобладало другое настроение: нам жить и работать вместе. Союз надо сохранить!

Головоломная сложность задачи реформирования Союза ССР была очевидной и для экспертов, и для нас, участников переговоров. Какими виделись перспективы Союзного договора тогда, в самом начале пути?

Первое. Новый Союзный договор никому не нужен в качестве «кабинетного соглашения» руководителей. Это должен быть договор народов. Обязательное условие его заключения — широкий демократизм договорного процесса, его полная открытость и контролируемость, участие представителей общественности, лидеров политических движений, причем не только лояльных к власти. Все должно быть по-честному! В этом случае можно надеяться, что будущий Договор будет иметь необходимый моральный и политический авторитет, действительно разрешит противоречия и стабилизирует обстановку.

Второе. Необходима капитальная «переборка» всего комплекса отношений, закладываемых в основание будущего Союза. Предметом обсуждения и детального регулирования должны стать вопросы экономики, государственного и национально-территориального устройства, гражданства, культуры, языка, социальной защищенности и прав граждан. Только на этой основе может состояться новое политическое соглашение об объединении в Союз ССР.

Третье. Пакет проблем так велик, что совершенно нереально «упаковать» его в одном документе. Для этого потребуется целая договорная система, включающая в том числе двусторонние и многосторонние соглашения республик между собой. Естественное развитие этого договорного комплекса неизбежно должно привести к заключению нового Союзного договора и принятию новой Конституции СССР.

Четвертое. Ни в коем случае нельзя отдать организацию нового Союза в руки прежнего центра. Центр должен быть полноценным участником переговоров, но не их хозяином. Для того чтобы избежать такого положения, предлагалось, в частности, проводить заседание рабочей группы поочередно в столицах республик, выразивших желание участвовать в подготовке Договора.

В дискуссиях, связанных с разработкой нового Союзного договора, в особенно трудном положении были мы — представители России. Почему, можно понять: Россия — сама федеративное образование, ее субъекты напрямую представлены в органах Союза ССР, их статус закреплён не только в российской, но и в союзной Конституции. Как в этих условиях разделить компетенцию: что — Союзу, что — России, что — субъектам Федерации? Непростые вопросы.

В тот момент путь к их решению виделся через заключение российского Федеративного договора. Идея такого соглашения была выдвинута Б.Н. Ельциным в его программном выступлении на I Съезде народных депутатов РСФСР и затем конкретизирована в постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР «О Федеративном договоре»

(17 июня 1990 г.). В этом постановлении Федеративной договор мыслился как договорная система, включающая Декларацию об основных принципах федеративного устройства РСФСР, двусторонние и многосторонние соглашения субъектов Федерации между собой, договоры о восстановлении, преобразовании и создании различных форм национальных и региональных образований. Замысел состоял в том, чтобы культурным цивилизованным путем, через заключение договоров выйти на новые формы национально-государственного устройства внутри РСФСР. Союзный и российский договорные процессы должны быть синхронизированы, идти параллельно, но российский — с некоторым опережением.

И еще одно обстоятельство следует подчеркнуть особо: понимание всеми участниками тупиковости «силовых» методов решения подобных проблем. Выступая на I Съезде народных депутатов РСФСР в качестве кандидата на пост председателя Верховного Совета РСФСР, Б.Н. Ельцин так обозначил свой принципиальный подход: «Сложность процессов перестройки заставила меня оценить и важность политического компромисса, умение учитывать различные точки зрения, значимость диалога с разными политическими силами, в ходе которого только и возможно движение к реальному согласию». Отвечая на прямой вопрос, как он будет действовать в случае возможного конфликта с союзным правительством и Президентом СССР, Б.Н. Ельцин еще раз подчеркнул: «Я сказал: путем диалога и переговоров».

Таковы были планы и надежды, прогнозы и обещания. Им не суждено было сбыться. Процесс реконструкции сообщества, именовавшегося ранее Союзом ССР, пройдя ряд разрушительных тупиков, вернулся практически на те же самые исходные позиции. Те же — да не совсем! Экономическая система Союза ССР переживает глубокий кризис: вслед за падением производства покатился вниз уровень жизни, все стремительнее раскручивается спираль инфляции, обесценивающей доходы граждан. Вспыхнули новые очаги межнациональных конфликтов, после распада Союза начинается распад России...

Условия заключения любого соглашения сейчас значительно хуже, тяжелее, чем они были летом и осенью 1990 года. Почему же оно не состоялось? Рано или поздно народы спросят своих лидеров, разумно ли они распорядились доверенной им властью и какие мотивы, какие высшие государственные цели заставили их бессмысленно растратить самый ценный невозполнимый ресурс — ресурс времени?

Война против Центра

Провозгласив о намерении поддерживать деловые контакты с Центром, российское руководство в практической политике заняло совсем иную позицию. На словах — взаимодействие и конструктивное сотрудничество, на деле — конфронтация по всем направлениям.

Истоки этой конфронтации были заложены в одном из первых документов суверенной России — Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Статья 5 этой Декларации провозглашает верховенство российских законов над законодательством СССР. На первый взгляд — необходимое средство защиты суверенитета, но только на первый взгляд. Представим себе, что республика, край, область, район или город объявляет о верховенстве своих законов над всеми остальными. Что в этом случае происходит? Наступает верный и необратимый развал государства, дезорганизация власти и управления, всей системы экономических и административных отношений. Что мы и наблюдаем.

Находясь в Союзе и признавая его Конституцию, нельзя защищать свои права антиконституционными методами. Или—или. Или мы признаем Союз и его Конституцию и действуем в ее рамках, или добиваемся изменения Конституции, или, как крайняя мера, заявляем о своем выходе из Союза и тогда вопроса о верховенстве законов просто не возникает. Но нельзя быть в Союзе и попиравать его Конституцию! Убежден, что могучая Россия могла и должна была найти конституционные средства защиты своего суверенитета.

Мы сами не заметили, как создали опасный прецедент, который был немедленно взят на вооружение субъектами Федерации. Первый Съезд народных депутатов РСФСР еще не закончил работу, как один из них — Северная Осетия — принял свою Декларацию о государственном суверенитете, в которой объявил о верховенстве своих законов над законами РСФСР. Сегодня практически все республики имеют подобные декларации. Двое из них — Татария и Чечено-Ингушетия — заявили о выходе из состава РСФСР. Посеяв зерна раздора, мы сняли вскоре богатый урожай.

Сделав первый шаг по пути конфронтации, мы двинулись по нему дальше. 24 октября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР», предусматривающий ответственность граждан и должностных лиц за соблюдение союзных законов, по каким-то причинам не ратифицированных РСФСР. Вдумаемся в абсурдность самой постановки вопроса: правонарушением объявляется соблюдение закона! Мое возражение, что это противоречит элементарным принципам правового государства, что

граждане не должны страдать из-за того, что парламенты, президенты и председатели не могут между собой договориться, не было принято во внимание. Этот уникальный закон до сих пор украшает сборники действующего законодательства РСФСР.

Из области законодательной война вскоре перекинулась в сферу экономики. 24 октября Верховный Совет РСФСР принял постановление «Об исключительном праве органов государственного управления РСФСР на распределение целлюлозно-бумажной продукции», которым объявил своей монополией распределение всей целлюлозно-бумажной продукции, произведенной на территории РСФСР. При этом вопросы производства бумаги мы великодушно оставили в ведении Союза. Такой подход вызвал справедливое возмущение коллективов ЦБК, которые посчитали наше решение антирыночным, воскрешающим худшие нравы административно-распределительной системы.

31 октября принимается еще один экономический Закон — «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», которым все объекты государственной собственности на территории РСФСР, включая имущество предприятий и организаций союзного подчинения, объявляются собственностью РСФСР. Этому закону была придана обратная сила, в соответствии с которой все сделки, заключенные без согласия с РСФСР, признавались недействительными, а решения союзных органов, принятые без участия соответствующих органов РСФСР, — не подлежащими исполнению.

Можно себе представить, что началось на мировых товарных биржах: ведь к тому времени были заключены и находились в стадии исполнения тысячи договоров, контрактов! Все они зависли в воздухе, оказались под ударом. На Верховный Совет РСФСР обрушился шквал телеграмм, телефонных звонков. Впрочем, обстановка начала быстро нормализоваться, как только зарубежные контрагенты убедились, что, несмотря на грозный вид, этот закон не собираются всерьез исполнять. Прежняя система просуществовала до 20 августа 1991 года, когда Б.Н. Ельцин своим указом обязал Совмин РСФСР принять в собственность союзные предприятия, расположенные на территории РСФСР.

Раздел и передел собственности на этом, конечно, не остановился. Недавно Президиум Верховного Совета Якутской ССР принял постановление, которым объявил собственностью республики предприятия, объединения, организации и учреждения, расположенные на территории Якутии. Урок пошел впрок.

Еще один пример экономической войны — из области бюджетных отношений. 31 октября 1990 года принимается Закон «О формировании

бюджетов в 1991 году», которым реализовалась давняя мечта сторонников ликвидации Союза — вводилась одноканальная система налогов. Отныне все налоги в Российской Федерации должны были поступать в российский бюджет и уже оттуда — в виде фиксированных сумм — перечисляться на нужды Союза ССР.

Я полностью согласен с тем, что расходование бюджетных средств Союзом ССР должно находиться под жестким контролем. Но лишить Союз самостоятельных источников существования? Можно ли в этом случае требовать от него реализации общесоюзных программ в области экономики, обороны, борьбы с преступностью? Когда нет самостоятельности, не будет и ответственности — это аксиома.

И опять же, нельзя забывать, что Россия — сама федеративное государство. Сейчас в ней действует трехканальная система налогов. Подсавив Союз «на алименты», не окажемся ли и сами в аналогичном положении?

И вновь приходится констатировать, что надуманная, амбициозная схема не выдержала испытания практикой, рассыпалась при соприкосновении с жизнью. Вскоре выяснилось, что простая «перекачка» денег через российский бюджет ровным счетом ничего не дает, если нет структур, которые могут их эффективно использовать или, по крайней мере, контролировать их расходование. Поэтому в Соглашении о стабилизации социально-экономического положения в стране, подписанном М.С. Горбачевым и Б.Н. Ельциным в январе 1991 года, без лишнего шума вернулись к прежней системе. Прямые союзные налоги сохранились и в последнем опубликованном варианте Союзного договора.

Активное наступление на Союз велось и в области межреспубликанских отношений. Практически все договоры, заключенные в тот период от имени РСФСР, исходят из того, что никакого Союза как бы уже и нет. Высокие договаривающиеся стороны ссылаются исключительно на нормы международного права. Естественно, что это не могло не осложнить положения русскоязычного населения в союзных республиках. Их правовое положение и жизненно важные интересы оказались разменной монетой в большой политической игре, направленной против Союза ССР.

Предвижу возражение и даже возмущение какой-то части читателей: действия российского руководства были оправданны, у него просто не было выбора: союзное правительство ему не давало работать. Меньше всего мне бы хотелось брать на себя защиту и оправдание действий союзного руководства. Да, оно проявило консерватизм, нерешительность, сопротивление необходимым переменам и реальным шагам к рыночной

экономике. На мой взгляд, вполне соответствуют действительности обвинения в растранировании алмазного и золотого запасов страны, попытках укрыть союзную государственную собственность в различного рода коммерческих структурах. А решение о повышении цен на товары и продукты питания, принятое 12 ноября 1990 года практически без согласования с республиками? Оно вызвало настоящий взрыв возмущения в республиках: мы хотим быть хозяевами в собственном доме! Все это говорит о том, что идеализировать союзное руководство нет оснований: оно не осознавало возникновения новых реальностей и не особенно считалось с суверенитетом республик.

Но, не испытывая никакого пиетета перед союзным руководством, я не считал и не считаю его заклятым врагом и отнюдь не склонен действовать по принципу: «все союзное — плохо, все российское — хорошо».

Была ли реальная альтернатива политике конфронтации? Давайте разберемся. Встречаясь по должности с руководителями союзного парламента, союзных органов управления, я убедился, что Союз — по существу, второй уровень управления над Россией. Причем в тот период, о котором идет речь, безусловно более мощный и лучше организованный.

Как надо было бы строить отношения с этой властью? Наиболее естественный вариант — наладить рабочие взаимоотношения, попытаться совместными скоординированными усилиями выправить глубокие деформации в нашей экономической системе, в том числе и во взаимоотношениях России и Союза. Не хотят? Проявить настойчивость, упорство, предложить опережающую инициативную политику, продемонстрировать энергичную организаторскую хватку. Собственно, такая политика и была обещана, именно за нее мы проголосовали на I Съезде.

К сожалению, на практике был избран другой путь: развал, блокирование союзных структур без создания чего-либо взамен. В оборот были вовлечены самые острые и резкие средства политического давления — митинги, забастовки, формирование образа врага в прессе, по радио и телевидению. Но у этого пути борьбы за суверенитет есть вполне очевидные неприятные последствия: эти же самые средства спустя какое-то время будут использованы против тех, кто их применил.

Возможно, кто-то порадовался, когда бушующая толпа разогнала Верховный Совет Чечено-Ингушетии. И.о. Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатов приветствовал «народную революцию», покончившую с «прогнившим прокоммунистическим режимом». Но невольно возникает сомнение: не такова ли ближайшая судьба «демократического» Верховного Совета РСФСР?

Генеральная репетиция

Год 1991 ознаменовался событиями, которые до сих пор возбуждают общественное мнение, притягивают к себе внимание исследователей и журналистов. В самый канун Нового года два министра, Б. Пуго и Д. Язов, издали приказ о совместном патрулировании сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих Советской Армии, в котором, в частности, предусматривался «постоянный резерв патрулей на автомобилях (БТР) и дежурные подразделения в каждом гарнизоне в составе роты-батальона с вооружением и боеприпасами к ним».

Приказ двух министров и подтвердивший их Указ Президента СССР как будто бы предвещают возможные крупные беспорядки, и они вскоре последовали: 11 января проливается кровь в Литве, 16 января возводятся баррикады в Риге. Волна дестабилизации прокатывается по всей стране. Оценивая события тех дней, полагаю, можно с достаточной уверенностью сделать вывод: это была репетиция переворота, попытка найти развязку мучительных проблем распадающегося Союза ССР на путях применения военной силы.

В этой ситуации российское руководство заняло твердую позицию, резко осудило кровопролитие. Вместе с тем, в официальных оценках событий первоначально присутствовали трезвость и реализм. Выступая на открытии досрочно собравшейся третьей сессии Верховного Совета РСФСР, Б.Н. Ельцин сказал: «Особым направлением в работе предстоящей сессии будет выработка точной политической линии во взаимоотношении России и Центра в новых условиях. Наша главная задача в этом вопросе — задержать, остановить сползание союзного руководства к реакции, ни в коем случае не дать Центру отойти от уже достигнутых договоренностей. Недопустимо, чтобы силовые методы в решении проблем вошли в повседневную практику. Тактика диалога себя еще не исчерпала».

Явно стараясь успокоить депутатов, разрядить напряжение в обществе, Б.Н. Ельцин заканчивает свое выступление словами: «Считаю, что реакционный переворот, совершенный сегодня, не достиг необратимой стадии. Убежден, что это стратегическая ошибка в политике Центра может и должна быть исправлена. Это во многом зависит от нас, уважаемые народные депутаты. В нынешней критической обстановке самое неправильное — впадать в уныние и панику. Не будем недооценивать свои силы».

Далее в моем изложении следует вынужденный темный момент. Я так и не смог прояснить для себя до конца, что заставило Б.Н. Ельцина буквально в считанные дни круто изменить свою позицию. Получил новую информацию? Переосмыслил факты? А может быть, все было проще: наиболее радикальные сторонники Ельцина склонили его вос-

пользоваться стратегической ошибкой Центра и перейти в «решительное наступление»?

В своем телеинтервью 19 февраля, всколыхнувшем весь мир, Б.Н. Ельцин обвинил президента СССР в стремлении установить диктатуру: «У Горбачева есть в характере стремление к абсолютизации личной власти. Он все это уже сделал и подвел страну к диктатуре, красиво называя это президентским правлением. Я отмежевываюсь от позиции и политики Президента, выступаю за его немедленную отставку, передачу власти коллективному органу — Совету Федерации».

Призыв к новому туру конфронтации с центром с энтузиазмом подхватили российские средства массовой информации. Радио России превзошло себя, изыскивая поводы для нападков на союзное руководство. «Российская газета» — официальный орган Верховного Совета РСФСР — предоставила свои страницы для листовок, которые призывали на всесоюзном референдуме сказать «нет» Союзу ССР...

Мы все как-то стали забывать, что на этом референдуме народ сказал «да». Что может быть выше воли народа, однозначно выраженной на референдуме? И почему политики, которые так любят ссылаться на волю народа, в данном случае не пожелали его услышать?

Естественно, что в такой обстановке трудно надеяться на какое-то продвижение к новому Союзному договору. Выступая 9 марта в Центральном доме кинематографистов, Б.Н. Ельцин коснулся и этой темы: «Сегодня напечатан проект Союзного договора. В очередной раз, выступая на сессии Верховного Совета Союза, Президент обманул, когда сказал, что на девять десятых все это согласовано. Со стороны России руководитель рабочей группы Хасбулатов не подписал. И это подтасовка. Это просто обманым путем... (не договаривает). Я был на Совете Федерации 16 числа и сказал, что я категорически против того, чтобы публиковали этот документ. У нас — у России — свой путь обсуждения этого документа».

Одновременно с торпедированием Союзного договора предпринимается попытка по формированию «нового центра» на базе «соглашения четырех» — России, Украины, Белоруссии и Казахстана. Н.А. Назарбаев выступил с заявлением, в котором резко осудил подобные действия. Меня не покидает ощущение, что в данном случае, как и на 5 Съезде народных депутатов СССР, Нурсултан Абишевич выразил согласованную точку зрения.

Основной фронт борьбы с «преступным Центром» развернулся в области экономики. Один из наиболее трудных и деликатных вопросов любой экономической реформы — цены. Сложившаяся в нашей стране

система цен была и до сих пор остается рычагом административно-командного управления, одним из основных препятствий для перехода к рыночной экономике. Именно в подходе к ценовой реформе, ее механизму и этапам осуществления был основной узел противоречий российского и союзного кабинетов. Российское правительство выступало за более радикальный, но зато и более рискованный вариант, союзное — за более умеренный. Отсутствие согласия по этому вопросу между республиками, основными общественными силами, колебания и нерешительность союзного руководства привели к тому, что состояние экономики непрерывно ухудшалось и вместе с тем ухудшались стартовые условия для любого разумного варианта экономической реформы.

Понимая, что промедление с реформой цен может иметь катастрофические последствия для всей экономики, М.С. Горбачев и Б.Н. Ельцин подписали в первых числах января «Соглашение на 1991 год по стабилизации социально-экономического положения в стране», в котором предусматривалось: «Осуществлять согласованную политику в области ценообразования, обеспечивающую равноправие и свободную конкуренцию товаропроизводителей на территории Союза ССР. Согласиться с введением с 1 января 1991 года новых оптовых, закупочных цен и тарифов в соответствии с ранее принятыми решениями... Переход к рыночным принципам формирования розничных цен и тарифов, а также меры по социальной защите населения, включая компенсацию потерь и индексацию доходов, проводить поэтапно с начала 1991 года на основе согласованных решений и договоренностей. Также определяется перечень товаров первой необходимости, на которые устанавливаются твердые государственные цены» (пункт б).

Казалось бы, теперь вопрос решен однозначно: реформе — быть. Быстро сказка сказывалась. Выступая в конце февраля в Ярославле, Б.Н. Ельцин так обрисовал свою позицию в отношении реформы цен: «Реформа абсолютно не подготовлена. Не проработаны важнейшие вопросы и прежде всего — стратегия оздоровления финансов. Кабинет министров не предложил эффективных антиинфляционных мер. Особенно сведено к минимуму участие республик в выработке реформы цен. Они были подключены лишь на завершающем этапе, 9 февраля, и мы не информированы об экономическом курсе Кабинета Министров. Если говорить в целом, предлагаемые реформы не только не оздоровят ситуацию, наоборот, усложнят положение в стране и обернуться против народа. Мы не можем взять на себя ответственность за эти действия». Вот так: соглашение отброшено и забыто, российский лидер играет привычную роль обиженного и непонятого.

Союзное правительство, в свою очередь, уперлось: без подписи России никакой реформы цен не будет. Повысить цены в Казахстане, Белоруссии, на Украине и не повысить в РСФСР — значит пустить российские рынки и магазины на поток и разграбление. Однако прошло еще два месяца, прежде чем Р.И. Хасбулатов, наконец, завизировал постановление. Все это время из бюджета выплачивалась разница между уже повышенными оптовыми, закупочными и оставшимися на прежнем уровне розничными ценами. Потери государственного бюджета только на этой операции составили около 20 миллиардов рублей. «Согласованные действия» России и Союза в данном случае очень напоминают поведение акробатов, которые, балансируя на тонкой проволоке, пытаются столкнуть друг друга в пропасть...

Еще одним средством конфронтации в экономике стало переманивание предприятий в российскую юрисдикцию. 22 января 1991 года Совмин РСФСР принял постановление о порядке перехода в российскую юрисдикцию предприятий и организаций союзного подчинения. Документ по-военному краток — умещается на одной странице. Для перехода в российскую юрисдикцию трудовой коллектив принимает соответствующее решение, представляется справка о финансово-хозяйственной деятельности предприятия. Если союзное министерство, ведомство не возражает, Госкомитет РСФСР по управлению государственным имуществом принимает решение о переходе предприятия, организации в юрисдикцию РСФСР. Если имеются возражения — стучитесь в те же двери, вам сообщат о принятом решении. Вот и вся церемония.

Когда меня спрашивают, что же это такое — переход в российскую юрисдикцию, я оказываюсь в затруднительном положении. Ваше предприятие на российской территории? Да. Налоги в казну платит? Платит. Так оно уже в российской юрисдикции! Какая еще юрисдикция требуется? При ближайшем рассмотрении оказывается, что «переход в российскую юрисдикцию» имеет совершенно противоположный смысл — вывод предприятий из подчинения союзных министерств, ведомств, других союзных органов управления.

Попытаемся попридержать коней российского патриотизма и оценить объективно — правильно ли это? Хорошо известно, что союзный народно-хозяйственный комплекс сложился как единая система, по сути дела, как гигантская транснациональная корпорация. Отдельные элементы этого комплекса, предприятия и организации, неконкурентоспособны на мировом рынке и на 70–80–90 процентов зависят от поставок материалов и комплектующих из других союзных республик. Попытки возвести таможенные барьеры, растащить этот комплекс по на-

циональным квартирам ведут к тому, что он просто-напросто перестает функционировать.

Значит ли это, что ситуация безнадежна и остается лишь сдуть пылинки с административно-командной системы? Конечно, нет. Представим себе на минуту, что кому-нибудь потребовалось поделить «Дженерал моторс». Если растащить ее по региональным квартирам и вдобавок пустить в приватизацию «россыпью», Америка лишится крупнейшей автомобильной корпорации и, может быть, навсегда. Но поделить **право собственности** на эту корпорацию большого труда не составит — при продаже акций это происходит автоматически. И на работе по выпуску автомобилей, что характерно, никак не отражается. Разумно ли делить собственность физически, когда можно спокойно и без проблем поделить права на нее?

В итоге «великий поход в российскую юрисдикцию» закончился большим конфузом. Выдрал с мясом провода из союзных компьютеров, мы никуда их не подключили и никакой пользы для России не принесли. Не лучше ли было обратить внимание на сельское хозяйство и легкую промышленность, которые испокон веку были в российской юрисдикции — и как влачили, так и продолжают влачить жалкое существование?

Дезорганизацию экономики, вызванную конфронтацией с центром, усугубили поверхностные, некомпетентные действия самого российского руководства. Мне не раз приходилось говорить и писать о бездумной щедрости, с которой в тяжелейших экономических условиях, без всяких расчетов и обоснований, принимались и принимаются решения о крупных налоговых льготах. Поражает беззастенчивость, с которой требуют (и получают!) привилегии политические сторонники и союзники нынешнего режима. Похоже, что, не успев создать полноценную парламентскую демократию, мы уже получили ее родовую наследственную болезнь — лоббизм, пышным цветом расцветший и в Президиуме Верховного Совета, и в Правительстве России, и в президентских структурах.

Легковесный, непродуманный характер носило создание свободных экономических зон. Лишь одна из них, Находкинская, образована постановлением Верховного Совета РСФСР. Еще одна — Сахалинская — имеет в своей основе Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР, принятое, что называется, «с колес» — без экономических расчетов, прогнозов и практически без обсуждения. Остальные имеют и вовсе слабую правовую базу — личное распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР.

Выясняется, однако, что свободные экономические зоны — дорогое удовольствие. Только в нынешнем году потери государственного бюджета

та по этой причине составили 11,2 миллиарда рублей. Так ли надо было подходить к решению этого вопроса, определяющего престиж России в деловом мире?

Сопоставляя факты, анализируя причинные связи, нельзя не прийти к выводу, что на каком-то этапе борьба за суверенитет, экономическую и политическую самостоятельность была подменена борьбой за власть, в которой все средства и методы хороши, а лозунг «чем хуже — тем лучше» превратился в первооснову государственной политики. Видя это и понимая, насколько опасна такая тенденция российской политики, мы, шесть руководителей Верховного Совета РСФСР, выступили с совместным политическим заявлением.

Заявление вызвало мегатонный удар обвинений в наш собственный адрес. Сегодня я понимаю, что оно действительно было в каком-то смысле преждевременным: то, что видели и понимали мы, группа руководителей Верховного Совета, еще не было понятно расколотому, дезинформированному обществу. Спичка сторела — только обожгла пальцы... Но, может быть, ее кто-то заметил?

Обсудив наше заявление, Верховный Совет РСФСР принял решение о созыве третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР.

Битва в пути

Третий Съезд народных депутатов РСФСР навсегда останется в истории российского парламентаризма примером политической драмы, беспрецедентной по накалу страстей. Накануне Съезда, понимая, что на нем конфронтационный курс российского руководства будет подвергнут серьезной критической проверке, его сторонники развернули массивную подготовку. Подконтрольные российскому руководству средства массовой информации постарались убедить население, что Съезд созван коммунистами с единственной целью — свергнуть Ельцина и это будет крахом демократии, крушением всех начатых реформ и надежд на будущее. В крупных городах прошли митинги, забастовки, а их организаторы — активисты движения «Демократическая Россия» — предъявили высшему органу власти России настоящий ультиматум: «В случае, если 3 внеочередной Съезд народных депутатов РСФСР не решит вопрос о введении в РСФСР поста президента и не назначит дату выборов Президента РСФСР, движение «Демократическая Россия» намерено добиваться принятия закона РСФСР о введении поста Президента РСФСР, роспуска нынешнего состава Съезда народных депутатов РСФСР и проведения в Российской Федерации досрочных выборов, используя механизм референдума РСФСР».

В середине марта сложная ситуация назрела в угольной промышленности. Обвинив союзное правительство в невыполнении постановления № 608, шахтеры остановили добычу угля, посадив на голодный паек коксовые батареи, домы, электростанции. Одного слова Б.Н. Ельцина было тогда достаточно, чтобы снять конфликт, уменьшить его разрушительную силу. Но оно не было сказано. Напротив, было сделано все, чтобы бастующие шахтеры присоединили к своему списку и политические требования: отставку Президента СССР и Правительства СССР, роспуск Съезда народных депутатов СССР, передачу власти Совету Федерации «суверенных республик». Российское правительство выделило из бюджета миллионные суммы — не на школы, не на детские сады, не на здравоохранение — на компенсацию штрафов, предъявленных шахтерам за неисполнение обязательств. Вот уж поистине, как говорят американцы, «чтобы досадить Джону, откушу себе нос».

Сегодня пришла расплата за недалёковидность и политическую неразборчивость: волна забастовок поднимается уже против российского руководства, не сумевшего выполнить свои обязательства перед шахтерами.

К политической схватке на 3 Съезде готовилась и другая сторона — коммунисты России. Хотя я не вхожу ни в одну политическую фракцию, в данном случае, критикуя Ельцина, я объективно оказался вместе с коммунистами. Как действовали мои политические союзники? Увы, плохо.

Работая бок о бок с ними в депутатском корпусе, я всегда с уважением относился к членам фракции коммунистов. Большинство из них — люди с немалым жизненным опытом, добросовестно старающиеся вникнуть в любое дело, в том числе и в новые для них депутатские обязанности. Есть среди них и развращенная привилегиями партноменклатура, но не она определяет лицо депутатов-коммунистов. Будучи неплохими хозяйственниками и управленцами, многие коммунисты оказались слабы как политические бойцы — несамостоятельны, ждут подсказки, руководящего указания, боятся выйти к микрофону, стать под холодным оком телекамеры. Не то что ребята-демократы, чувствующие себя в обстановке политической борьбы как рыба в воде. Невольно подумалось: неужели же и нынешние испытания, через которые прошла партия, не выдвинут из ее рядов настоящих лидеров?

Понимая важность предстоящего на Съезде разговора, чувствуя падающую популярность (по данным социологов, в дни Съезда она упала до минимального уровня), Б.Н. Ельцин заметно заколебался: вместо отчета в повестку дня Съезда поставили его доклад, из выступления сняли

все конфронтационные моменты, в том числе и оценку заявления шести руководителей Верховного Совета РСФСР... Нечто похожее происходит сейчас, накануне 5 Съезда. Попав под огонь критики своих вчерашних сторонников, Президент РСФСР никак не может решить, где и как ему выступить — на Съезде или на Верховном Совете, сделать доклад или взять слово по ходу прений. Судя по всему, он не очень рад предстоящей встрече с депутатами.

В эти дни в печати и среди депутатов обсуждалась версия добровольного ухода Председателя со своего поста в первый же день работы Съезда. Судя по тому, что с рассуждениями на эту тему выступили Г.Х. Попов, другие ближайшие соратники Б.Н. Ельцина, такая возможность действительно всерьез ими рассматривалась. Сокровенный смысл ее достаточно прозрачен: уйти из «Белого дома» сегодня, чтобы завтра вернуться на волне народного гнева и утвердиться уже надолго. Не знаю, что остановило эту кажущуюся беспроигрышной комбинацию: по-видимому, своим незаурядным политическим нюхом Б.Н. Ельцин почувствовал, что это будет выглядеть как повторение его ухода от власти в 1987 г., когда он добровольно сложил полномочия первого секретаря московского горкома партии. А в политике дубли редко удаются. Поэтому был найден другой ход — потребовать дополнительных полномочий!

Прибывающие на съезд депутаты сходу попадали в пекло до предела политизированной Москвы. У гостиницы их встречал палаточный городок, группы активистов (в основном, пожилых женщин), исступленно размахивающих плакатами. Тех, кто им чем-то не угодил, — оскорбляли без стеснения.

В день открытия третьего Съезда, 28 марта, Моссовет назначил массовый митинг на Манежной площади. Опасаясь инцидентов с непредсказуемыми последствиями, 29 депутатов обратились к Президенту СССР с просьбой обеспечить общественный порядок и нормальные условия для работы Съезда. Воспользовавшись этим обращением как предлогом, М.С. Горбачев ввел в столицу войска, что, на мой взгляд, мало помогло в установлении общественного порядка, но максимально накалило атмосферу на самом Съезде. Я видел на следующий день некоторых авторов обращения: они были смяты, обескуражены подобным разворотом событий. Такова политика: даже преследуя благие намерения, можно оказаться пешкой в чужой игре.

Сейчас нет необходимости вспоминать и анализировать все перипетии этого богатого событиями Съезда: яростную атаку радикальных демократов в первый день Съезда, завершившуюся снятием чрезмерных мер безопасности и подчинением московской милиции МВД РСФСР,

глухую откатную волну — во второй день, раскол в стане коммунистов России, вызванный образованием фракции «коммунисты за демократию» во главе с А.В. Руцким, неожиданное, внесшее смятение в аппаратные души, выступление И.К. Полозкова, поддержавшего политику Б.Н. Ельцина. Остановлюсь лишь на некоторых наиболее существенных моментах.

В прогнозах и комментариях накануне Съезда неоднократно повторялось утверждение, что «шестерка», инициировавшая Съезд, пришла на него с пустыми руками. Мягко говоря, это не соответствовало действительности. Нами был разработан и внесен на Съезд проект Закона РСФСР «О стабилизации обстановки в республике и мерах по укреплению порядка и дисциплины». Несмотря на достаточно жесткий характер, предлагаемые нами меры полностью укладывались в действующее законодательство и могли быть реализованы через механизм конституционных органов власти без введения чрезвычайного положения. Убежден, что их принятие позволило бы остановить сползание страны к экономическому кризису, появление новых очагов напряженности в межнациональных отношениях. К сожалению, никакого решения по этому законопроекту Съезд не принял: обсуждение было прекращено как раз в тот момент, когда очередь дошла до наших предложений и поправок.

Сегодня республика подходит к необходимости принять, если не такой же, то близкий по содержанию пакет антикризисных мер. Но удастся ли нынешним руководителям удержаться в рамках конституционной законности?

Важнейшим политическим итогом Съезда было, без сомнения, принятие постановления о предоставлении Б.Н. Ельцину дополнительных полномочий. Этим постановлением решались по крайней мере три задачи: Председатель Верховного Совета РСФСР, оставаясь на своем посту, получал, по существу, все президентские полномочия; назначались выборы Президента РСФСР; Верховный Совет РСФСР получил право принять все необходимые законы о президентской власти, включая внесение изменений в Конституцию РСФСР.

Теория и практика юриспруденции, думаю, еще даст оценку этому уникальному документу. Судите сами: статья 185 Конституции РСФСР устанавливает, что изменение Конституции производится решением Съезда народных депутатов РСФСР, принятым большинством не менее двух третей от общего числа народных депутатов РСФСР. Это правило — одна из аксиом конституционной законности. Постановление «О дополнительных полномочиях», принятое Съездом простым большинством голосов, дало право изменять Конституцию Верховному Со-

вету РСФСР, состоящему всего из 252 депутатов. То есть порог для внесения изменения в Конституцию был снижен многократно!

Законно ли это? На этот вопрос должен ответить Конституционный Суд. В случае, если он даст отрицательный ответ, встанет вопрос о конституционности всех законодательных актов о президентской власти, а также избрания Президента РСФСР, мэров Москвы, Санкт-Петербурга и Северодвинска, поскольку все эти действия так или иначе имеют в своей основе постановление о дополнительных полномочиях. Все это подтверждает непреложное правило: власть должна строиться на прочной правовой базе, а не на хилых подпорках, создаваемых на скорую руку угодливыми придворными юристами.

Последним пунктом повестки дня Съезда значился вопрос о национально-государственном устройстве РСФСР и о Союзном договоре. Накануне Съезда, впервые за четыре месяца с момента своего избрания, собралась, наконец, комиссия по выработке предложений по Союзному договору. На ее рассмотрение был вынесен проект, официально направленный в Верховные Советы республик Советом Федерации СССР. Обсуждение сразу же натолкнулось на вопрос, на первый взгляд второстепенный, но на самом деле имеющий принципиальное значение: как подписывать Союзный договор? С точки зрения сохранения единства России, конечно же, единой делегацией — РСФСР и всех республик в ее составе. Но тут же выяснилось, что далеко не у всех республик есть такое желание, многие намерены подписать Союзный договор самостоятельно.

Что? Своеволие? К подписанию — стройся! Подобный приказ, если кому-то придет в голову его отдать, вызовет сегодня лишь язвительную насмешку, не более. Прошло время, когда такие проблемы решались приказами. К единству надо было идти весь этот год — согласовывать позиции, уточнять взаимные обязательства, заключать экономические соглашения. Пахать в три смены, но определить юридический статус субъектов Федерации и заключить Федеративный договор. Мы же даровали республикам суверенитеты и словно забыли об их существовании. И вот пришлось вспомнить. Со всей определенностью, как шило из мешка, выявилось: Россия к подписанию Союзного договора не готова.

К сожалению, серьезного разговора на эту тему на Съезде не получилось. Депутаты, измотанные дискуссией о президентской власти, многократными голосованиями, махнули рукой и проголосовали за короткое постановление, которым обязали Верховный Совет РСФСР совместно с комиссией Съезда доработать проект Союзного договора и внести предложения по порядку его подписания. Исполнение поручения зата-

нулось. Прошло еще три месяца, прежде чем Верховный Совет РСФСР вернулся к рассмотрению этого вопроса.

А между тем на политическом небосклоне возшло новое светило — Ново-Огаревское «Совместное заявление».

Ново-Огаревский компромисс

Итак, менее чем через три недели после окончания третьего Съезда народных депутатов РСФСР, закончившегося внушительной победой Б.Н. Ельцина и его сторонников, появляется документ, несущий на себе явные следы компромисса, соглашения с Центром. Почему?

На сей счет существует немало догадок и предположений. Одни говорят о том, что Б.Н. Ельцин таким образом расплатился с М.С. Горбачевым за поддержку, которую Горбачев оказал ему на третьем Съезде, умерив пыл контролируемой им части коммунистов и дав «зеленый свет» для принятия решения о проведении президентских выборов в РСФСР. Другие — о том, что сам М.С. Горбачев перед пленумом ЦК и накануне поездки в Лондон на совещание «семерки» был крайне заинтересован в соглашении, дающем ему свободу маневра. Третьи — указывают на то, что в преддверии президентских выборов в России Б.Н. Ельцину было крайне важно создать образ конструктивного лидера, покончившего с политикой конфронтации.

Все эти предположения, на мой взгляд, не лишены определенных оснований, но самое главное все же не названо. Главное же заключается в том, что политика самоедства и разрушения рано или поздно оказывается в тупике, подводит к своему логическому и политическому итогу. Не видеть и не понимать этого невозможно. Ново-Огарево — это попытка перевести поезд на новые рельсы, незадолго до полной и окончательной его катастрофы, приобретающей все более реальные очертания.

Ново-Огаревское совместное заявление вызвало брожение и глубокий раскол среди разноперых сторонников и союзников российского руководства. Одни — облегченно вздохнули, увидев шаг к консолидации общества и конструктивной политике. Другие — сочли его недопустимым компромиссом с врагами, предательством идеалов, остановкой на полпути.

26 апреля 1991 г. группой депутатов, представителей разных парламентских фракций, был внесен проект постановления «О совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик», в котором одобрялась намеченная в Ново-Огареве программа стабилизации. После недолгой, но бурной дискуссии Верховный Совет РСФСР принял это постановление. Сразу же после этого группа возбуж-

денных депутатов радикального крыла отправилась к Б.Н. Ельцину выяснять отношения. Он принял их и, по словам участников встречи, инициативу с постановлением в свою поддержку не одобрил. В печати это постановление так и не появилось.

Положительно оценивая Ново-Огаревский документ как худой мир, который лучше доброй ссоры, нельзя не видеть его слабых сторон. Я не говорю здесь о том, имел ли полномочия Президент СССР своим единоличным решением определять судьбу всех союзных органов власти и сроки разработки новой Конституции СССР. Этот поворот мы, как говорится, проехали. Очевидно другое: в Ново-Огареве произошел отказ от идеи Союзного договора как договорного комплекса, охватывающего широкий круг экономических, правовых, гуманитарных вопросов. Его подменили чисто политическим соглашением — Договор народов трансформировался в пакт президентов и председателей Верховных Советов о разграничении своих властных полномочий. Так, не сумев заложить фундамент нового Союза, решили строить его «с крыши».

Как бы там ни было, в июне—июле 1991 года процесс заключения Договора о Союзе Суверенных Государств вступил в последнюю стадию. 5 июля Верховному Совету РСФСР было предложено рассмотреть постановление «О проекте Договора о Союзе Суверенных государств, представленного Президентом СССР 19 июня 1991 года», которое подготовили Председатель Верховного Совета РСФСР и его первый заместитель. Постановление определяло состав государственной делегации РСФСР для окончательного согласования и подписания Договора, содержало ряд принципиальных изменений и дополнений к нему.

Подписание Союзного договора — вопрос первостепенной государственной важности, от которого, без преувеличения, зависела судьба как Союза, так и России. В постановлении же предлагался предельно упрощенный механизм — обойтись не только без Съезда народных депутатов, но и без Верховного Совета, решить все вопросы в делегации.

Выступая на сессии Верховного Совета, депутат Ю.С. Сергеев (Приморский край) не согласился с этим и предложил другой подход: «Я хочу сказать, что не могу свое право депутата голосовать за Союзный договор перепоручить кому бы то ни было. Я думаю, что так считает и каждый из сидящих в зале депутатов. Поэтому я настаиваю на том, чтобы эта комиссия имела право только согласовать проект Договора с другими республиками и внести его нам на рассмотрение. Я думаю, тогда все будет в порядке. После этого мы будем его одобрять. И потом делегация от имени нашей республики — Российской Советской Федеративной Социалистической Республики — в торжественной обстановке подпишет этот

Договор, хотя у нее права что-нибудь изменить уже не будет». Верховный Совет счел убедительным это соображение и утвердил постановление с поправкой депутата Сергеева.

Дальнейшее — показательный пример того стиля работы, который, к великому сожалению, утвердился в Верховном Совете РСФСР. На следующий день к микрофону вновь вышел депутат Сергеев. Переминаясь с ноги на ногу и опуская глаза, он извиняющимся тоном произнес (стенограмма): «Товарищи, я вас очень прошу внимательно выслушать меня. Я буду говорить минуты две всего-навсего. Вчера мы приняли постановление по весьма важному вопросу — о проекте Договора о Союзе Суверенных Государств. Этим мы подтвердили перед всей страной свое желание подписать этот Союзный договор и чтобы никто, так сказать, не подумал, что мы вот хотим заблокировать его и т.д. Но, к сожалению, вчера во время вот такого вот обсуждения, очень длинного и бурного, в режиме дефицита времени, вкралась некоторая неточность в ту поправку, которую мы в конце концов проголосовали. Последняя строчка этого постановления (у кого на руках есть) звучит пока что так: „Перед подписанием текст Договора представить на одобрение Верховному Совету РСФСР“. Имелось в виду, конечно, что после того как комиссия, делегация, которую мы, значит, посылаем для подписания туда, перед подписанием поставит нас в известность, что сделано на этой комиссии. То есть, я считаю, представить Верховному Совету надо, но здесь вкралось слово из далекого времени, так называемого застоя, слово „одобрить“. Таким образом, мы этим постановлением обязываем Верховный Совет обязательно одобрить. Может быть, нам это еще и не понравится. Я предлагаю поставить на голосование вопрос: вернуться к этому постановлению. И второе предложение: снять слово «на одобрение».

Председательствующий: Или текст Договора ПРЕДСТАВИТЬ Верховному Совету РСФСР. Товарищи, договорились в такой формулировке? Согласны? Давайте проголосуем, кто за такую формулировку».

Понимая, что при электронном голосовании это предложение не пройдет, Р.И. Хасбулатов голосует его руками: против — одна рука, принято! Семь секунд — и сняты последние тормоза на пути опаснейшего по своим последствиям конституционного кризиса.

Президент РСФСР выполнил свою обязанность весьма своеобразно: текст Договора был представлен в российский парламент лишь за восемь дней до его подписания. Ознакомление с ним вызвало изумление: в его статьях появились положения, которых не было ни в одном из опубликованных проектов, которые противоречили Конституции РСФСР и Декларации о государственном суверенитете!

Несмотря на парламентские каникулы, в Верховный Совет начали прибывать депутаты, состоялось заседание совета парламентских фракций. Депутаты обратились с требованием о немедленном созыве сессии Верховного Совета РСФСР. Пришлось брать ответственность на себя. Не имея права принять решение о созыве сессии, да и время было уже упущено, я и Б.М. Исаев приняли решение о созыве депутатской комиссии по разработке предложений к проекту Союзного договора, направив соответствующие телеграммы членам Президиума Верховного Совета.

Заседание комиссии было назначено на 19 августа, на 10 часов утра. Но в этот день состоялись совсем иные события.

Фальшивый переворот

О попытке государственного переворота я узнал утром по пути на работу. На Кутузовском проспекте попросил шофера остановиться и позвонил в секретариат Совета Республики: если Белый дом захвачен, то какой смысл ехать в ловушку? Руководитель секретариата успокоил: у нас все в порядке, приезжайте. Вблизи еще раз объехали здание: пусто. Дом Советов России в то утро охраняли два десятка дежурных милиционеров.

Глядя в окно на непонятные перемещения танков по Краснопресненской набережной, я размышлял: если это переворот, то почему мне так легко удалось добраться до работы? Почему руководство России беспрепятственно выехало из Архангельского? Почему никто не штурмует Белый дом сейчас, когда он практически беззащитен? Почему не отключено электричество, работают все телефоны, телефаксы? Нет, это не настоящий переворот, скорее — провокация. Зная характер Б.Н. Ельцина, его провоцируют на резкие, необдуманные действия.

С этими мыслями я пришел на заседание Президиума Верховного Совета и выступил там за то, чтобы не поднимать истерику, действовать в рамках Конституции: немедленно созвать Верховный Совет РСФСР и начать подготовку чрезвычайного Съезда РСФСР, потребовать созыва высших органов власти Союза ССР. Самое опасное, что может быть — столкнуть армию и народ. Надо избежать напрасных жертв.

Такова была моя позиция в дни переворота, и сегодня я от нее не отказываюсь. Да, правовой путь разрешения конфликтов не столь эффектен, громких аплодисментов и международной славы не принесет, но на этом пути, уверен, мы избежали бы той ужасающей волны нестабильности, которая в конечном итоге разрушила страну.

В большинстве союзных республик попытка переворота со стороны ГКЧП была встречена сдержанно, если не сказать — равнодушно. Руко-

водители союзных республик, конечно же, лучше других знали реальности своей страны и понимали, что в основе происходящего — борьба за власть и влияние между Ельциным и Горбачевым.

Непосредственной причиной распада СССР явилась не слабая и безнадёжная попытка геккачепистов скрепить его колючей проволокой — попытка, конечно же, противоправная, а действия победившего российского руководства, конфисковавшего Союз в качестве контрибуции. Вот тут-то, поняв, что в Москве сменилась власть, суверенные республики заволновались, почувствовав настоящую угрозу своему суверенитету.

2 сентября в Москве собрался 5 внеочередной Съезд народных депутатов СССР. На этом Съезде для российского руководства сложилась уникальная ситуация: вина союзного руководства налицо, противник повержен и деморализован, всех, кто пытается что-то возражать, можно смело причислять к сторонникам ГКЧП. С трибун, со страниц «демократических» газет несется призывное: «До-бей! До-бей!»

Велико было, наверное, желание покончить с «врагом» одним последним ударом! Но завершающего удара не последовало и по вполне понятной причине: покончив с Союзом ССР «парламентским» путем, надо было бы брать на свои плечи все проблемы, числящиеся, хотя бы формально, на союзном горбу: союзный внешний и внутренний долг, армию, ядерное оружие, территориальные споры... Союзные республики не были к этому готовы. И еще насторожило: народ молчит, не приветствует. Поэтому нашли такой выход: Союзу намяли бока, унизили его как только можно, но оставили в живых. Пока.

Сегодня российское общество напоминает клокочущий, переполненный топливом ядерный реактор. Все системы защиты с него сняты: армия дискредитирована, КГБ — под следствием, уважение к закону и авторитет власти упали ниже низшего уровня. От беды, от большой аварии, мы отделены тонкой, едва ощущаемой гранью. Справится ли с этой труднейшей ситуацией команда, заступившая на вахту? У меня в этом большие сомнения. Характер действий президентской команды в первые 100 дней у власти не слишком обнадеживает.

Вполне проявилась, стала очевидной слабость российского правительства, которое за это время так и не сумело выработать четкой стратегии действий. Заметна его растерянность перед распадом экономики, реальным развалом России, спровоцированными нашими же собственными действиями. Не видно ни желания, ни умения потянуть огромный воз проблем, свалившихся на Россию после ликвидации союзного Кабинета Министров. Но ведь это правительство формировал уже сам Пре-

зидент РСФСР, депутаты к нему и руки не приложили. Почему же оно оказалось неработоспособным спустя три месяца?

Полна противоречий позиция Президента РСФСР в связи с формированием системы исполнительной власти. Назначение или выборы? Будучи избранным всенародно, Б.Н. Ельцин почему-то в этот раз не доверяет народу избрать своих руководителей на местах. Говоря о несвоевременности и даже опасности предвыборной кампании в условиях экономического кризиса, тут же предлагает другую, ничуть не менее острую политическую кампанию по Конституции РСФСР. Она, получается, своевременна? Выступая за сохранение стабильной власти, рекомендует сопроводить выборы глав администрации перевыборами Советов всех уровней. При таком раскладе в российском государстве под выборы и перевыборы не попадает только один человек — сам Президент РСФСР. Как хотите, логики в этом нет. Есть нечто другое: стремление обеспечить себе абсолютную свободу рук, избежать какого бы то ни было контроля.

Не успели разобратся с обломками Союза, как уже несколько ближайших сподвижников Президента провозгласили о своем правопреемстве, стремятся занять опустевшее место союзного Центра. Неужели же еще кому-то не ясно, что это тупик, что в такой Союз ни одна республика не пойдет? Подобные шаги и заявления лишь затрудняют создание действительно свободного и равноправного Союза Суверенных Республик.

Цена победы, или Что мы сделали со страной?

Итак, ненавистного союзного Центра больше нет, суверенитет завоеван. Самое время подсчитать, во что обошлась народу эта война.

Экономика развалена. Стремительно раскручивается спираль инфляции. Единой армии нет, появились республиканские армии и вместе с ними — угроза межреспубликанских вооруженных конфликтов по югославскому образцу. Разрыв традиционных устоявшихся связей больно ударил по русскоязычному населению в республиках. Специалисты прогнозируют, что уже в ближайшее время в Россию хлынут миллионы беженцев. Очаги межнациональной напряженности вспыхнули и в самой России. Международные позиции СССР утрачены. Место некогда великой державы заняла кучка грязных оборванных побирушек, кланчащих кредиты и гуманитарную помощь на всех международных перекрестках.

Что мы приобрели в этой войне? Демократические свободы? Призрак рынка? Приватизацию, удивительно похожую на организованное расхищение государственной собственности? Коррупцию на всех этапах государственной власти? Новые права и привилегии для кучки россий-

ских бюрократов? Грубую дезинформацию общественности «свободными» российскими СМИ, успешно продолжающими «лучшие традиции» прежнего «советского» агитпропа?..

Может, кто-нибудь сказать: за что воевали!? Нет, ни против кого — это все знают — а именно за что, за какие цели? По здравому размышлению приходишь к выводу, что в этой войне союзные республики крепко проиграли: за суверенитет по отношению к СССР заплатили всем остальным своим суверенитетом.

Традиционный русский вопрос: кто виноват?

Виноват, безусловно, Центр, попытавшийся монополизировать экономическую и политическую реформы и оказавшийся неспособным их осуществить. Виноваты республики, которые в борьбе за власть довели экономику до истощения, а народ — до нищеты, которые заложили в угоду своим амбициям историю и будущее великого государства. Виноват и я, народный депутат РСФСР, полномочный представитель народа России, — в том, что не смог, не сумел воспрепятствовать этому безумию.

Пора кончать искать врагов, внешние причины своих неудач и поражений. Худший враг — наше собственное тоталитарное мышление, цепкими корнями закрепившееся в сознании. Это вера в вождя, а не в систему, которая ограничивает вождей, не позволяя их ошибкам превращаться в трагедию для народа. Это надежда на чудо, вместо упорной, кропотливой работы. Это знаменитый русский «авось». Это «все или ничего» — наш великий незаменимый лозунг. Это преклонение перед силой, вместо преклонения перед правом. Это вера во всемогущество насилия, в кулак, решающий все проблемы, и рабская покорность, с которой мы в очередной раз подставляем ему свою шею...

Горечь и разочарование вызывает наша «свободная» демократическая печать. Сегодня она полна предчувствий надвигающейся беды, трубит о кризисе, об опасности диктатуры. Где же вы были раньше, когда сеялись зерна этой самой диктатуры, когда после первого Съезда со стороны исполнительной власти начались нарушения Конституции, законов? Восторгались? Аплодировали? Старались не замечать? Помогали, насколько это возможно, уничтожить авторитет и влияние представительных органов? Чему же вы теперь удивляетесь? Не вы ли создали этот самый кризис?

...Мысленно прокручиваю события прошедшего года и последних 100 дней: вспоминаю громадный эмоциональный подъем, с которым мы год назад приняли Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, гром аплодисментов, которыми депутаты встретили доставленный по

их требованию в зал съезда Государственный флаг РСФСР. Программу «500 дней», которая, при всех своих недостатках, впервые обрисовала перспективу продвижения к рыночной экономике. Затем — бесславную гибель этой программы... Сколько потерь, сколько неиспользованных возможностей! Расколоть и перессорить общество оказалось значительно проще, чем объединить его для возрождения России.

(22–28 октября 1991 г.)

А. Керимов,
*кандидат юридических наук,
зам. руководителя
Отдела парламентской деятельности
Правления Народной партии «Свободная Россия»*

Обеспечен ли в проекте Конституции принцип разделения властей?¹

С каждым днем становится все очевиднее, что российские государственные структуры всех уровней не способны обеспечить нормальную жизнедеятельность общественного организма в переходный период, неуклонно и последовательно проводить преобразования, прежде всего, в области экономики и политики.

Представляется, что одним из необходимых условий преодоления кризиса власти является создание государственного механизма, функционирующего на основе последовательно проведенного и неукоснительно соблюдаемого принципа разделения властей. Обратимся в связи с этим к проекту Конституции Российской Федерации².

В ст. 8 проекта Основного Закона провозглашается, что система государственной власти основана на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, что органы государства осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравновешивая друг друга. Однако анализ раздела пятого проекта Конституции позволяет со всей определенностью утверждать, что указанный принцип не нашел должного отражения в соответствующих конституционных положениях. Из текста указанного раздела явствует,

¹ Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 24–31.

² Текст проекта Конституции Российской Федерации см.: Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 84–151.

что практически вся полнота власти сосредотачивается в парламенте — Верховном Совете Российской Федерации. В самом деле, без Верховного Совета Президент не может сформировать правительство, назначить других высших должностных лиц (ст. 88, п. «д»; ст. 96, п. «в»); парламент довольно жестко контролирует деятельность Совета Министров (ст. 88, п. «г», «д»; ст. 89; ст. 103, п. 5 и др.); принимает решение о недоверии правительству, что влечет за собой его отставку (ст. 104); отрешает от должности Президента (статья 99) и вице-президента (статья 100, пункт 4). Перечень установлений проекта Конституции, подтверждающих всевластие Верховного Совета, можно было бы продолжить.

В то же время исполнительная власть оказывается в значительной мере зависимой от законодательной и тем самым существенно ослабленной.

В результате принцип разделения властей, означающий, как справедливо отмечают авторы проекта Основного Закона, «рассредоточение, распределение и монополизацию» властей, их «взаимное уравнивание», формирование «системы взаимосдержек и противовесов» и т.д.¹, в нынешней редакции проекта Конституции остается почти что мертвой буквой, поскольку отсутствует правовая база для его практического воплощения.

Учитывая сказанное, представляется целесообразным внести ряд изменений и дополнений в проект Конституции Российской Федерации:

1. Правительство следует формировать внепарламентским способом, при котором все без исключения члены Совета Министров, включая его председателя, назначаются единоличным решением Президента без согласия высшего представительного учреждения страны. При этом глава государства, естественно, может консультироваться с парламентариями, что, однако, ни к чему его не обязывает.

Такой порядок образования Совета Министров имеет целый ряд преимуществ. Во-первых, существенно сократится время, необходимое для формирования правительства, что в переходный период, характеризующийся небывало высокой степенью динамизма и изменчивости общественных процессов, несомненно, является одним из важнейших условий успеха демократических преобразований. Во-вторых, у депутатов появится моральное право жестко контролировать министров, строго спрашивать с них и в случае крайней необходимости положительно решать вопрос о недоверии правительству: ведь в его формировании они

¹ Пояснительная записка к проекту Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1991. 11 окт.

не принимали участия и, следовательно, не несут ответственности за его деятельность. Наконец, в-третьих, Президент будет ощущать большую личную ответственность за работу Совета Министров.

2. Совет Министров должен иметь право законодательной инициативы в Верховном Совете (в связи с этим необходимо дополнить ст. 92, п. 1). Эта необходимость обусловлена тем, что именно на правительстве лежит основная часть нагрузки по осуществлению повседневной правоприменительной деятельности и именно оно, следовательно, наилучшим образом ориентируется в оперативной обстановке во всех сферах жизнедеятельности общества. Поэтому-то оно и должно иметь возможность незамедлительно реагировать на те или иные недостатки в функционировании общественного организма путем внесения соответствующих законопроектов.

Заметим, что во Франции — стране с детально разработанной системой парламентского права, богатейшими парламентскими традициями, подавляющее большинство принимаемых высшим представительным учреждением законов имеют своим происхождением правительственную инициативу.

3. На наш взгляд, необходимо также предусмотреть следующую процедуру. В том случае, если Совет Министров заинтересован в принятии того или иного важного для управления законопроекта, то ему должно быть предоставлено право увязать принятие данного законопроекта с вопросом о доверии правительству. Отклонение законопроекта будет означать, что парламент положительно решает вопрос о недоверии правительству и, следовательно, Президент на основании ст. 104 проекта Конституции увольняет Совет Министров в отставку. Такая процедура вполне оправдана с точки зрения принципа разделения властей, в частности, той самой «системы сдержек и противовесов», которая и является одним из существенных моментов данного принципа.

Смысл настоящего предложения состоит в том, чтобы избежать излишне длительного обсуждения второстепенных, несущественных вопросов, «оградить» законодательный текст от мелочных придирок, авторы которых зачастую руководствуются не интересами дела, а находятся в плену личных амбиций. Речь идет о том, чтобы повысить ответственность депутатов при рассмотрении и принятии наиболее важных законопроектов.

Следует отметить, что аналогичная процедура предусматривается в Конституции Пятой Французской Республики. Согласно ст. 49 (абзац 3) Основного закона Франции, премьер-министр имеет право после обсуждения в Совете Министров поставить в нижней палате парламента —

Национальном собрании — вопрос о доверии правительству в связи с принятием какого-либо законопроекта. В том случае, если резолюция порицания, внесенная в течение последующих 24 часов, будет отклонена, то законопроект считается принятым. В коллективной монографии, подготовленной известными французскими юристами, справедливо подчеркивается: «Давая возможность правительству провести через Национальное собрание тот или иной законопроект без голосования (в противном случае необходимо вносить и одобрять резолюцию недоверия), Конституция вынуждает депутата делать ясный, безоговорочный выбор между оппозицией и правительственным лагерем»¹. Представляется, что в сложившейся в нашей стране общественно-политической ситуации использование французского опыта было бы весьма полезным. Сегодня исполнительная власть должна иметь конституционную возможность требовать в ряде случаев от парламентариев четкого выражения своей позиции.

4. В проекте Конституции, как уже отмечалось, предусматривается возможность отрешения от должности Президента и вице-президента по решению Палат Верховного Совета и Конституционного суда, а также возможность решения Верховным Советом вопроса о недоверии Совету Министров, что влечет его отставку. В целях уравнивания властей, как существенного момента принципа их разделения, следовало бы предоставить аналогичную возможность и исполнительной власти в отношении парламента, в частности, наделить Президента правом распускать парламент в предусмотренных Конституцией случаях.

В связи с этим необходимо отметить, что в проекте Конституции компетенция палат четко не разграничена. Вероятно, создатели проекта с этим не согласятся. Но все же необходимо признать: во всей главе XVI (посвященной статусу Верховного Совета) нет ни одной статьи, дающей четкий ответ на указанный вопрос. Этот ответ приходится собирать из различных фрагментов, разбросанных по тексту проекта. Разграничение функций, равно как и определение совместной компетенции палат, должны быть, на наш взгляд, предусмотрены в Конституции. И если это будет сделано, то можно будет установить право роспуска парламента Президентом, в частности, в том случае, когда палаты при рассмотрении какого-либо законопроекта так и не достигли согласия, несмотря на прохождение соответствующей процедуры. Эта процедура предусмотрена ст. 92 (п. 5), которая нуждается в изменении. Предлагается следующий ее текст: «При разногласиях между палатами создается

¹ Debbasch Ch. et al. La Ve Republique. Paris, 1985. P. 475.



КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК

В ЭТОМ ВЫПУСКЕ:

- Конституция и идеология: дискуссия вокруг проекта новой Конституции РФ;
- К истории российской государственности: роль Государственного Совета;
- Документы из "Свода Законов Российской Империи";
- V-й Съезд народных депутатов РСФСР обсуждает проект новой Конституции РФ.



№9
ДЕКАБРЬ
1991

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

г.МОСКВА

на паритетных началах согласительная комиссия палат. Согласованный законопроект вновь рассматривается каждой из палат. Если согласие не достигнуто, то Президент имеет право распустить Верховный Совет и назначить новые его выборы». При этом Президент не будет обладать правом роспуска вновь избранного парламента взамен распущенного, по меньшей мере, в течение двух лет, следующих за выборами.

Можно предусмотреть в Конституции и другие случаи, когда Президент будет вправе распускать Верховный Совет.

Нельзя не обратить внимание на тот факт, что таким правом наделен, в частности, глава французского государства. В соответствии со ст. 12 Основного закона Франции, Президент может после консультации с премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске нижней палаты парламента, причем мнение запрашиваемых лиц не является для него обязательным. Более того, отказ от дачи консультации также не влечет за собой никаких юридических последствий.

Во Франции роспуск Национального собрания не может быть осуществлен лишь в трех случаях:

- 1) в течение года после избрания новой палаты взамен распущенной;
- 2) в условиях действия ст. 16 Конституции, по сути предусматривающей возможность установления личной диктатуры президента;
- 3) во время вакансии поста президента.

В период Пятой Республики (т.е. начиная с 1958 г.) Национальное собрание было распущено всего четыре раза: Ш. де Голлем в 1962 г., после того как оно приняло резолюцию порицания; в 1968 г. в связи с майскими событиями и Ф. Миттераном в 1981 г. и 1988 г. после его избрания на пост Президента Республики.

Очевидно, что изложенные выше предложения объективно направлены на усиление исполнительной власти. В связи с этим нельзя обойти молчанием широко распространенную ныне точку зрения, согласно которой укрепление полномочий управленческих органов приведет к возрождению тоталитаризма, к диктатуре. На наш взгляд, подобного рода опасения необоснованны. Наша страна сейчас значительно ближе к охлократии, чем к тоталитарному режиму. А возможные последствия ее хорошо известны: гражданская война, которая, впрочем, уже идет во многих регионах; финансово-экономическая, а затем и политическая зависимость от высоко развитых стран и, в конце концов, диктатура, еще более кровавая, жесткая и изощренная, чем та, которую мы знали в недалеком прошлом.

5. Согласно ст. 87 (п. 1) обе палаты Верховного Совета — Государственная Дума и Федеральный Совет, избираются одновременно сроком на четыре года. Сокращение срока полномочий с пяти лет, как это принято в практике государственного строительства нашей страны, до четырех лет авторы проекта не комментируют. Между тем четырехлетний период деятельности Верховного Совета не достаточен для такой огромной страны, как Россия, не только потому, что не позволит депутатам в достаточной мере овладеть опытом парламентской работы, затруднит глубокое изучение сложных процессов правового регулирования многообразных общественных отношений, но и повлечет за собой расходование огромных материальных средств в связи с проведением излишне частых избирательных кампаний. Эти обстоятельства обуславливают необходимость сохранения пятилетнего срока полномочий Верховного Совета Российской Федерации.

6. В соответствии с предложением о пятилетнем сроке полномочий Верховного Совета, казалось бы, логичным было бы установить и пятилетний срок президентского мандата (в ст. 95, п. 4 проекта Конституции этот срок установлен в 4 года), поскольку выдвинутые выше соображения распространяются и на деятельность Президента. Однако установление единого пятилетнего срока и для Верховного Совета, и для Президента представляется нам нецелесообразным. Срок полномочий Президента должен быть увеличен до шести лет.

Несовпадение сроков президентского и парламентского мандатов (соответственно в шесть и пять лет) исключит одновременность прекращения функционирования высших властных структур, устранил возможность слишком резкого изменения политического курса страны, обеспечит «плавный» переход власти от одних лиц и политических сил к другим. Тем самым будет обеспечена преемственность в деятельности высших институтов власти, гарантирована стабильность в проведении государственной политики как внутри страны, так и в международном общении.

7. Судебная власть и тем более Конституционный суд России не может быть зависимым ни от законодательной, ни от исполнительной властей. Поэтому предлагается следующий порядок его формирования: одна треть состава членов Конституционного суда назначается Президентом, другая треть — избирается Государственной Думой по представлению ее председателя и третья треть избирается Федеральным Советом по представлению его председателя.

Проект Конституции не устанавливает возрастной ценз членов Конституционного суда и сроки их полномочий. Между тем эти обстоятель-

ства, как свидетельствует опыт цивилизованных стран, имеет существенное значение. Поэтому предлагается включить в Конституцию следующие положения: 1) члены Конституционного суда избираются и назначаются на бессрочный срок; 2) членами Конституционного суда могут быть лица не моложе 40 лет; 3) члены Конституционного суда, достигшие 70 летнего возраста, переходят на пенсию; 4) вместо выбывших членов избираются или назначаются новые члены Конституционного суда в установленном Конституцией порядке; 5) председатель Конституционного суда избирается его членами из своего состава.

В.А. Кикоть,
*кандидат юридических наук,
эксперт Конституционной комиссии*

О необходимости введения должности Народного правозащитника¹

Возражения против введения должности подчиненного Верховному Совету Народного правозащитника противоречат как ряду основных принципов проекта новой Конституции Российской Федерации, так и мировому демократическому опыту организационного и юридического усиления защиты основных прав и свобод личности как высшей ценности общества.

К числу основных одиннадцати принципов проекта новой Конституции относится провозглашение в статье 3 проекта высшей ценностью человека, его прав и свобод, обеспечиваемых в соответствии с общепризнанными требованиями международного права и конкретизирующими эти требования положениями данного проекта. В связи с этим вслед за I разделом (об основах конституционного строя России) идет раздел об основных правах и свободах, об их гарантиях, а также обязанностях индивидуума (раздел II). Статья 3 и раздел II предопределяют многое в содержании всех последующих частей проекта.

Особая важность этой проблемы была конституционно полупризнана еще в 1977 г., когда «брежневская» Конституция заменила фиктивную XII главу «сталинской» Конституции 1936 г. II главой, перенеся проблему прав человека и гражданина из конца в начало текста, но выразительно озаглавив эту часть Конституции «Государство и личность».

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 55–59.

Это подчеркивало сохранение господства бюрократического государства над личностью человека и гражданина.

Признание как принципиального приоритета прав и свобод человека и гражданина, так и самостоятельного значения проблемы полной и надежной охраны этих прав и свобод выражено в сущности всем содержанием проекта новой Конституции Российской Федерации, включая: провозглашение принципа, согласно которому человеку разрешено все, что не запрещено законом; установление гораздо более полного и подробного перечня индивидуальных прав и свобод (а также обязанностей); наконец, усиление гарантий этих прав, включая права человека и гражданина на судебную защиту их прав, на полное возмещение не только имущественного, но также личного и морального вреда, причиненного незаконными действиями даже государственных органов и должностных лиц. Среди этих гарантий — наряду со всей деятельностью граждан, их общественных объединений, представительных, исполнительных и судебных органов государства — особо важное место занимает создание должности Народного правозащитника, назначаемого Верховным Советом и подотчетного ему; проект Конституции Российской Федерации предусматривает издание специального закона, который определит порядок назначения, полномочия и порядок деятельности Народного правозащитника.

Создание этой новой службы отражает, во-первых, самостоятельное и первостепенное значение проблемы, во-вторых, признание явной недостаточности всей предшествующей деятельности всех государственных органов по осуществлению и охране прав человека и гражданина. В-третьих, признание принципиальной невозможности решать эту проблему без специальной и самостоятельной парламентской службы, ограничиваясь ее возложением на органы, имеющие гораздо более обширную компетенцию, в которой растворяется или тонет защита индивидуальных прав и свобод. В четвертых, в создании этой службы отражается опыт героической борьбы наших правозащитников, (А.Д. Сахарова, С.А. Ковалева, Р.И. Пименова и многих, многих других) против партократии, бюрократии и бесправия, за демократические права и свободы человека и гражданина. Наконец, в-пятых, в создании должности и службы Народного правозащитника отражен современный мировой опыт разрешения этой проблемы в множестве демократических стран, приобретающий все более широкое распространение.

Образцом для многих стран послужила должность «омбудсман», существующая уже давно в Швеции и ряде других скандинавских стран. Затем аналогичная служба парламентского комиссара по правам чело-

века была создана в Великобритании, Австралии и других странах Британского содружества, в Австрии и ряде других стран Западной Европы. Конституция Испании 1978 г. ввела аналогичную должность «Защитника народа» и возглавляемую им службу по защите индивидуальных прав и свобод. В бывших «социалистических» странах этот процесс также разворачивается все шире: в Польше и в Венгрии этот вопрос решен еще несколько лет назад; он рассматривается также в Румынии и других странах.

В качестве примера укажем некоторые основные черты института Защитника народа в Испании, начавшего действовать в 1981 года. Он избирается на 5 лет парламентом раздельным голосованием обеих палат, большинством не менее 60% от полного состава каждой палаты. Для этого нужно согласованное голосование нескольких партийных фракций, что должно обеспечивать независимость и беспристрастность Защитника народа. С той же целью установлена несовместимость должности Защитника народа с каким-либо политическим, судебным или служебным постом, членством в политической партии, профсоюзе или ассоциации, занятием какой-либо профессиональной, коммерческой или рабочей деятельностью.

Он ежегодно представляет парламенту отчет о состоянии прав личности в стране, типичных нарушениях, трудностях и препятствиях в деле охраны этих прав, о характере получаемых жалоб, о принятых мерах по их разрешению, в т.ч. о предложениях, направленных органам исполнительной власти и о результатах этих мер. Защитник народа должен дать общую оценку отношений между государственным аппаратом и гражданами.

Этот отчет обсуждается в комитетах и на пленарных публичных заседаниях обеих палат, транслируемых по радио. Затем свое отношение ко всем проблемам доклада выражает и правительство, обязанное подробно сообщить, в какой степени оно осуществило рекомендации Защитника народа.

Чтобы обеспечить независимость Защитника народа, он провозглашен неприкосновенной личностью, пользуется иммунитетом от привлечения к ответственности (кроме исключительного случая, если он будет арестован на месте совершения им преступления и привлечен к уголовной ответственности по решению Верховного суда). Защитник народа имеет свободный доступ ко всем административным документам, кроме тех, которые по закону являются секретными, и если Совет Министров постановит отказать в их предоставлении Защитнику народа.

Защитник народа имеет помощников. Кроме того, в 8 из 17 автономных провинций Испании (в Каталонии, стране Басков и др.) установлена должность регионального парламентского комиссара по правам человека с полномочиями, как у Защитника народа. В шести автономных провинциях такие комиссары уже имеются.

Защитник народа обязан защищать все фундаментальные личные, гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, закрепленные в Конституции Испании и в признанных ею международных декларациях и соглашениях.

Чтобы добиваться улучшения соблюдения прав и свобод граждан, Защитник народа может осуществлять надзор за правительственными и региональными органами, провинциальной и муниципальной администрацией, публичными компаниями, органами правосудия (в последнем случае — через прокурора).

Его надзор не распространяется на некоторые случаи: решенные судом, затрагивающие национальную оборону и др.

Закон регулирует как порядок подачи индивидуальных или коллективных жалоб Защитнику народа, проводимого им расследования, так и меры, которые он может принять в необходимых случаях: предложение правительству уточнить критерии своих действий, осуществить свою инспекционную функцию и принять необходимые меры; обращение к органам управления с предостережением или напоминанием об их обязанностях; инициирование процедуры судебной проверки законности ареста или задержания; обращение к руководителям служб по поводу злоупотреблений, ошибок и т.п., допущенных их должностными лицами; обращение к прокурору для возбуждения преследования против должностных лиц любого ранга, препятствующих расследованиям, проводимым Защитником народа, или не исполняющих его законных требований; предложение изменить или заменить отдельные положения законов или иных нормативных актов; обращение в Конституционный Суд с просьбой о признании неконституционности тех или иных нормативных актов. Особо эффективна роль отчетов Защитника народа перед парламентом, гласно обсуждаемых парламентом, осуществляющим политический контроль.

С 1981 г. в Испании Защитник народа и его аппарат развернули активную деятельность, оказавшуюся весьма эффективной. Количество жалоб, постепенно снижаясь, упало до 1250 в год. Например, в области социального обеспечения оно снизилось с примерно 9000 в 1983 г. до менее 2000 в 1987 г. и т.д. Поводов для жалоб стало намного меньше. Защита прав продолжается.

Нетрудно привести аналогичные сведения об организации и высокой эффективности подобной специальной службы и в других странах, где она создана.

Все сказанное, на мой взгляд, убедительно подтверждает необходимость учреждения поста Народного правозащитника с необходимым для защиты прав граждан аппаратом и в Российской Федерации.

*В.А. Кикоть,
кандидат юридических наук,
эксперт Конституционной комиссии*

О предложениях высших органов Якутской-Саха ССР к проекту Конституции РФ¹

Особого внимания требует позиция высших органов Якутской-Саха ССР. Она выражена не только в их замечаниях на проект Конституции РФ, но и в проекте новой Конституции Якутской-Саха ССР, а также в ряде иных документов (например, в проекте договора между СССР, РСФСР и Якутией по вопросам экономического сотрудничества).

Эта позиция характеризуется, во-первых, согласием с рядом разделов проекта Конституции РФ — основами конституционного строя (разд. 1), правами и свободами человека и гражданина (разд. 2) и др., а также выдвижением ряда предложений, которые вполне могут быть приняты или, по крайней мере, обсуждены с этой точки зрения. Таковы, например, рекомендации прямо упомянуть право народов на самоопределение, включить в перечень предметов ведения республик их законодательство (пропущенное по ошибке), исключить главу XX, состоящую из одной ст. 121, так как ее содержание изложено в разделе IV, восстановить положения о праве гражданина, не владеющих официальным языком, на пользование родным языком с переводом на официальный язык. То же можно сказать о ряде предложений, направленных на более точное разграничение и согласование компетенции РФ и республик в ее составе (участие республик в деятельности исполнительных органов Федерации, предложение в ст. 148 говорить не о государственных, а о федеральных служащих и т.д.).

Но, во-первых, отношение высших органов Якутской-Саха ССР к проекту Конституции РФ характеризуется рядом предложений, с кото-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 192. Л. 33–34.

рыми невозможно согласиться, по крайней мере, без дополнительной проработки этих вопросов и дискуссии по ним. Эти предложения могут быть сведены в три основные группы, тесно связанные между собой.

1. Предложения, направленные непосредственно или, в конечном счете, на ограничение полномочий РФ и ее высших органов, в частности, на недопущение ее какой-либо регулирующей роли в республиках в составе РФ:

– упомянуть во многих статьях проекта наряду с Конституцией РФ и Конституции республик, как бы ставя их на один уровень по их юридической силе;

– в ст. 2 (ч. 1) вместо выражения «Конституция РФ» сказать «Конституция и другие законы» (в ч. 1)¹ и ст. 6) без упоминания РФ; указать, что носителем суверенитета и источником власти являются народы (вместо «многонациональный народ РФ»). Это отрицает какое бы то ни было единство народа РФ и противоречит как преамбуле проекта, где тоже говорится о многонациональном народе РФ, так и следующей фразе, которая начинается словом «народ»;

– включить в ст. 5 (ч. 2) упоминание о том, что Конституция РФ является высшим федеральным законом;

– исключить все упоминания о федеральных уполномоченных, а также о возможности исполнения в республиках федеральных законов федеральными же органами и должностными лицами и т.п.

Это граничит с сепаратизмом и может вызвать большее напряжение в межнациональных отношениях, особенно в республиках с большинством некоренного населения.

2. Предложения, направленные наряду с вышеназванной целью также на расширение полномочий республик в составе РФ:

– допустить образование новых республик только на территории земель (ст. 91), т.е. исключить возможность образования новых республик на территории многонациональных автономий Чечено-Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Дагестана и др.;

– предложение вместо отнесения к ведению федерации денежной эмиссии сказать (в ст. 93) «принципы денежной эмиссии», допуская, таким образом, осуществление эмиссии отдельными республиками в составе РФ. Разрушительность подобного решения очевидна;

– ввести контроль за образованием земель, осуществляемый с участием республик, по-видимому, чтобы сокращать число и удельный вес русских земель в составе РФ, повышая удельный вес республик;

¹ Так в документе.

— стремление увеличить представительство республик в Государственной Думе по сравнению с их долей в населении РФ, что явно несправедливо и нерационально, так как Государственная Дума должна — в отличие от Совета Федерации — отражать именно равноправие граждан, а не субъектов (членов) Федерации;

— возражения против решения любых вопросов референдумом.

3. Снизить статус земель по сравнению с республиками в составе РФ:

— установить, что конституционный строй республик должен не противоречить Конституции РФ, а конституционный строй земель — соответствовать ей;

— допустить, чтобы право собственности могло принадлежать только республикам, но не землям;

— предусмотреть, что особенности положения отдельной республики могли бы изменяться ее договором с РФ, что должно быть недоступно для земель т.д.;

— отношение к РФ как к договорно-конституционной Федерации.

Эта группа замечаний свидетельствует о том, что, вопреки мировому опыту, якутские лидеры в своих предложениях исходят из унитарности «русской» части РФ и «федеральности» только ее объединения с республиками. Это смягченная форма старой идеи о создании внутри РФ одной русской республики наряду с десятками «национальных республик».

Л.С. Мамут,

*Главный научный сотрудник Института
государства и права АН СССР,
доктор юридических наук*

Проект Конституции Российской Федерации: теоретические посылки¹

По решению Конституционной комиссии РСФСР опубликован в качестве рабочей основы и ныне активно обсуждается общественностью проект Конституции Российской Федерации. Он подготовлен в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, принятой 12 июня 1990 г. первым Съездом народных депутатов РСФСР, и в своих ключевых моментах опирается, прежде всего, на этот документ.

¹ Советское государство и право. 1991. № 3. С. 3—15.

Вместе с тем в процессе подготовки проекта его непосредственным разработчикам (группе народных депутатов, экспертам) пришлось обсудить и определить круг тех идей, которые должны были стать теоретическими посылками новой Конституции России. Наиболее существенные из них, позволяющие лучше уяснить общий смысл проекта, я попытаюсь кратко охарактеризовать. В последующих суждениях выражено, разумеется, лишь мое собственное понимание указанных идей.

I

Отправным пунктом выступила идея обретения Российской Федерацией государственного суверенитета. Таковой Россия (как, впрочем, и другие советские республики) в составе Союза ССР фактически не обладала. Правда, согласно ст. 76 Конституции СССР 1977 г. и ст. 68 Конституции РСФСР 1978 г. она значилась «суверенным советским социалистическим государством», но обозначение это чисто словесное! Общеизвестно, что адекватной ему политико-правовой реальности не было, да и не могло быть — тоталитарная система власти, советская союзная государственность, построенная на платформе жесткого унитаризма, начисто исключали подобную возможность.

Проект Конституции Российской Федерации связывает обретение Россией государственного суверенитета с установлением и упрочением двух начал (аспектов) верховенства и независимости власти Российского государства внутри страны, верховенства и независимости этой власти во внешнеполитической сфере, во взаимоотношениях с другими государствами.

Содержание внутреннего аспекта государственного суверенитета раскрывается преимущественно в ст. 1.1. В ней закреплено, что Российская Федерация имеет верховное право «в отношении своей территории и национальных богатств; самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику, принимает Конституцию и законы, обладающие верховенством на ее территории».

Еще одна очень важная деталь (особенно в свете нашего исторического опыта) в содержании внутреннего аспекта государственного суверенитета — необходимость полного и безоговорочного сосредоточения всех без исключения публичных властных функций только и единственно в государственных институтах, конституционно сформированных и действующих. Предусмотрено, что никакие негосударственные структуры не вправе присваивать себе и отправлять такие функции [ст. 1.2 (2)]. В конечном счете этой цели призвана служить норма, гласящая: «Не допускается создание и деятельность политических партий в государственных органах, в Вооруженных Силах и военизированных формированиях.

Решения партийных организаций и их органов не могут иметь обязательной силы для государственных органов, государственных учреждений и предприятий, их работников при выполнении ими служебных обязанностей» [ст. 1.4.(4)].

Внутреннее верховенство и независимость государственной власти определяют ее суверенность вовне. Они обуславливают статус их носителя как полноценного и равноправного субъекта межгосударственного общения, международно-правовых отношений. Проект фиксирует признаки Российского государства, совокупность которых делает его отныне именно таким субъектом (ст. 1.10; 1.11, гл. 5.2.A, 5.3.A и др.).

Отдельного обстоятельного анализа заслуживает вопрос о реализации суверенитета России в рамках той геополитической, экономической и социокультурной целостности, которую сегодня представляет из себя Советский Союз. В проект Конституционной комиссии (разд. I «Основы конституционного строя Российской Федерации») специально включена статья, чей резон предельно ясен — «Российская Федерация в Союзе (Содружестве) суверенных государств» (1.10). Члены Конституционной комиссии сознавали, какая громадная ответственность лежит на России за предотвращение распада сообщества народов, долгие годы объединенными близостью исторических судеб, давними традициями добрососедства, взаимовыгодными интересами, солидарностью и т.д. Однако не менее четко разработчики проекта видели: сейчас любая политико-правовая организация общества, хоть в чем-то препятствующая республикам (государствам), которые официально провозгласили свой государственный суверенитет, реально его осуществить, обречена на неудачу. Она заранее лишается будущего, если конструируется с расчетом совместить ее собственный суверенитет с суверенитетом тех государств, которые должны войти в эту организацию. Пока еще никому не удавалось «перехитрить» непреложный закон политической жизни: «Две суверенные власти не могут одновременно, бок о бок, функционировать в *одном государстве*. Это — нелепость вроде квадратуры круга»¹. Хорошо ли помнят сей закон приверженцы унитаризма?

Вот почему проект предусматривает *возможность* свободного объединения Российской Федерации с другими суверенными государствами (Украиной, Белоруссией, Казахстаном и др.) в Союз, образуемый на основе договора между ними. В составе Союза каждый из его равноправных членов обладал бы на своей территории всей полнотой государст-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 6. С. 263.

венной власти и самостоятельно представлял свои интересы на международной арене. Компетенция же Союза (его органов и учреждений) складывалась бы только из тех полномочий, которые суверенные государства — члены Союза сочтут нужным делегировать ему для совместного ведения общих дел, оставив за собой, конечно, право контроля и участия в их осуществлении.

Разработчики проекта старались провести самоочевидную мысль: на современном этапе лишь свободные и независимые, суверенные в своем собственном доме государства в состоянии сформировать то искомое Содружество равноправных суверенных государств, которое впрямь сохранит и приумножит столь необходимые им всем взаимовыгодные экономические, политические, правовые, культурные духовно-нравственные связи, гарантирует тесное и плодотворное сотрудничество между ними, обеспечит процветание живущих в них народов.

В опубликованном проекте обращает на себя внимание отсутствие двух ставших на протяжении десятилетий привычными квалификаций российской государственности — «советская» и «социалистическая». Почему они оказались опущенными? По очень веским причинам. Прежде всего, о термине «советская». Разработчиками предложена система органов государства, которая строится и действует в соответствии с принципом разделения властей (1.5). Эта система несовместима с советской формой государства, сориентированной на сосредоточение в Советах законодательной, исполнительной и контрольной власти¹. Другое дело, что на практике Советы никогда не имели в своих руках самостоятельной реальной власти, а служили послушными проводниками воли аппарата КПСС (точнее «первых лиц» партийных комитетов). Оно и неудивительно, ибо в стране, по признанию М.С. Горбачева, Генеральный Секретарь ЦК КПСС является диктатором, «какого больше не было в мире. Большею властью никто не располагал»². Приходится констатировать, что роль политической основы государства Советам так и не пришлось сыграть. Вот почему неупоминание термина «советский» применительно к радикально обновляемой российской государственности есть отказ от одного из мифов, настойчиво внушавшихся нам, и ничего сверх того.

Несколько мотивов побудило воздержаться от употребления в названии Российской Федерации термина «социалистическая». Проект

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 48; Т. 36. С. 481.

² Сов. культура. 1990. 1 дек.

Конституции провозглашает «равенство всех видов и форм собственности» (1.7), возможность нахождения имущества в частной собственности граждан, их объединений, в государственной собственности, юридическое равноправие всех собственников и их одинаковую защиту законом (ст. 3.1.3), свободу предпринимательства и т.п. Все перечисленные феномены, взятые вместе, не вписываются, строго говоря, в нарисованную Марксом и В.И. Лениным картину социализма. Уместно ли конституционно именовать строй, в котором они сложатся и будут существовать, социалистическим?

В последние годы в нашем обществе оживились и резко обострились дискуссии по проблемам истории, теории и актуальной практики социализма. Высказываются самые разные, порой противоположные мнения. Формулируются далеко не однозначные оценки природы, вариантов, состоятельности, перспектив социалистического миропорядка. Подвергается сомнению трактовка Октября 1917 г. и последовавших за ним событий как «социалистического выбора», сделанного тогдашними поколениями россиян. Такая ситуация обусловливала нецелесообразность включения в текст Конституции характеристики России как государства социалистического. Наконец, решено было воздержаться от общественно-формационной маркировки Российского государства и потому, что в мировой конституционно-правовой практике лишь в отдельных, довольно редких случаях государства прибегают к подобного рода номинации. России не пристало выбиваться из общего ряда цивилизованных государств.

II

«Сверхзадача», выполнить которую надлежало составителям проекта Конституции, заключалась в том, чтобы выработать политико-юридический механизм, позволяющий в оптимальной мере раскрепостить человеческую личность, обеспечить ее самореализацию. Интересы индивида, конкретного человека, а не коллективов и партий, классов, наций, государства, были поставлены во главу угла. В противном случае пустым звуком оставалось бы прокламирование того, что «высшей ценностью является человек, его жизнь, честь, достоинство и свобода, личная неприкосновенность, естественные и неотчуждаемые права» [ст. 1.3 (1)]. Наступило время политико-юридических институтов и процедур, норм и отношений, призванных служить «опредмечиванию» знаменитого и почитаемого тезиса «свободное развитие каждого есть условие свободного развития всех».

С идеей приоритета прав, свобод и законных интересов личности сопряжена структура проекта Конституции. Данную структуру (если не

вдаваться в детали) образуют три основных блока. Первый — личность, второй — общество (гражданское общество), третий — государство. Принятый порядок их размещения объясняется тем, что по отношению к первому блоку, положенному как цель, второй и третий блоки выступают в качестве средств, подчиненных этой цели и предназначенных содействовать ее осуществлению.

Раздел II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» подготовлен с учетом общепризнанных международно-правовых стандартов, из которых компонуется современный юридический статус личности. Читателю, знакомому с Всеобщей декларацией прав человека, с международными пактами об экономических, социальных и культурных правах, с гражданских и политических правах с Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, с итоговым документом венской встречи представителей государств — участников СБСЕ, с Парижской хартией для новой Европы и др., такие стандарты известны, и потому нет нужды их здесь воспроизводить. Важнее подчеркнуть моменты, которые ранее в конституционных документах отсутствовали. Типична в этом плане норма, устанавливающая неотчуждаемость права быть собственником как гарантии осуществления интересов и свобод личности (ст. 3.1.1). Причем подразумевается, понятно, не только право быть собственником какого-либо имущества, материальных благ, но не в меньшей степени и право свободно распоряжаться самим собой, своими способностями к труду, своим местопребыванием и т.п. Показателен в данном отношении запрет лишения гражданства Российской Федерации, а также изгнания граждан за ее пределы (ст. 2.2.1).

Впервые гарантируется свобода национального самоопределения, т.е. право каждого определять свою национальную принадлежность, исходя из своего этнического самосознания и чувств, равно как и право сообщать о своей национальной принадлежности, используя традиционные самоназвания наций, или воздерживаться от такого сообщения (ст. 2.3.9). Эта позиция конкретизируется в «Переходных положениях» (разд. VII) следующим образом: «В общих удостоверениях личности (паспортах, метрических свидетельствах и т.п.) запрещается помещать графу „национальность“ как не имеющую отношения к правовому статусу человека» [7.1.3 (1)]. На освобождение человека от административно-бюрократических пут, произвола и предвзятостей чиновников направлена ст. 7.1.3 (2) (2): «В анкетах, заполняемых при приеме на работу и в иных случаях, не связанных с переписью населения, запрещается помещать вопросы относительно национальности, партийности,

нахождения на оккупированной территории во время Великой Отечественной войны и прочих данных, не имеющих отношения к будущей деятельности лица. Исключения устанавливаются федеральным законом». Кстати, о законах и вообще о нормативных актах. Разработчики проекта считают: «Нормативные акты, не опубликованные официально для всеобщего сведения, не обязывают граждан и не применяются судом» [ст. 1.6.(2)].

Закрепив основные гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы личности, отвечающие, думается, мировым цивилизационным стандартам, определив основные обязанности гражданина перед государством, проект Конституции Российской Федерации одновременно предусмотрел систему политических, юридических, организационных гарантий, с помощью которых можно будет твердо, уверенно оберегать упомянутые права и свободы и нормально пользоваться ими. Здесь особый интерес представляет впервые вводимый в наш политико-юридический быт институт Парламентского Уполномоченного по правам человека, назначаемого парламентом и подотчетного ему. Функция такого Уполномоченного — «Контроль за реализацией прав и свобод человека, за условиями их осуществления» (ст. 2.6.8). Правда, еще не прояснена в подробностях структура и компетенция института Парламентского Уполномоченного, однако обращение к опыту организации и деятельности аналогичных институтов в Австрии, Испании, Польше и ряде других стран, несомненно, поможет столь необходимому его становлению у нас.

В обсуждаемом проекте есть разд. III «Гражданское общество»; его присутствие, как полагают разработчики (по крайней мере, многие из них), оправданно, закономерно. Было совершенно логично обрисовать под конституционно-правовым углом зрения ту сферу социальных (в широком смысле этого слова) отношений, органическая включенность в которые порождает у личности большинство прав и свобод. Та же сфера социальных отношений выступает ближайшей средой, внутри и посредством которой претворяются в жизнь, осуществляются отмеченные выше права и свободы всякого социального субъекта — индивида, коллектива, общности и т.д.

Был и такой теоретический аргумент в пользу выделения самостоятельного раздела «Гражданское общество», как предваряющего раздела, в которых определяются принципы устройства государства, система его органов и учреждений, их компетенция, порядок формирования и функционирования и т.п. Гражданское общество, т.е. сфера разнообразнейших экономических связей, семейных отношений, демографи-

ческих, этнических процессов и взаимодействий между классами, процессов воспитания и культурной жизни, область деятельности различных негосударственных объединений людей, система межчеловеческих коммуникаций и т.д., не является результатом каких-то заранее спланированных усилий государства, порождением воли государственного аппарата. Оно возникает спонтанно, движется естественно-исторически. В сопоставлении с ним государственность вторична, она представляет собой нечто производное от него — публичновластную форму его самоорганизации. Объективно, по социальному «чину» ей надо идти за гражданским обществом, пропуская его вперед.

Служебная роль государства по отношению к обществу состоит в том, что государство специфическим образом интегрирует гражданское общество и с помощью соответствующего инструментария (в первую очередь — законов) регулирует его жизнедеятельность. Из разд. III читатель легко может получить сведения, какие стороны бытия гражданского общества, каким образом и в каких пределах предстоит регулировать тому государству, строй, полномочия и порядок работы которого устанавливаются в разд. IV и V проекта Конституции.

Поиск оптимальных параметров государственности — дело чрезвычайно сложное. Он еще больше усложняется, когда имеешь дело с громадным по размерам государством, за плечами которого трагическая история и в котором проживает многонациональный народ. Такова Россия. В проекте Конституции она определена как республика, в которой «объединены на федеративной основе национальные и региональные государственные образования. Все они входят в Российскую Федерацию на основе равноправия, самоопределения народов, свободного выбора путей и способов социально-экономического, политико-правового и национально-культурного развития» [ст. 1.9(1)]. Эти государственные образования (республики) «сами решают вопросы своей внутренней жизни, обладают на своей территории законодательной, исполнительной, судебной властью в части, не отнесенной настоящей Конституцией к ведению Федерации» [ст. 1.9(2)].

Что стоит за приведенными положениями? Во-первых, устранение несправедливой градации национально-территориальных единиц на неравноправные разряды¹, признание их одинаковыми по своему

¹ Кстати, за это настойчиво боролся А.Д. Сахаров, который в своем «Проекте Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии» писал: «Никаких других национально-территориальных единиц, кроме республик, Конституция Союза не предусматривает».

юридическому статусу субъектами Федерации. Во-вторых, приравнение к ним существующих ныне административно-территориальных единиц («краев, областей), ряд которых, вероятно, может объединиться и составить в будущем *Колес* крупные (чем сегодня) величины. Не исключено, допустим, возникновение Дальневосточной, Сибирской, Уральской республик и т.д. В-третьих, квалификация всех без исключения субъектов Федерации в качестве «государственных образований». Разработчики не случайно уклонились от использования термина «государство». При употреблении его появляется опасность (к тому же исходя из смысла самой Конституции) оспаривания и подрыва государственного единства России. Понятие «государственное образование» употреблено правомерно и корректно. Оно означает, что в России весь объем государственной власти рационально распределен между государством как таковым (Федерацией) и входящими в нее республиками. Последние обладают самостоятельной, хотя и в ограниченных (это нужно четко сказать!) пределах, государственной властью, располагают многими атрибутами государственности, что и государство в целом.

Все ли республики в России будут довольны предложенным федеративным устройством? Очень хотелось бы на это надеяться, однако для некоторых субъектов Российской Федерации указанное устройство оказалось малопривлекательным. Они уже объявили о своем собственном суверенитете, по сути тождественном суверенитету России. Незачем выяснять, каковы истинные причины, побудившие пойти на подобный шаг. Ссылки в Декларациях на право народов на самоопределение мало что проясняют в данном отношении. Но в любом случае от движения республик — членов федеративного государства в сторону обыкновенной полномасштабной суверенизации федерализм как принцип устройства государственности, безусловно, остается в проигрыше. Констатирую это с сожалением, ибо новый федерализм, учреждаемый по проекту Конституции, предусматривает повышение уровня самостоятельности входящих в Россию республик, их активное участие в общих делах Российского государства. Благодаря нему расширяются реальные возможности республик в удовлетворении своих экономических, политико-правовых, социальных, национально-культурных потребностей и интересов. Он плотно «состыкован» с демократическими и правовыми устоями Российской государственности. Кто гипертрофирует (вольно либо невольно) значение этнического или регионального фактора, берет на себя большую ответственность за последствия такой гипертрофии.

III

В преамбуле проекта Конституции Российской Федерации выражена решимость «утвердить свободу права человека и достойную жизнь в нашей стране». Центральное, главенствующее понятие здесь — свобода. Свобода же налицо там и постольку, где и поскольку субъект (индивид, коллектив, общность) имеет возможность выбора и делает его сам. Цивилизация давно нашла такой тип человеческого общежития, в котором эта возможность (каждый раз исторически конкретная) существует. В нем, прежде всего, отсутствует некая инстанция (группы инстанций), целиком определяющая за подвластных ей субъектов формы и методы их хозяйственной деятельности, линии их политического и бытового поведения, образ их мыслей и т.п. Научно доказано и бесчисленное число раз подтверждено историческим опытом, что монополизм парализует свободу, вызывает застойные явления, деструктивные процессы в обществе, неизбежно ведет его к деградации. Сковышает монополизм, мешает ему расцвести только плюралистически устроенный социум. В этом социуме перед субъектом раскрывается поле разнообразных целей (предметов) выбора, он располагает также широким набором средств и методов их достижения, к его услугам масса способов обоснования выбора тех или иных целей и соответствующих средств; наконец, у субъекта есть возможность (в первую очередь и по преимуществу юридическая) автономно осуществлять в таком множестве нужный ему выбор.

Изложенные (либо близкие по духу) соображения побудили использовать потенциал Конституции для того, чтобы российское общество впредь перестало быть жестким моноцентрическим образованием. В экономике, политике, в области духовной культуры монополизм должен преодолеваться синхронно. Необходимость синхронных действий диктуется фактом пребывания этих важнейших социальных сфер в состоянии органической взаимозависимости, «круговой» детерминации, а не «поэтажного» соподчинения. Не исключено, что кто-то усмотрит в демонтаже монополистических структур ослабление дисциплины и порядка, угрозу возникновения анархии и т.д. Объяснимо здоровое желание (и потребность) всякого нормального человека жить в условиях стабильного порядка, но страшна ностальгия по порядку ради порядка. Есть ведь порядок тюрьмы, исправительного учреждения, казармы, но есть и порядок современной правовой демократической государственности. Последний вырастает только из свободы, является ее функцией, а не наоборот. В рамках такого порядка возможна социальная справедливость, т.е. обеспечение каждому человеку равных юридико-полити-

ческих возможностей в осуществлении своего самостоятельно сделанного выбора.

Определить совокупность идей, предназначенных быть теоретическим каркасом Конституции, — лишь половина работы. Целиком она завершается тогда, когда идеи воплощаются в тексте Основного Закона. Посмотрим, как это получилось на примере проекта Конституции Российской Федерации. Начнем (велика сила привычки) с обзора тех фрагментов, которые относятся к области экономики. Отчасти начало уже состоялось. Ранее было сказано о равенстве, по проекту Конституции, «всех видов и форм собственности», о возможности нахождения имущества в частной собственности граждан, их объединений, в государственной собственности, о юридическом равноправии всех собственников. Стало быть, недвусмысленно признано многообразие как субъектов хозяйственной деятельности, так и типов имущества — объектов подобного рода деятельности. К этому надо добавить положение о «добросовестной конкуренции» [ст. 1.7 (1)] как неотъемлемом компоненте социального рыночного хозяйства. Согласно Конституции закон будет преследовать действия, направленные на «существенное ограничение свободной конкуренции», и, естественно, под запретом окажется «монополистическая деятельность» в сфере рынка (ст. 3.1 10). Намечая одно из магистральных направлений предстоящей конституционной реформы, ст. 7 2 3 (из раздела «Переходные положения») гласит: «В течение года после вступления в силу Конституции Российской Федерации подлежат принятию федеральный Закон о демополизации, а также законы и другие правовые акты, регулирующие порядок создания и развития рыночной инфраструктуры».

Полноценного рынка нет без рынка труда. На этом своеобразном рынке, когда он сложится, тоже появятся заслоны монополизму. Будет гарантировано свободное, беспрепятственное создание профессиональных союзов для защиты экономических интересов работников, охраны и улучшения условий их труда. Но и профессиональные объединения не смогут, по проекту Конституции, «обладать монопольным правом на представительство всех работников» (ст. 3.1.6). Складывается впечатление, что имеется достаточная конституционно-правовая база для принятия эффективных мер по предотвращению засилья монополий в народном хозяйстве Российской Федерации с переходом его на рельсы рыночной экономики.

Гораздо больше внимания (и это естественно) уделили разработчики проекта институтам, нормам и процедурам, закрепляющим политический плюрализм в качестве одного из краеугольных принципов бы-

тия российского общества. Опыт отечественной истории был здесь не самым лучшим советчиком, и потому, быть может, в конституционной записи указанных политико-юридических форм еще нет необходимой полноты, четкости и стройности.

Прежде всего отмечу преемственность проекта (кстати, ее следы встречаются неоднократно) с действующей Конституцией РСФСР 1978 г. в том ее месте, измененном Законом РСФСР от 16 июня 1990 г., которое касается легитимации многопартийной политической системы. В ст. 1.4 проекта зафиксировано: «Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического и идеологического многообразия» (наверное, редакционно не вполне безупречный оборот). Далее в той же статье есть фраза «партии, иные объединения и движения», т.е. презюмировано наличие множества таковых. Извлекая уроки из прошлого, стремясь обезопасить страну от повторения его печальных страниц, разработчики проекта сочли нужным внести в текст очень понятную советским гражданам норму «Акты и действия государственных органов, политических партий и иных общественных объединений, ведущие к созданию однопартийной политической системы, являются антиконституционными» (ст. 3.6.7).

Многопартийная система, если она не только декларируется, — обязательная предпосылка успешного формирования правовой государственности, в организации которой также заложено (в модифицированном виде) начало плюрализма. Здесь это начало выступает, в частности, как принцип разделения властей, о чем в проекте Конституции сказано. «Система органов Российского государства основана на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной, а также на разделении компетенции Федерации, ее республик и органов местного самоуправления. В соответствии с принципом разделения властей органы государства в рамках своих полномочий действуют самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравнивая друг друга» (ст. 1.5). Конечно, столь лапидарным слогом нельзя передать все богатство содержания концепции разделения властей, имеющей к тому же глубокие историко-теоретические корни. Остановлюсь лишь на некоторых сторонах этого явления, охваченных проектом российской Конституции.

Сначала о разделении властей «по вертикали». Придирчивый глаз легко заметит, что оно осуществляется по иному основанию, нежели «по горизонтали» (по содержательно-предметному признаку). Но конечная цель обоих видов общая: не допустить сверхцентрализации и сверхконцентрации публично-властных прерогатив в каком-то одном месте, будь

то институт государственной власти либо определенный ее уровень. Последнее особенно важно не допускать в условиях федеративного устройства государства.

Представляется в высшей степени своевременным установление правила: органы государства в рамках своих правомочий функционируют самостоятельно. Данное правило препятствует подмене институтов одной подсистемы власти институтами другой подсистемы (или другого уровня). Оно ограждает от вмешательства государственных органов одного профиля в деятельность государственных органов другого профиля, которое сплошь и рядом оборачивается ослаблением, а то и кризисом всей власти государства.

Расшифрую положение об «уравновешивании» органами государства друг друга. Фактически термином «уравновешивание» обозначаются механизм и процедуры, известные в государствоведении как система «сдержек и противовесов», страхующая от нарушений принципа разделения властей, от монополизации публично-властных полномочий. «Сдержки и противовесы» вписаны и в ту структуру организации и деятельности органов государственной власти, установление которой намечается в проекте Конституции. Это особенно наглядно на примере института президентства.

Данный институт выбран для иллюстрации намеренно: вокруг него (еще несуществующего!) уже пошли нагоняющие страх разговоры, будто грядет тоталитарная «власть с неограниченными полномочиями президента», будто проект Конституции Российской Федерации «предлагает россиянам институт президентства, отличающийся от абсолютной монархии лишь сроком пребывания главы республики в должности». Всякий, внимательно и беспристрастно изучавший текст проекта, без труда оценит степень достоверности приведенных (и аналогичных им) высказываний.

Предметом анализа станет институт президентства в варианте «А», где президент выступает главой не только государства, но и исполнительной власти. Значение и вес исполнительных и представительских функций президента выразительно демонстрируются сравнением с полномочиями российского парламента — единственного в республике органа ее законодательной власти. Лишь парламента издает законы по вопросам, отнесенным к ведению Федерации, принимает федеральный государственный бюджет, устанавливает федеральные налоги и обязательные платежи. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики республики и принимает стратегические программы. Парламент назначает (по представлению президента) председателей

и членов Конституционного и Верховного судов, дает согласие на назначение президентом высших должностных лиц государства. Парламенту принадлежит право ратификации и денонсации международных договоров, объявления общей или частичной мобилизации, введения чрезвычайного положения, объявления состояния войны и т.п. Парламент устанавливает различные государственные звания, учреждает государственные награды, издает федеральные акты о помиловании и осуществляет иные полномочия, возлагаемые на него Конституцией.

Возглавляя исполнительную власть и представляя Российскую Федерацию во внутренних и внешних делах, президент руководит практическим претворением в жизнь законов, общего курса политики государства, программ и актов, принимаемых парламентом. В осуществление своих полномочий президент издает указы и распоряжения, носящие подзаконный характер. Конституционность указов президента (как и законов) определяет Конституционный суд. Президент, по проекту Конституции, не может занимать какую-либо иную должность, быть депутатом какого-либо представительного органа. Вместе с тем он может быть освобожден от своей должности (при соблюдении соответствующей процедуры) в случае совершения преступления. Деятельность исполнительной власти (а следовательно, и ее главы — президента) контролируется парламентом. Его комитеты и комиссии «осуществляют контроль за исполнением законов и иных актов Парламента, проводят парламентские слушания и расследования...» [ст. 5.2.5А (2)1. Можно ли все это, не греша против истины, называть тоталитарной властью «с неограниченными полномочиями президента», «абсолютной монархией»?

Несколько слов о предлагаемых проектом мерах, направленных на реализацию принципа плюрализма в сфере сознания, на обеспечение свободы духа, без которой нет человеческой личности. Основопологающая акция — запрет режима моноидеологизма: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии» [ст. 1.4 (2)]. Каждому гарантируется право на свободу слова, на свободу убеждений и свободное их выражение. Никто не может быть принужден к выражению его убеждений. Свобода убеждений включает право искать, получать и распространять любую информацию любым способом по своему выбору» (ст. 2.3.6). Свобода совести, вероисповедания и религиозной деятельности признается неотъемлемым правом человека. Родители (или опекуны) несовершеннолетних детей свободны (в соответствии со своими убеждениями) в выборе формы и характера воспитания детей, не противоречащих установленным нормам. Конституция гарантирует гражданам Рос-

сийской Федерации равенство прав и свобод независимо от их убеждений. Примечательна ст. 3.3.1. «Культура и наука, исследования и преподавание свободны. Гарантируется плюрализм в интеллектуальной и духовной сфере». Созвучна этой статье, логически продолжает и дополняет ее ст. 3.4.1.(1): «Средства массовой информации свободны. Цензура не допускается». Наконец, ст. 3.4.4.: «Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями, политическими партиями, иными группами или отдельными лицами не допускается».

Создатели проекта были бы благодарны тем, кто ознакомит их с подготовленными в нашей стране конституционными проектами, в которых разносторонней и тщательней разработан политико-юридический механизм, позволяющий на современном этапе в оптимальной мере раскрепостить человеческую личность, открыть простор ее активности, инициативе, свободному развитию, обеспечить ее самореализацию. Это позволило бы позаимствовать из тех проектов все позитивное, все прогрессивное, способное улучшить проект Конституции Российской Федерации.

Нет ни малейшей охоты приукрашивать упомянутый проект. Его текст — результат определенных компромиссов (они заметны при чтении), достигнутых участвовавшими в составлении документа народными депутатами и экспертами. В нем есть пробелы, длинноты, повторы, не вполне точные юридические формулировки. Не украшает проект и чрезмерное количество чисто декларативных положений, в общем противопоставленных закону прямого действия (на что претендует Конституция Российской Федерации). Короче говоря, необходимо серьезное заинтересованное его обсуждение с целью всемерного совершенствования проекта.

Поэтому всякое суждение о нем научной критики весьма желательно. Нежелательны только подмена обсуждения заведомым осуждением, бесплодны идеологемы позавчерашнего дня вместо продуманных, взвешенных политологических и конституционно-правовых аргументов, ущербна манипуляция случайно выдернутыми обрывками текста, отесняющая целостный системный подход к его анализу.

Как бы ни относиться к проекту Конституции Российской Федерации, одно надо, по-моему, бесспорно признать — зиждется он на прочных идейных основах. Таковыми являются выстраданные и выверенные человечеством в ходе истории всей мировой цивилизации универсальные гуманистические ценности, нормы, идеалы. Их осуществление — вот что ведет к гражданскому миру, национальному согласию и возрождению России.

О.О. Миронов,
заведующий кафедрой Саратовской ВПШ,
доктор юридических наук, профессор

Обсуждение проектов Конституции РСФСР¹

В Российской Федерации продолжается обсуждение проектов ее Основного Закона. В еженедельной газете «Аргументы и факты» (1990. 24 ноября), «Советской России» (1990. 24 ноября), в других газетах были опубликованы два проекта Конституции, один — подготовлен Конституционной комиссией РСФСР, другой — инициативной группой народных депутатов РСФСР «Коммунисты России». Но этим не исчерпывается количество проектов. На конкурс, объявленный в Российской Федерации, поступило 39 работ, 18 из них были отобраны для дальнейшего рассмотрения. К настоящему времени итоги конкурса подведены, они таковы: решено первую и третью премии не присуждать. Присуждены три поощрительные и вторая премии. Второй премии удостоен проект Конституции РСФСР, подготовленный саратовскими юристами, в числе которых и автор этих строк.

Наличие нескольких проектов Конституции следует рассматривать как положительное явление. Видимо, на сегодняшний день идеального варианта нет. Все они требуют дальнейшего совершенствования, поэтому нужно не клеймить и отвергать какие-либо варианты и положения, а попытаться на базе имеющегося подготовить такой Основной Закон РСФСР, который бы отражал существующие реалии, содержал необходимые механизмы укрепления и развития России и всего Союза ССР.

¹ Данный материал являлся приложением следующего письма О.О. Миронова от 16 января 1991 г.:

«Глубокоуважаемый Олег Германович!

Сожалею, что высланный мною на имя Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина проект раздела Конституции РСФСР в Конституционную комиссию не попал.

Буду рад, если мои материалы найдут применение при доработке Конституции, тем более что я принимал участие в подготовке проекта группой саратовских юристов.

Я по научной специальности государствовед, 25 лет занимаюсь конституционными проблемами. Мог бы принимать участие в законодательной работе, в работе Конституционного Суда РСФСР, в иных структурах.

К письму прилагаю небольшую статью, подготовленную для районной газеты, чтобы Вам были в какой-то мере известны мои позиции. С глубоким уважением, О.О. Миронов».

ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 28–34.

Но вместе с тем не следует и замалчивать ни в одном из проектов то, что противоречит интересам народа, не вписывается в логику нашего исторического развития, не воспринимается общественным сознанием.

Не обоснован отказ от сложившегося названия нашей республики — РСФСР, как это предлагается в проекте Конституционной комиссии (РФ). Мы не отказываемся от социалистических идей, как идей равенства, справедливости и демократии, которые зародились несколько веков тому назад, широко распространены в современном мире и устремлены в будущее человечества. История нашей страны неразрывно связана с Советами — органами народовластия. Необходимо улучшать их работу, люди ждут от них конкретных дел, но Советы должны остаться в нашей политической системе, как представительные органы действительного народовластия.

Вместе с тем и название первой статьи «РСФСР — общенародное государство», предложенное в проекте «Коммунистов России» вызывает возражение. Как известно, действующая Конституция СССР должна была юридически закрепить переход Советского государства от диктатуры пролетариата к общенародному государству развитого социализма. Но эта идея дискредитирована, и вряд ли целесообразно возвращаться к штампам прошлого.

Положительно характеризуя раздел о правах, свободах и обязанностях граждан в проекте Конституционной комиссии, вместе с тем полагаю, что на первое место среди социальных, экономических и культурных прав необходимо поставить не право на собственность, а право на труд с его широкими гарантиями и социальной защищенностью человека, что особенно важно в условиях рыночной экономики.

Предпочтительной по сравнению с проектом «Коммунистов России» является формулировка Конституционной комиссии о неприкосновенности личности, где сказано, что арест и содержание обвиняемых под стражей допускается исключительно на основании судебного решения. Предложение инициативной группы народных депутатов РСФСР сохранить за прокурором право санкционирования арестов не вписывается в демократический процесс, при котором решение таких вопросов должно быть в компетенции суда.

Важнейшая проблема, которая должна быть решена в Конституции РСФСР, — это национально-государственное устройство.

Исходя из современных реальностей, любой проект должен основываться на двух основных положениях. Первое, РСФСР есть суверенное многонациональное государство, образованное на основе договора добровольно объединившимися в него республиками. Второе, РСФСР

объединяется на основе договора с другими суверенными Советскими республиками в федеративное государство — Союз ССР. РСФСР, таким образом, является федерацией в федерации. Требуется решения вопрос о субъектах РСФСР. Согласно проекту Конституционной комиссии, Российская Федерация состоит из национальных и региональных государственных образований, имеющих конституционно-правовой статус равноправных республик, а также из федеральных территорий.

Проект инициативной группы «Коммунисты России» исходит из того, что субъектами Российской Федерации являются советские социалистические республики и автономные образования, которые входят в ее состав. По мнению авторов Саратовского проекта, ими должны быть советские социалистические республики, образованные по национально-территориальному и территориальному (региональному) принципам по воле народов, проживающих на этих территориях. Народы, пожелавшие самоопределиваться в форме автономии (АССР), могут по своему усмотрению находиться в составе советской социалистической республики или непосредственно путем договора войти в РСФСР в качестве ее субъекта.

Исходя из территориального (регионального) принципа, субъектами РСФСР могут быть края и области. Но в проекте группы «Коммунисты России» данные административно-территориальные единицы наделяются с республиками равными правами лишь в финансово-экономической и социально-культурной сфере. Но этого недостаточно. Остаются и другие важные сферы, среди которых весьма существенна политическая. Тщательного внимания и обсуждения заслуживает такое новшество в нашем национально-государственном устройстве, как выделение федеральных территорий, предлагаемое проектом Конституционной комиссии. Следует отметить, что федеральный округ Колумбия, в границах которого расположен г. Вашингтон, имеется в США. Округ находится под юрисдикцией конгресса США, выделен для столицы и места пребывания центральной власти Соединенных Штатов.

С чем нельзя категорически согласиться, говоря о проекте Конституционной комиссии, так это с тем, что в нем не упоминается Союз ССР. Сказано лишь, что Российская Федерация может добровольно объединяться с другими государствами в Союз (Содружество) на основе договора. Такая формулировка может вызвать лишь недоумение. РСФСР 30 декабря 1922 г. с другими республиками подписала Декларацию и Договор об образовании СССР. Сейчас обсуждается проект нового Союзного договора, смысл которого в том, чтобы укрепить союз, сделать его более прочным за счет четкого разграничения и выделения исключи-

тельной компетенции Союза и его субъектов, а также союзно-республиканской сферы деятельности.

Глубина проработки этих вопросов и в проекте инициативной группы «Коммунисты России» не вызывает чувство удовлетворения.

В Конституции должен быть выделен самостоятельный раздел «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР». В нем по меньшей мере должны с необходимостью присутствовать три следующие главы: «Федеративное устройство РСФСР», «РСФСР в составе Союза ССР», «Административно-территориальное устройство РСФСР».

Ни один из проектов не предполагает сохранения в качестве высшего органа власти Съезда народных депутатов. Таким органом должен быть двухпалатный Верховный Совет РСФСР. Проект Конституционной комиссии именует его парламентом и лишь в одной статье в скобках называет и Верховным Советом. Полагаю, что необходимо сохранить название высшего органа государственной власти — Верховный Совет РСФСР — и никакие доводы не могут служить основанием для его переименования.

Что же касается Президента РСФСР, то здесь позиция Конституционной комиссии более убедительна и предпочтительна, нежели группы «Коммунисты России». Последние предпочитают избирать президента на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР. Преобладающая же позиция, отраженная и в проекте Конституционной комиссии, — всенародное избрание главы Российской Федерации.

Существенный пробел проекта Конституционной комиссии — отсутствие в нем Советов народных депутатов как органов власти и местного самоуправления. «Название органа местного самоуправления, — сказано в проекте, — определяется конституциями республик». С таким положением согласиться нельзя. В этом важном вопросе должно быть единообразие. Органами власти и самоуправления должны быть Советы народных депутатов.

Острые споры, поляризацию позиций вызвал вопрос о собственности и его трактовка в различных проектах. Основной Закон обновленной России должен исходить из разнообразия форм собственности, поддерживая и развивая государственную, коллективную и индивидуальную собственность. Необходимо дать возможность эффективно работать всем общественно полезным структурам. Не противопоставление форм и видов собственности, а поддержка всего, что может вести страну из кризиса, накормить народ и создать стабильную экономическую систему благосостояния общества — такие механизмы должны найти закрепление в Конституции.

Обсуждение проектов Конституции продолжается. Будут появляться новые проекты и концепции. Возможность выбора, сопоставления различных идей, корректировка одного проекта за счет рационального в другом должно помочь выработке и принятию такого Основного Закона Российской Федерации, который стабилизирует обстановку и будет способствовать возрождению обновленной, могучей и процветающей России.

*М.А. Митюков,
заместитель председателя Комитета
Верховного Совета РСФСР по законодательству*

Проект Союзного договора: плюсы и минусы¹

Я подал заявку в секретариат Съезда для выступления в обмене мнениями по проекту Союзного договора. К сожалению, очередь до меня не дошла: прения по вопросу были прекращены раньше. Поэтому я использую тезисы предполагавшегося выступления на Съезде для изложения своего мнения.

О том, что союзная федерация в настоящее время исчерпала себя, а в ее развитии не получили практического применения идеи Союзного договора 1922 года, сказано достаточно. Реальность сегодняшнего дня такова, что перед нами стоят две взаимосвязанные задачи. Первая — утверждение государственного суверенитета РСФСР. И вторая — создание нового обновленного Союза суверенных советских республик, обеспечивающих решение общих задач республик и их суверенитет. Основопологающей правовой основой для соединения названных задач являются Декларация о государственном суверенитете РСФСР и постановление первого Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 года «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР». (Недаром это постановление имеет еще второе название — «Основа нового Союзного договора»). Оба эти акта исходят из необходимости Союзного договора, реальности его заключения.

А теперь о том, может ли быть основой этого договора проект, направленный Президентом СССР в Верховные Советы союзных республик? Или, по крайней мере, принципы, заложенные в проекте?

На этот вопрос нельзя ответить однозначно. Но одно несомненно, что этот проект может быть рабочей основой для обсуждения и форми-

¹ Советская Хакасия. 1991. № 3.

рования окончательного текста проекта. Такой вывод подтверждается анализом документа Президента СССР.

Кратко об этом можно сказать следующее. В представленном проекте есть свои плюсы и минусы. Сначала о первых.

Проект характеризует собой определенный шаг от Договора 1922 года и действующей Конституции СССР. В нем, в частности, применен новый подход к определению компетенции Союза и союзных республик. Эта — совместная компетенция. Законодательство Союза ограничивается вопросами, согласованными с республиками. При этом Союз не вмешивается в республиканские бюджеты.

Во-вторых, проект нового Союзного договора лишен идеологических догм и основывается, опирается на общечеловеческие гуманистические ценности.

В-третьих, проект, особенно в главе «Основные принципы», учитывает многие положения деклараций союзных республик о государственном суверенитете, охватывая проблемы самоопределения, правового государства и поддержания всеобщего мира. Каждая республика сама определяет государственное устройство, свое административно-территориальное деление (правда, здесь нужна оговорка, что касается национально-государственного устройства автономий, то республики должны гарантировать их статус).

В-четвертых, проект учитывает некоторые из существенных изменений в национально-государственном устройстве. Он признает фактически декларации о суверенитете автономных республик и решения Советов народных депутатов ряда автономных областей и автономных округов о повышении их статуса. Таким образом, автономии становятся субъектами союзных федеративных отношений, что отражено в статье 1 проекта. Это достигается тем, что участниками договора признаются как республики, непосредственно входящие в Союз, так и республики, состоящие в других республиках. Тем самым бывшие автономии, не порывая прежних связей с РСФСР, становятся членами обновленного Союза. Такая новация в предполагаемом Союзном договоре приветствуется многими депутатами РСФСР от автономных образований. В ней проявляется тенденция к отказу от государственно-правовой дифференциации народов на «суверенные» и «несуверенные». Это — основа для упразднения в будущем градации автономии на три различные формы. Думается, что этот процесс в завершённом виде будет оформлен в Федеративном договоре РСФСР, разработка которого должна осуществляться параллельно с Союзным договором.

В-пятых, в проекте Союзного договора содержится четкая мысль о соотношении союзного и республиканского законов. Каждый из них имеет верховенство в пределах компетенции органа, его принявшего.

Таковы положительные моменты представленного Президентом СССР проекта Союзного договора.

Теперь о минусах этого проекта (естественно, с моей точки зрения).

Проект, бесспорно, отличается от Договора об образовании СССР 1922 года. Но в последнем было важное положение, свидетельствующее о реальности права народов на самоопределение. Я говорю о праве выхода союзных республик из Союза. Отказ от закрепления такого права свидетельствует об отходе от принципа федерализма (хотя и формально) к унитаризму. Это не учитывает ныне действующие реальности, требующие, чтобы обновленный Союз сочетал элементы федеративного и конфедеративного устройства. Поэтому полагаю, что в новом Союзном договоре должно быть обеспечено право республик на свободный выход из СССР. Естественно, что необходимо определить и условия вхождения в Союз, и исключение из него.

Нечетко в проекте проработан и механизм разрешения разногласий между Союзом и республикой. В Договоре необходимо определить основания и способы приостановления либо ратификации актов Союза, противоречащих суверенным правам республик.

Представляется, что более четко надо определить полномочия Союза, выделив из них: полномочия, полностью переданные Союзу, и полномочия, оставленные в совместной компетенции республик и Союза. При этом целесообразно несколько сузить предусмотренные в статье 5 проекта полномочия, предполагаемые передать Союзу. Видимо, республики самостоятельно могут решать вопросы здравоохранения, заботы о материнстве и детстве, сотрудничества с другими республиками в области культуры, образования, охраны общественного порядка. Одной из фундаментальнейших проблем соотношения прав Союза и суверенных республик является вопрос о собственности. В Союзном договоре необходимо установить объемы, передаваемые республиками в собственность Союзу. Здесь же следует гарантировать неприкосновенность всех форм собственности, их равноправие. Особо должны быть в Союзном договоре подчеркнуты собственнические и территориальные аспекты, касающиеся земли, недр, вод и природных ресурсов. В этом особо заинтересованы республики и автономии.

Вызывает сомнение, что предложенный в проекте принцип формирования Совета Национальностей Верховного Совета СССР сможет в полной мере обеспечить соблюдение интересов суверенных республик

и автономных образований. Целесообразно бы Совет Национальностей формировать путем прямых выборов вместо направленных ими делегаций. Необходимо в Союзном договоре указать квоты представительства в Совете Национальностей. Надо конкретизировать и норму, гарантирующую представительство в Совете Национальностей народов, проживающих в СССР и не имеющих своей государственности и автономии. Весьма абстрактно в проекте определена и компетенция Совета Федерации. Причем в нем содержатся и спорные моменты, касающиеся деятельности этого органа. В частности, в статье 14 сказано, что Совет Федерации осуществляет координацию и согласование деятельности высших органов государственной власти и управления Союза и республик. Необходимо здесь говорить лишь о согласовании и координации действий органов управления.

Кроме того, по вопросу контроля за соблюдением Союзного договора Совет Федерации дублирует компетенцию Конституционного Суда СССР. Неясна и юридическая природа решений Совета Федерации.

Обсуждение проекта Союзного договора на внеочередном Съезде народных депутатов РСФСР завершилось принятием постановления «Об итогах обмена мнениями о принципах заключения Союзного договора».

Съезд подтвердил решимость РСФСР быть полноправным субъектом обновленного Союза ССР на основе нового Союзного договора. Решено принять участие в разработке его проекта на основе постановления первого Съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» и с учетом предложений республик, автономных областей и округов, краев, областей РСФСР, а также проекта Союзного договора, предложенного Верховным Советом СССР.

Разработка предложений к проекту нового Союзного договора от Российской Федерации поручена комиссии из народных депутатов РСФСР, представляющих все республики, автономные и административно-территориальные образования и политические депутатские группы.

Комиссии рекомендовано руководствоваться следующими основными принципами:

равноправие граждан СССР на территории всех республик-участников Договора;

признание права каждого народа на самоопределение и самоуправление;

признание единого общесоюзного экономического пространства при многообразии форм собственности и методов хозяйствования в республиках;

обеспечение единой системы обороны и государственной безопасности Союза;

проведение скоординированной внешней политики Союза с учетом интересов и при участии республик.

При этом комиссия должна исходить из положений Декларации о государственном суверенитете РСФСР, обеспечивающих политические, экономические и правовые гарантии суверенитета РСФСР:

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

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

исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальными богатствами России;

полномочное представительство республик в зарубежных странах;

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

Предполагается, что Верховный Совет РСФСР и Совет Федерации обсудят предложения комиссии по проекту нового Союзного договора, опубликуют в печати, а затем внесут на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР, подготовив предложения по составу делегации Российской Федерации для переговоров по заключению и подписанию договора.

Т.Г. Морщакова,

доктор юридических наук, профессор

Конституционные основы судебной власти¹

К конституционным основам судебной власти относятся следующие проблемы организации и деятельности суда: обеспечение самостоятельности и верховенства судебной власти в сфере охраны законности;

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 39–44.

принципы организации судов; основные элементы судейского статуса; основополагающие идеи демократического правосудия — принципы функционирования судов; гарантии прав и свобод граждан в сфере правосудия.

Первый круг вопросов относится к внешнему статусу судебной власти в системе государственных структур.

Определяя этот статус, Конституция исходит, во-первых, из того, что судебная власть обеспечивает верховенство закона, а также права и свободы граждан во всех сферах общественной жизни. Во-вторых, провозглашается отделение судебной власти от органов законодательной и исполнительной власти на всех уровнях, независимость судей и подчинение их только закону. И, в-третьих, должна быть закреплена исключительность судебной власти, т.е. положение о том, что она осуществляется только судом как особым органом, не имеющим ни других задач, ни конкурентов в сфере правосудия. Верховенство суда в качестве гаранта законности воплощено на конституционном уровне через следующие правовые институты:

1) судебный надзор за конституционностью законов, других нормативных и правоприменительных актов;

2) судебную защиту прав и законных интересов граждан от ущемляющих их незаконных и необоснованных действий и решений государственной администрации;

3) судебный надзор за законностью в деятельности органов расследования по уголовным делам, поскольку она связана с ограничениями прав и свобод граждан.

Исходя из принципа независимости судей, важно исключить любые формы надзора за деятельностью самих судов по осуществлению правосудия, помимо надзора со стороны вышестоящих судебных органов в строго ограниченных законом процессуальных формах.

Эти идеи противостоят закреплению на конституционном уровне положений о прокурорском надзоре как в сфере деятельности госаппарата, так и в сфере судопроизводства. Прокурорский надзор заменяется судебным надзором как более эффективным средством обеспечения законности.

Предпочтение судебного надзора соответствует принципам правового государства. Это обусловлено особым положением независимой судебной власти, отличающимся от положения такого полуадминистративного органа, каким является прокуратура, а также развитой и эффективной (с точки зрения обеспечения законности) процедурой правосудия, которая позволяет каждой из сторон правового конфликта за-

щищать свои права, используя рапные возможности, а суду принять решение, реально восстанавливающее нарушенное право.

Из самостоятельности судебной власти и роли суда как гаранта законности логически вытекает также положение, согласно которому суд не вправе применять противоречащие Конституции нормативные предписания.

Конституционная необходимость такого запрета обусловлена и ответственностью судебной власти за поддержание принципов правового государства, и потребностью исключить в правосудии следование неправовым законам. Это позволит освободить судей от необоснованного нравственного упрека в том, что они идут на поводу у законодателя, нарушающего подлинно правовые принципы.

Однако конституционное регулирование должно исключать и судебный произвол. В правовой системе, основанной на статутном праве (на писаных законах), судебное решение не может заменять закон — суд не должен откладывать его в сторону по своему усмотрению. Призыв к судам — отложить «плохой» закон — известен у нас со времен сталинских репрессий. Считая неконституционным какой-либо закон, подлежащий применению по конкретному делу, суд, рассматривающий дело, должен обратиться в Конституционный суд республики за решением вопроса о конституционности соответствующих норм.

Принципиальное значение имеют конституционные нормы о порядке приобретения судейских должностей и удаления судей с должности. Этот порядок должен обеспечивать независимость и компетентность судей, а также высокий престиж судебной власти.

Преимущественным вариантом решения этих вопросов представляется:

- введение несменяемости судей до достижения ими возраста отставки;
- признание возможности предварительного временного назначения на должность;
- пожизненное назначение судей президентом или высшими органами власти республики на основе представлений органов, формируемых судейской корпорацией;
- освобождение судьи от должности против его согласия только решением суда и по указанным в законе основаниям. Возраст отставки, условия временного назначения на должность, основания освобождения судьи и его временного отстранения должны быть определены в отраслевом законодательстве о судоустройстве.

Конституция должна регулировать порядок формирования высших судебных органов республики и общие принципы приобретения судебного статуса для судей всех судов.

К конституционным основам организации судебной системы относится также вопрос о перечне действующих судов. В Конституции республики, во всяком случае, необходимо указать высшие суды республики. Для государств, имеющих национально-государственные образования, объединенных на началах автономии, федерации или конфедерации, затруднительно и нецелесообразно определять в Конституции полный перечень судов всех звеньев — от низшего до высшего. Но необходимо конституционное обеспечение следующих принципиальных основ организации судебной системы: 1) система судов может определяться только законом; 2) создание чрезвычайных судов не допускается; 3) провозглашается возможность учреждать суды со специальной юрисдикцией, например, административные, трудовые, социальные, семейные, суды по делам несовершеннолетних, военные; однако их исчерпывающий перечень в конституции не обязателен; 4) организация системы судебных звеньев должна обеспечивать проверку законности и обоснованности судебных решений (судебная система не может иметь менее двух звеньев, чтобы была создана возможность двухинстанционного рассмотрения любого дела); 5) подсудность дел может изменяться только законом, и каждому должно быть обеспечено рассмотрение его дела тем судом и судьей, к компетенции которых по закону отнесено данное дело.

В Конституции находят отражение основные идеи демократического правосудия, определяющие характер его процедуры. К ним относятся: равенство граждан перед законом и судом, участие народа в осуществлении правосудия, открытое разбирательство дел во всех судах; состоятельность в судопроизводстве.

Принципиально важно, что судебная власть осуществляется не только от имени государства, но и от имени народа. Однако принцип участия народа в правосудии имеет и другую сторону: каждый, представший перед судом и защищающий в суде свои права, должен иметь возможность апеллировать к форуму общественности, к народу. Это существенная гарантия прав гражданина в судопроизводстве. Ради этого провозглашается гласность судебного разбирательства. Исходя из этого, логически необходимо предоставить каждому гражданину право на рассмотрение его дела судом присяжных, если за преступление может быть назначено наказание в виде лишения свободы.

Однако, провозгласив такое право, Конституция может не исключать другие формы участия народа в правосудии, оставив решение данного вопроса субъектам федерации.

Осуществление судопроизводства на основе принципа состязательности конкретизируется в тексте Конституции через право обвиняемого на защиту и право на профессиональную юридическую помощь в любой стадии судопроизводства. Вместе с тем, важно не ограничиться только провозглашением права на защиту, а непременно подчеркнуть состязательное начало в судопроизводстве, так как право на защиту не охватывает основной сути состязательного процесса: она состоит в отделении функции правосудия (разрешения дела судом) от функции обвинения. Право на защиту вне его связи с состязательностью может означать дозволение защищаться и от обвинительной деятельности суда. Слияние функции обвинения с задачами суда по разрешению дела характерно для инквизиционного процесса. Чтобы подчеркнуть отказ от призрака инквизиции, следует прямо провозгласить состязательность в судопроизводстве. С этой же позиции обосновано указание в конституции на то, что уголовное преследование и государственное обвинение в уголовном процессе осуществляется прокуратурой.

Закрепление состязательности в судопроизводстве является также основой для развития в соответствии с международно-правовыми принципами идеи судебного надзора за законностью ограничений прав личности в ходе уголовного преследования.

Прерогативой судебной власти должна быть охрана неприкосновенности личности, личной жизни, жилища, тайны переписки, телеграфных сообщений и телефонных переговоров. Этот вопрос должен получить конституционное регулирование, ибо все указанные гражданские права и свободы закрепляются на конституционном уровне. Гарантии законности их ограничения нельзя оставить на усмотрение отраслевого законодательства.

Для конституционно-правового регулирования данной сферы важно, что ограничения неприкосновенности личности, жилища, тайны переписки и т.д. возможны только в целях обоснования и реализации уголовной ответственности, т.е. в связи с уголовным делом, и не могут применяться без судебной проверки и судебного решения. Это будет реально обеспечивать и запрет деятельности тайных служб, вторгающихся под лозунгом охраны государственной безопасности в сферу гражданских прав и свобод.

Должны быть закреплены также и другие существенные процессуальные гарантии прав граждан в судопроизводстве, а именно — презумпция

невиновности; свидетельский иммунитет, исключаящий обязанность свидетельствовать против самого себя и своих близких; юридическая ничтожность доказательств, полученных с нарушением установленной законом процедуры.

На конституционном уровне следует также определить основные постулаты уголовной политики и уголовного законодательства, которые воплощаются в правосудии по уголовным делам и служат гарантиями справедливости и законности при привлечении к уголовной ответственности. Необходимо провозгласить запреты: аналогии в уголовном праве, обратной силы закона, вводящего или усиливающего уголовную ответственность, наказания неоднократно за одно и то же преступление, наказания без вины (запрет объективного вменения), запрет смертной казни. Отражение этих принципов уголовного права в Конституции служило бы ориентиром и для законодателя, и для судов при оценке соответствия закона международно-правовым стандартам гуманности и справедливости, принятым в цивилизованном мире. Такие положения провозглашены в Конституциях многих стран. Это необходимо нам, чтобы окончательно отмежеваться от бесчеловечной юстиции тоталитарного государства.

*Н.В. Петров,
О.Б. Глезер*

Территориально-государственное строительство в России в прошлом, настоящем и будущем¹. (Информация к размышлению)

I. Что было

Современная история территориально-государственного строительства в России началась три без малого века тому назад с созданием империи и резким усилением нейтралистского начала в ней. В 1708 г. Петром I было введено первое деление России на губернии. Их было сначала 8, затем 9, 11. Границы губерний постоянно менялись вследствие как территориального расширения России, так и внутренней «утряски». Методом проб и ошибок устанавливалось внутригубернское устройство, за-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 7. С. 6–22.

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ
ВЕСТНИК
№ 7**

В этом выпуске:

- семь Конституций для России: 1917-1991 гг. Сравнительная таблица;
- территориально-государственное строительство в России: вчера, сегодня, завтра;
- государственный переворот и конституционное право: наш недавний опыт;
- интервью с американским экспертом, получившим известность в качестве "жандарма нового мирового порядка".

СЕНТЯБРЬ 1991

г.МОСКВА

крепленное вскоре в виде жесткой трехзвенной системы: губерния (их в 1727 г. стало четырнадцать) — провинция — уезд.

В результате преобразований 1727 г. Россия оказалась разделенной на 14 губерний, 47 провинций, земли донских и яицких казаков и Слободскую Украину. В последующие 50 лет изменения административно-территориального деления (АТД) носили эволюционный характер и были связаны, главным образом, с продолжающимся хозяйственным освоением новых районов: Новороссии, Приуралья, Сибири, а также с территориальной экспансией империи. Впервые в территориально-государственном строительстве появляются и национальные мотивы — так, в 1728 г. Уфимская провинция по просьбе кочевых башкир для лучшей защиты их интересов была выделена из Казанской губернии и подчинена непосредственно Сенату.

Следующим этапом территориально-государственного строительства в Российской империи стала Екатерининская реформа 1775—1785 гг. В результате реформы губернии были разукрупнены и превратились в наместничества, второй этаж территориально-государственного устройства был и вовсе ликвидирован — собственно, он слился с третьим, верхним. Коренным образом оказались перекроены все границы, ибо территории новых уездов и наместничеств формировались так, чтобы расстояние от их центров до границ было примерно равным во всех направлениях и чтобы сообщение было удобным. При этом за основу был взят принцип приблизительного равенства численности населения в наместничествах (300-400 тыс. человек мужского пола) и в уездах (20-30 тыс. чел.), соответственно, число уездов в наместничестве колебалось от 10 до 15.

Екатерина II на основании данных о населении сама намечала состав нового наместничества. Затем будущий наместник проверял ее прикидки на месте, уточнял численность населения, определял границы.

По завершении реформы в 1785 г. в России оказалось 2 губернии — Санкт-Петербургская и Московская — и 40 наместничеств (496 уездов), 8 из этих наместничеств подразделялись также на 2—4 области каждое. Губернскими городами стали центры бывших русских княжеств (Москва, Владимир, Новгород...), татарских ханств (Казань, Астрахань, Тобольск), бывшие крепости (Архангельск, Воронеж, Орел и др.), просто старинные города (Вологда, Вятка) и даже заводские поселки (Петрозаводск, Пермь). Все они, кроме заводских поселков, до образования наместничеств побывали центрами уездов.

Екатерининское устройство России, несколько видоизмененное в царствование Павла I, а затем Александра I, просуществовало почти

150 лет и дотянуло до революции. Даже сейчас до 50% областных границ в центре России повторяют границы еще екатерининских времен.

Всего в Российской империи на территории, соответствующей нынешней РСФСР, было 56 губерний и областей, 476 уездов и округов, 10 606 волостей (пропорция между числом ячеек на разных «этажах» АТД — 1:10:200).

В чем причина столь завидных прочности и долговременности екатерининских преобразований? Бытует мнение, что все дело в их продуманности, научной, как мы теперь говорим, обоснованности, екатерининском чутье. Да, конечно, все это наличествует. Но не надо забывать еще о двух составляющих успеха: это стабильность и эволюционный характер развития общества, которому как нельзя впору пришлось сложившееся при Екатерине территориально-государственное устройство, и обратное влияние — влияние однажды зафиксированных границ на всю территориальную организацию общества.

Любые значительные изменения государственного устройства неизбежно влекут за собой изменения устройства и территориально-государственного. Не явились исключением и революции 1917 г.

О лихорадочности и суматошности начавшихся административных преобразований говорят следующие факты. Только за первые одиннадцать лет советской власти были упразднены 85 из 101 губернии бывшей Российской империи. Были упразднены также 43 из 87 новых уже, только что образованных губерний, областей и республик. В то время как за все 200 предшествующих лет, с 1708-го по 1917 г. было образовано 131 и упразднено всего 20 административно-территориальных единиц первого ранга!

По Ш. Монтескье, существуют всего два варианта государственного устройства: федерация республик или централизованное унитарное государство монархического толка, империя. Собственно, оба варианта и были реализованы: один по форме, другой — по сути.

С объявлением новой экономической политики стал сокращаться госаппарат на местах, волну разукрупнения сменила новая волна — укрупнения АТД, поначалу тоже стихийная, а затем все более организованная и планомерная. И если на местах попросту вносились поправки в ранее существовавшее АТД, основа которого была заложена еще Екатериной, то в Центре зрела идея нового административно-территориального устройства по принципу экономического районирования. При сохранении все той же трехзвенной структуры губернии, уезды и волости упразднялись, а образовывались области, округа, районы. У нового, «административно-хозяйственного» деления была отчетливая полити-

ческая подоплека: административные центры должны переместиться в те города, Советы которых более крупны, более деятельны и влиятельны (из обращения Народного Комиссариата Внутренних Дел (НКВД), ко всем совдепам еще в декабре 1917 г.), и, соответственно, «Основным ядром новых районов должны быть пролетарские центры; окружающая их территория должна обеспечивать нормальное развитие главнейших отраслей промышленности данного района (из Общих положений установления границ... административно-хозяйственных районов, принятого Административной комиссией при Президиуме ВЦИК в 1921 г.).

Процесс укрупнения и «экономизирования» АТД, начатый в 1923 г. образованием Уральской области — первой, построенной по принципу экономического районирования, так и не был, по сути, доведен до конца, хотя он и шел с некоторым ускорением: 1924 г. — Северо-Кавказский край; 1925 г. — Сибирский край; 1926 г. — Дальне-Восточный край; 1927 г. — Ленинградская область; 1928 г. — Центрально-Черноземная область, Средне-Волжская область, Нижне-Волжский край; 1929 г. — Северный край, Западная область, Нижегородский край, Центрально-промышленная область, Ивановская промышленная область. Помешала тому индустриализация, потребовавшая перейти от территориального к жесткому ведомственному, из Центра, управлению. В результате области были разукрупнены, и мы пришли к сохраняющемуся и сейчас дуализму в территориальном устройстве с управлением хозяйством с самого верха, из Центра, и управлением всей жизнью людей с середины — из местных центров.

Через 30 лет — во второй половине 50-х — начале 60-х гг. была сделана еще одна попытка заменить ведомственный принцип управления хозяйством территориальным. Сделать это было решено с сохранением сетки АТД, простым превращением АССР, областей и краев из административных единиц в хозяйственные. Сначала было создано 105 административных экономических районов с совнархозами во главе. Затем, в 1963 г. совнархозы были укрупнены (до 47), но сеть АТД при этом сохранялась неизменной. Окончилась неудачей и эта попытка. Вернуться к жестко-централизованному отраслевому управлению заставила опять-таки индустриализация, новый ее этап, связанный с развитием авиакосмической и электронной промышленности, военно-промышленного комплекса в целом.

И буржуазно-демократическая, и пролетарская революции в России проистекали на фоне роста национального самосознания многих из включенных империей в свою орбиту, но не переваренных ею не сплавленных воедино народов, на фоне подъема национально-освободитель-

ных движений. Естественно поэтому, что национальный вопрос стоял в центре внимания. Естественно также, хотя, увы, и прискорбно, что решаться он начал в плоскости национально-территориальной — где еще «успехи» в его решении должны были бы быть более быстры и наглядны? Первые внутрироссийские национальные границы появились уже в 1919 г., когда были образованы Автономная Башкирская С.С.Республика и Трудовая коммуна области немцев Поволжья. В 1920 г. продолжился процесс национально-территориального размежевания в Поволжье (Татарская и Чувашская АССР, Калмыцкая и Марийская АО), была создана также Карельская Трудовая коммуна. В 1921–1922 гг. процесс создания национальных квартир охватил Северный Кавказ (Дагестанская и Горская АССР, сначала Кабардинская, а потом Кабардино-Балкарская АО и, наоборот, сначала Карачаево-Черкесская, а впоследствии отдельно Карачаевская и отдельно Черкесская АО). В это же время, то есть еще до образования СССР были созданы также Крымская АССР, Якутская АССР, Бурято-Монгольская и Монголо-Бурятская АО (с 1923 г. единая АССР), Коми (Зырянская) и Ойратская АО.

Таким образом, национально-территориальное устройство России в основных его чертах сформировалось в 1920–1922 гг. Именно в это время появилось большинство национально-территориальных образований первого порядка (за исключением северных автономных округов, сформированных, главным образом, в 1930 г.). Впоследствии с созданием национальных административных районов была сделана попытка распространить национально-территориальный принцип и на два более низких этажа территориально-государственного устройства. Всего в 1934 г. в стране насчитывалось 240 национальных районов (каждый десятый район был национальным) и свыше 5300 национальных сельсоветов. Львиная их доля приходилась на Россию: 176, а с учетом входивших тогда в РСФСР Казахской, Киргизской и Крымской АССР — 211. Больше всего национальных районов было в Поволжье, на Северном Кавказе и Дальнем Востоке. Почти треть всех национальных районов была русскими (в автономиях), пятая часть — украинскими (на юге России и на Дальнем Востоке), десятая часть — татарскими (в Поволжье); на остальные 38 наций и народностей приходилось чуть больше двух пятых от общего числа районов. Более всего представленными были эвенки (11 районов в Якутии и Приамурье), аварцы (7 районов в Дагестане, где национальным был каждый из 30 административных районов), мордва (5), чуваша (4), финны, кумыки, лезгины, даргинцы, гиляки (все по 3).

К середине 30-х гг. практически все национальные районы и сельсоветы оказались ликвидированными под разными предлогами. Тогда

же, к принятию Конституции 1936 г. в основном завершился и процесс национально-территориального строительства в России. Однако дважды еще национально-территориальное устройство претерпевало существенные изменения. Первый раз в 1941-м и 1944 гг., когда при сталинских депортациях народов были лишены государственности и выселены за пределы исторической родины 7 народов: немцы Поволжья (АССР упразднена в 1941 г. с передачей территории Саратовской и Волгоградской областям), карачаевцы (Карачаево-Черкесская АО преобразована в Черкесскую, часть территории передана Грузии), балкарцы (Кабардино-Балкарская АССР преобразована в Кабардинскую, небольшая часть территории передана Грузии), чеченцы и ингуши (АССР ликвидирована, часть территории передана Северной Осетии, Грузии и Дагестану, на остальной создана Грозненская область, с добавлением части территории Ставропольского края и Дагестана), калмыки (АССР упразднена, с передачей территории Астраханской области).

Последние кардинальные административно-территориальные преобразования в России прошли в 1957 г., когда была восстановлена большая часть упраздненных в 1944 г. автономий и депортированные народы (кроме немцев Поволжья и крымских татар) смогли вернуться на Родину. Крымская АССР, правда, в составе Украины, куда Крымская область была передана в 1954 г., была восстановлена лишь несколько месяцев назад. Причем крымских татар такой вариант «решения проблемы» с созданием территориальной русскоязычной автономной республики никак не устраивает. Вопрос с восстановлением АССР немцев Поволжья и до сих пор остается открытым.

Со второй половины 1950-х гг. вот уже более 30 лет состав АССР, областей, краев, автономных областей и округов в России остается неизменным. За это время в России не было ни организовано, ни ликвидировано ни одной административно-территориальной единицы, в отличие от республик Средней Азии, например. Преобразования заключались лишь в передаче территорий между АССР, областями и краями, но и такие акты проводятся все реже и реже — последнее время не более одного-двух раз в год.

Что можно сказать о советском опыте территориально-государственного строительства в целом, строительства, как мы теперь видим, весьма неудачного?

Состав административно-территориальных ячеек в России и границы — как внешние, так и практически всех АССР, областей, краев, автономных областей и округов многократно изменялись, в том числе и в колебательном режиме. Девять десятых такого рода изменений границ,

независимо от их давности, и долговременности являются поводом для уже актуализированных притязаний — на уровне пока республик и автономий. Можно ожидать, однако, что с обретением российскими краями и областями статуса субъекта федерации в конфликты выльются и многие из непроявившихся в таком качестве изменения их границ.

Существующие в настоящее время границы далеки от идеального соответствия как этническим ареалам, так и территориальной организации жизни общества, в том числе и хозяйственной жизни. Причем с неизбежным снижением тоталитарности — жесткости и всеохватности границ разрыв этот, по крайней мере с социально-экономическими структурами, будет расти. Ничего страшного в этом нет. Границы не должны сковывать развитие общества, они должны не мешать. В незаметности, в том числе и бесконфликтности, и стабильности — главные достоинства границ.

Главная беда нашего нынешнего территориально-государственного устройства, наряду с крайней его конфликтоопасностью вследствие постоянных переключений и метаний из стороны в сторону, — это запечатленная в нем заведомо провальная попытка реализации национально-территориального принципа. В наших условиях колоссального этнического разнообразия и дисперсного, рассредоточенного расселения принцип этот до конца нереализуем и, стало быть, просто обречен на провал.

Изменение территориально-государственного устройства всегда и везде, и в советской России тоже, несмотря на кажущиеся сумбурность и хаотичность последнего, — процесс закономерный и эволюционный. Естественно-исторический его характер проявляется в том, что, надуманные, идущие вразрез с объективными тенденциями развития преобразования не могут быть долговременными, они не приживаются, отменяются самой жизнью. Любые резкие, революционные преобразования территориально-государственного устройства обществу дорого обходятся и, вообще говоря, противопоказаны.

За 73 с небольшим года Россия явила миру колоссальное разнообразие форм и пропорций территориально-государственного устройства, сыграв роль своего рода испытательного полигона. Накопленный опыт — негативен по большей части. Это не умаляет его ценности. Такой опыт, безусловно, нуждается в тщательном изучении и осмыслении.

II. Нынешняя ситуация

В составе нынешней России 86 краев, областей и автономий разного ранга: республик, областей, округов; 1846 районов; 23 421 сельсоветов. «Межэтажная» пропорция — 1:20:270 — близка к той, что была в 1917 г.,

только соотношения между 1-м и 2-м, 2-м и 3-м этажами как бы поменялись местами — второй этаж стал более многочисленным. Восемьдесят шесть ячеек верхнего этажа страшно разнокалиберны — только по автономиям размах различий в крупности ячеек достигает 160 раз по населению (Эвенкийский АО и Башкирия), 400 раз по территории (Сев. Осетия и Якутия). С учетом же краев и областей амплитуда увеличивается вдвое—втрое.

Еще совсем недавно школьник на уроке географии мог сказать, что в России 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 округов. Теперь это как посмотреть: сверху вниз одно, снизу верх — другое. Политическая карта России расцвела сейчас буйными, подчас совершенно фантастическими, как на купюрах-«павловках» сочетаниями цветов и оттенков. Здесь уже есть (глядим снизу) десяток советских социалистических республик, одна советская автономная республика и еще одна просто автономная, четыре республики — мешанина страшная. А ведь еще целы и некоторые АССР, автономные области и округа!

Впрочем, важно, в конце концов, не как кто себя называет, а как вписывается в общую структуру. Увы, и здесь неразбериха полнейшая: почти все декларации о суверенитете, цепная реакция которых охватила российские автономии чуть больше полугода назад, фиксируют «раздвоение личности» — желание каждого почти политико-территориального новообразования быть одновременно и частью Российской Федерации, и ее равноправным партнером при подписании союзного договора.

А что же гигантский конгломерат российских областей и краев? Края эти и области заявляют о том, что они ничуть не хуже своих соседей-автономий, в одночасье ставших «суверенными государствами». И ведь, действительно, не хуже, впрочем, сама постановка вопроса «хуже-лучше» здесь странна.

Осложнение отношений по вертикали — «регион-центр» неизбежно влечет за собой и усиление конфликтов «горизонтальных» — региона с соседями. Базой для эскалации такого рода конфликтов, и базой, увы, более, чем достаточной, служат, прежде всего, многочисленные в прошлом изменения административно-территориальных границ и столь же многочисленные несоответствия этим границам ареалов расселения этнических групп (как в настоящее время, так и в прошлом).

Внутренние конфликты и противоречия существуют в каждом обществе национальные, конфессиональные, территориальные и др. Без этого нет развития, нет жизни. Беда нашего общества в том, что у нас совмещены эти конфликты по разным основаниям и многократно, тем

самым усилены. Они не уравнивают друг друга, не создают систему балансов и противовесов, но раздражают и само общество, и территорию. Посмотрите, едва ли не все национальные конфликты у нас — одновременно конфликты и территориальные, а едва ли не все территориальные конфликты имеют изначально или приобретают национальную окраску.

Было бы неправильно видеть в современном развитии общества проявления лишь сил отталкивания. Существуют ведь и попытки консолидации. Первые пока, робкие, но ведь существуют! И здесь, в первую очередь, стоит упомянуть о создании региональных ассоциаций. Цель их создания — объединение усилий областей, краев, автономий для стабилизации экономического положения, уменьшения социальной напряженности и нормализации уровня жизни населения в условиях перехода к рынку.

Возникшие в последние 3-4 месяца 7 таких ассоциаций: Северо-Запада, Центра, Поволжья, Северного Кавказа, Урала, Сибири и Дальнего Востока покрыли собой практически всю Россию. «Практически» потому, что не все пока области вошли в региональные блоки: кое-кто представлен в них на уровне городских Советов или даже не представлен вовсе; не все до конца решили относительно своего участия и некоторые автономные образования. Следует отметить, что и ассоциаций-то уже за дюжину: где-то, как, например, на Северо-Западе или на Юге есть ассоциации и регионов, и городов, где-то, как на Урале, есть собственно региональная ассоциация и финансово-экономическая корпорация Большой Урал — процесс ведь идет снизу, отсюда и черты стихийности, поспешности, разноречивой во всем — от названий до программ деятельности.

Возникает вопрос: насколько, в принципе, жизнеспособны появляющиеся региональные союзы и каково их место в структуре территориально-государственного устройства России?

Прежде чем дать ответ, следует заметить, что и сейчас, и в прошлом территориальная организация общества далеко не исчерпывалась административно-территориальными структурами триады «сельсовет-район-область, край, АССР». Практически каждая отрасль, каждая сфера жизнедеятельности общества имеют свою собственную территориальную организацию. Это и военные округа (кстати, одна из наиболее стабильных сеток, не особенно изменившаяся еще со времен Российской империи), и различные транспортные управления, и региональные отделения Академии Наук, и церковные епархии, и, наконец, экономические районы Госплана. Каждая из этих «ведомственных» сеток приспособлена для нужд управления или организации функционирования соответ-

вующей отрасли и эволюционирует по мере развития этой отрасли. Из наиболее ярких примеров такой эволюции можно привести сеть производственных управлений Минэнерго, за 10–15 лет полностью совместившуюся с сеткой АТД.

Однако вернемся к нашим баранам, то бишь региональным ассоциациям. Как опыт совместного обсуждения проблем и поиска путей их решения они, безусловно, хороши. Они могут стать замечательной школой межсоветского (межпарламентского) взаимодействия, способствовать интеграции усилий регионов в деле разработки и реализации каких-то экономических, экологических, социальных программ, распространению передового опыта. Вряд ли, однако, стоит ожидать в обозримом будущем становления их как некоего самостоятельного этажа территориально-государственного устройства: слишком велики они для того, чтобы Центр делегировал им часть своих функций, слишком местная власть привязана к областному уровню и слишком она обросла мхом местного, квасного патриотизма, чтобы по доброй воле быть переданной соседу.

И не стоит здесь ссылаться на опыт Западной Европы с ее интегративными тенденциями и Европарламентом — мы отстаем от нее не просто на годы — на этапы развития. И пытаться перескакивать через этапы — нет ничего хуже и опаснее для общества.

Это нисколько не умаляет значения региональных ассоциаций как элемента начавшего сейчас складываться полуторного этажа территориально-государственного устройства. Их всячески надо поощрять. Пусть только уже созданными все не ограничивается, пусть возникают все новые и новые, перекрывающиеся — это не страшно, пусть находят свое региональное выражение самые разные стороны жизнедеятельности общества, пусть, наконец, на смену административно-командному единообразию и единоначалию придут множественность структур и плюрализм в пространственной организации общества.

III. Проекты будущего российского дома

Недостатка в эскизных проработках будущего российского дома сейчас нет — они содержатся и в проекте Конституции России, и в проектах Федеративного договора, и в Декларации об основных началах национально-государственного устройства РСФСР. Отвлекаясь от деталей, нетрудно заметить, что любой из названных документов стоит на двух китах: единости и неделимости России и национально-территориальном принципе внутреннего устройства будущей России.

Что касается «неделимости», то с самим тезисом трудно спорить. Выводы же, которые из него вытекают, прямо противоположны тем,

что делают отцы-законодатели. Последним вообще присущ комплекс атлантов — такое впечатление, что лишь благодаря их законотворческим усилиям Россия может остаться неким единым государством. Между тем надо понять, что неделимость России не в декретировании, не в чьей-то доброй или недоброй воле, не в палке, наконец, а в прочнейших хозяйственных связях, общности историко-культурной и геополитической.

С национально-государственным устройством положение таково. Оно в наших условиях, как представляется, порочно в принципе. Территориальное размежевание и автономизация как способ решения национального вопроса в России, где, перемешавшись самым причудливым образом, живут вместе свыше сотни различных этнических групп, невозможна в принципе. Национально-территориальное устройство — это нонсенс. Ибо в одну упряжку впрячь не можно коня и трепетную лань. Коня территориального устройства и лань национального, впрочем кому как угодно. Конечно, если упряжка эта должна ехать, а не стоять смиренно под ударами палок дрессировщика из наркомнаца. Ибо, где территория — там народ, а не нация, не национальность. Скажем, народ Башкортостана, состоящий на 22% из башкир, на 39% из русских и настолько же из татар и представителей других национальностей. Именно так, и только так — при опоре на весь народ, а не на одну избранную нацию, могут быть решены проблемы суверенитета отдельных регионов и территориально-государственного устройства России в целом. В противном случае вслед за национал-сепаратизмом нас ждут национал-социализм как своего рода венец национально-государственного устройства, геноцид, национальные войны и другие подобные им «прелести». Нация же — категория, принадлежащая к сфере этнокультурного, и должна проявляться только там, а никак не в области территориального.

В качестве «строительного материала» при формировании нового территориально-государственного устройства России могут служить все ее современные края и области (55 единиц) в существующих границах, а также национально-территориальные образования (31). Они и будут являться субъектами — основателями обновляемой федерации. При этом сначала все автономии выводятся из краев и областей, если они туда ранее входили (автономные области и округа).

Итак, субъекты федерации в зависимости от своей способности самостоятельно осуществлять программы социально-экономического развития и вносить необходимый взнос в федеральный бюджет на обеспечение общенациональных нужд, подразделяются на два типа.

Республика/земля — слитное компактное территориальное образование, обладающее достаточно большим потенциалом демографическим и хозяйственным, который позволяет ей и себя содержать, и на общие нужды деньги давать. В качестве ориентировочного порога предлагается численность населения в 5 млн чел., на севере несколько ниже, скажем, 1 млн. Сейчас этому критерию удовлетворяют только Москва, Ленинград, Московская область, Краснодарский край, на севере — Якутия.

Федеральная территория — слитное компактное образование, не обладающее достаточным демографическим и хозяйственным потенциалом для осуществления самостоятельного социально-экономического развития и получающее дотации из федерального бюджета.

Надо ли говорить, что никакого деления народов на «коренные» и «некоренные», на большинства и меньшинства описанные субъекты ни в коем случае не предусматривают. Какие-либо льготы и привилегии по национальному признаку допустимы лишь в резервациях (если только их предусмотреть), ставящих целью сохранение и адаптацию к современным условиям вымирающих без лото наций.

Особого рода субъектом федерации является федеральный округ Москва. Москва осуществляет функции местопребывания федерального правительства и находится одновременно под юрисдикцией федеральных и местных властей.

Как перейти от картины сегодняшней с двумя типами территориальных (области и края) и тремя — национально-территориальных (автономные республики, области, округа) ячеек АТД к той, что была нами описана?

Для областей и краев (без автономий) может быть установлен годичный срок в течение которого они, объединяясь до требуемого уровня, могут получить статус республики/земли. По истечении года любые вопросы об изменении статуса регионов решаются федеральными властями в установленном законом порядке.

Не то нынешние автономии. Каждая из них, независимо от своего социально-экономического потенциала, автоматически получает статус республики, действующий достаточно долго, чтобы облегчить переход от национально-территориального к просто территориально-государственному устройству, скажем, 10 лет. Все это время соответствующие расходы на содержание органов власти, представительство и т.д. в случае необходимости производятся за счет средств федерального бюджета. По истечении же 10 лет статус республики либо подтверждается, если

это позволяет потенциал, либо изменяется на статус федеральной территории.

Народ Российской Федерации многонационален. Национальный вопрос в Федерации решается в сфере культурной (а не с помощью национально-территориального строительства!). По желанию населения административно-территориальной единицы любого ранга в случае компактного проживания там граждан одной национальности устанавливается официальный язык (соответствующий), который употребляется наряду с языком соответствующей республики или федеральной территории, обеспечиваются необходимые органы массовой информации, учреждения культуры. Средства на это выделяются из специального фонда национального развития федерального бюджета.

*Б.М. Пугачев,
доктор философских наук*

Об изменениях в проекте Конституции Российской Федерации¹

Общие изменения в проекте связаны с совершенствованием всех конституционных конструкций, закрепляющих баланс гражданских прав и свобод и устанавливающих равновесие в системе разделения властей. На мой взгляд, наиболее интересные дополнения следующие.

Первое. В ст. 3 «Человек и его права как высшая ценность» дополнительно закреплено естественное и неотчуждаемое право собственности как гарантии других прав и свобод человека. Это дополнение имеет принципиальный характер.

Второе. Более четко определены принципы разделения властей. Более детально закреплены права палат Верховного Совета Российской Федерации, Президента России, Совета Министров. Последовательно проведена линия на подчинение Совета Министров Президенту России, что снимает элементы дуализма в деятельности высшей исполнительной власти.

Третье. Закреплен конституционный механизм исключительных ситуаций, связанных с переходом власти от Президента к вице-президенту Республики. Определен конституционный порядок вступления Президента в должность. Эта процедура прямо ставится под контроль палат

¹ Конституционный вестник. 1991. № 7. С. 1–2.

Верховного Совета Российской Федерации. Данные дополнения в проект Конституции Российской Федерации весьма актуальны в свете событий 19–21 августа сего года в нашей стране.

Четвертое. По всему тексту Конституции проведено последовательное уравнивание прав субъектов Российской Федерации — ее республик и земель. Они могут выступать только как равноправные субъекты Федерации. Последовательно закреплено разделение высших компетенций Российской Федерации, ее республик и земель. И здесь ясно и последовательно конституционно закреплён принцип федерализма как основополагающий в государственном строительстве России в качестве в качестве единой и неделимой державы.

О.Г. Румянцев,
народный депутат РСФСР

Прошлое и будущее
проекта российской Конституции
(записки ответственного секретаря
Конституционной комиссии. Часть 2)¹

Написание Конституции — дело не обыденное. Поделюсь тем, что остается вне гласности, но вызывает законный интерес избирателей.

Начало

В конце 1989 г., меня, научного сотрудника Института экономики мировой социалистической системы АН СССР, вызвал его директор, народный депутат СССР, академик О. Богомолов. Его как раз избрали в Конституционную комиссию Съезда народных депутатов СССР. Академик предложил подумать о новых подходах к новой союзной Конституции. Задание захватило; оно удачно совпадало с потребностью независимого клуба «Демократическая Перестройка» (председателем коего мне тогда довелось быть) выработать собственный подход к проблеме государственного строительства в условиях перехода к демократии. Вскоре родилась первоначальная концепция.

Затем подоспели и прошли выборы депутатов России. И на первом же оргсобрании московских депутатов на журфаке МГУ мы сколотили

¹ Конституционный вестник 1991. № 5. С. 1–21. С дополнениями 1991 г. См.: <www.rumiantsev.ru>.

Конституционную комиссию блока «Демократическая Россия». Мы работали как теневая комиссия, альтернативная 6-ой комиссии, созданной официально... В заседаниях приняли участие народные депутаты РСФСР Е. Амбарцумов, И. Безруков, Г. Бондарев, М. Бочаров, Л. Волков, М. Захаров, Б. Золотухин, С. Ковалев, Е. Кожокин, А. Медвелев, В. Медвелев, П. Медведев, В. Олейник, О. Румянцев, Ю. Рыжов, А. Сурков, В. Шейнис, Ф. Шелов-Коведяев, С. Юшенков, другие депутаты; народные депутаты СССР В. Кириллов и А. Оболенский; эксперты — юристы и политологи М. Емельянов, Л. Мамут, К. Янков и др. Неформальный и неподдельный интерес дал хорошие плоды: в апреле—мае 1990 г. мы подготовили целый пакет материалов, среди них: 1. первоочередные изменения в Конституции РСФСР; 2. проект Декларации о государственном суверенитете РСФСР; 3. проект Постановления 1-го Съезда народных депутатов РСФСР «О конституционных принципах Российской Федерации».

Разработки и проекты документов были переданы в Секретариат 1-го Съезда, вызвали интерес депутатов. Я твердо убежден: без столь тщательной, вдумчивой и энергичной подготовки не было бы главного успеха того первого нашего Съезда — не было бы Декларации о государственном суверенитете РСФСР.

Принятие Декларации 12 июня 1990 г. было не просто тактическим ходом, сплотившим Съезд, не просто красивым политическим действием; оно знаменовало собой начало крупной конституционной реформы в Российской Федерации. Декларация стала основой для подготовки новой Конституции и совершенствования всего законодательства Республики.

Как шла работа над проектом Конституции

Постановлением первого Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 года была образована Конституционная комиссия из числа народных депутатов в составе 102 человек. О важности Комиссии свидетельствует уже тот факт, что ее возглавили непосредственно Председатель Верховного Совета РСФСР и его первый заместитель.

22 июня 1990 года Председатель Верховного Совета РСФСР издал Распоряжение «О порядке деятельности Конституционной комиссии», в котором утвердил состав Рабочей группы Конституционной комиссии (31 чел.), Секретаря комиссии, перечень из шести подкомиссий, состав Группы экспертов, технический секретариат и его руководителя. В Распоряжении определены необходимые меры по организационному, фи-

нансовому и информационному обеспечению деятельности Комиссии, а также примерный план работы Комиссии на 1990 гол.

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

Первый Съезд депутатов РСФСР поручил Конституционной комиссии решить две неравнозначные задачи:

1) подготовить проект Закона об изменениях в действующей Конституции;

2) с учетом итогов референдума по основным принципам новой Конституции подготовить проект новой Конституции для обсуждения на следующем Съезде (предполагалось, что он состоится в январе 1991 года).

Перед Комиссией встал закономерный вопрос: как быть? Править самый нарушаемый закон — нынешнюю Конституцию? Критический анализ показал: в правке нуждаются не одна и не две, а по крайней мере 60 статей. По правде говоря, в коренном пересмотре нуждался и нуждается весь продукт брежневско-сусловского законотворчества, от написанной на классическом «новоязе» ископаемой преамбулы — до последней, 185-й, статьи...

Понятно, что главным направлением работы нашей Комиссии стало совсем не латание старых конституционных дыр, а разработка новой Конституции Российской Федерации.

Работа над проектом фактически шла в три этапа.

На первом (июль—август 1990 г.) шла подготовка к написанию проекта: сбор материалов, командировки (как по России и Союзу, так и за рубеж), многочисленные беседы с экспертами, учеными, политиками.

На этом этапе:

а) была организована работа Комиссии, всех ее подкомиссий и служб, задействованы эксперты и исследовательские центры, сформирована конституционная библиотека, налажено международное сотрудничество, налажено регулярное информационное обеспечение членов Комиссии необходимыми разработками;

б) усилиями Рабочей группы наполнен «портфель» комиссии: наработан существенный и весьма содержательный задел по структуре новой Конституции, основным принципам конституционного строя Российской Федерации, по основным разделам текста нового Основного закона, по вопросу о референдуме.

Главное: был создан работоспособный коллектив единомышленников, способный к решению поставленной высокой задачи — подготовить проект новой Конституции и обеспечить механизмы ее принятия.

Работалось столь же легко, как накануне 1-го Съезда — сам масштаб задачи, казалось, окрылял участников проекта. Довольно скоро достигли согласия по предложенной мною концепции новой Конституции, перечню, последовательности и составу ее основных разделов и основным особенностям документа (см. № 2 «Конституционного Вестника»; журнал «Народный депутат» М15/1991).

Вскоре разработчики разделились на шесть подкомиссий, которые представили уже к концу августа 1990 г. тезисы ключевых разделов. Нарбатываемые материалы раз за разом рассылались членам Комиссии.

На втором этапе мы взялись за сам проект Конституции. Это были воистину самые напряженные и самые высокие недели: «рыбу»¹ (так мы прозвали «заготовку») сделали за 5 недель. Свели на компьютере проекты подкомиссий и поехали на первую. Нашу «сессию» на базу Совмина РСФСР в Архангельском. Первый вариант проекта был готов символично завершён к 6 октября — как раз накануне последнего (как нам тогда казалось) празднования Дня брежневской Конституции...

Журналисты оповещали публику о готовящемся проекте;

особый успех выпал на долю одного из первых тогда спецвыпусков «Парламентского вестника России», мастерски сделанного Р. Михайловым и С. Носовцом. В обществе пробуждался интерес к загадочному проекту.

Рабочая группа с волнением ожидала пленарного заседания; заседание Комиссии 12 октября 1990 года стало поворотным: «рыба» была принята за рабочую основу 46 голосами «за» и 11 «против» (см. стенограмму в № 3 «Конституционного вестника»). Проект из «рыбы» превратился в официальный документ высшего органа государственной власти РСФСР. С этим уже можно было выходить на широкую общественность.

Затем к обработке текста подключились комитеты и комиссии Верховного Совета, депутаты РСФСР различного уровня, исследовательские учреждения, вузы, да и просто энтузиасты. Пошли обсуждения в парламентских комитетах и комиссиях, в вузах и научных центрах, на сессиях местных советов.

Через месяц был дан настоящий бой «могильщикам», «похоронной команде» социализма — так окрестили рабочую группу. Тем не менее, пленарное заседание Комиссии 12.11.90 г. вывело работу многих людей на логическое завершение: было решено опубликовать проект Консти-

¹ Использовался своего рода профессиональный жаргон, принятый в академической среде применительно к проекту доклада, статьи, диссертации и т.п.

туции Российской Федерации. Он появился в «Российской газете», «Аргументах и Фактах», «Советской России»; всего, вместе с дальнейшими перепечатками, наш проект разошелся небывалым доселе тиражом в 40 млн экземпляров.

Каждый гражданин РСФСР смог отныне составить собственное мнение относительно положений этого конституционного документа, представляющего несомненный вклад в современное конституционное право.

Зачем нужна новая Конституция

Нам говорят: в переходный период не до Конституций. Мы с этим не согласны, ибо исходим из следующих соображений.

Во-первых, налицо некоторая хаотичность в законотворческой работе Верховного Совета и Съезда. Не видно четкой линии, четкого плана и последовательности в подготовке и принятии новых актов. Странным представляется такой порядок, при котором сначала принимаются законы и затем — под принятые уже положения кроится и Основной закон. Новая Конституция даст четкий план законотворческой деятельности парламента.

Во-вторых, следует подвести конституционную базу под проводимые и намечаемые верховной властью России преобразования. В проекте Конституции содержатся отсылки к 35 конституционным законам. Они раскрывают и конкретизируют положения новой конституции, дополняют конституционную реформу пакетом сопряженных с нею частичных реформ: государственных органов, аграрной, военной, судебной, местного самоуправления (земской) и др.

В-третьих, мы идем к новому Союзу суверенных государств. Россия не сможет называться равноправным созидателем этого содружества, если реально не станет равной среди равных. Конституция позволит дополнить и упрочить государственный суверенитет РСФСР. Будет что делегировать в совместное ведение республик. Убежден: сперва стоит конституционно уладить внутригосударственные отношения в Российской Федерации и лишь на такой основе приступать к договорному решению межгосударственных отношений в рамках Союза. Первично государственное устройство России, других союзных республик, а содержание и заключение Союзного договора — вторичны. Договорный Союз составят конституционные Республики.

В-четвертых, общественное сознание сегодня дезориентировано. Идет смена символов, идеалов, понятий, устоявшихся представлений. Дальнейшее развитие общества становится невозможным, если не пред-

ложить обществу некую систему координат — четких, понятных и привлекательных ориентиров. Ими могут стать понятные мировой цивилизации **ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ СУВЕРЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**.

Таким образом, классическая российская альтернатива: «конституция или севрюжинка с хреном» для нас, разработчиков, звучит вполне определенно. Только на основе нового жизнеустройства мы получим и желанную севрюжинку. В противном случае останется лишь хрен.

Разделились мнения относительно темпов и сроков подготовки и принятия проекта. Одни, например С.Н. Бабурин, В.Б. Исаков настаивают на том, что Конституция должна закрепить уже принятые изменения, отразив процессы происшедшие в обществе. Делается вывод: дескать, с принятием новой Конституции торопиться не следует. Я придерживаюсь обратного мнения: новая Конституция даст толчок и солидную основу для идущей сейчас крупной реформы.

В российской истории были аналоги и тому, за что ратует Бабурин, и тому, что отстаиваем мы. В 1879—1880 годах комиссией Лорис-Меликова были подготовлены проекты Основного закона, которые закрепляли итоги реформ двух предшествующих десятилетий. Не получилось. А вот «Свод основных законов», первая российская Конституция 1906 г., которая последовала за Высочайшим Манифестом Николая II, напротив успешно начала волну реформ. Последующие столыпинские преобразования опирались именно на этот документ.

В докладе И.Силаева на 11-ом Съезде прозвучало Сравнение намечаемой аграрной реформы с преобразованиями, проводившимися П.А. Столыпиным в 1906—1911 гг. Хочу подчеркнуть, что столыпинская реформа опиралась на положения первой российской конституции — Свод основных государственных законов, принятый 23 апреля 1906 года. Это стало прочной основой для обновления всего села, пищевой промышленности, отношений собственности в деревне. Опора на рачительного хозяина, крепкого собственника дала обильные плоды в прямом и переносном смысле.

Мне представляется, что сейчас Россия много ближе к ситуации 1906-го. Первая русская конституция тоже рождалась в условиях общественного кризиса, «смуты». Ее принятия требовала оппозиция, понимали необходимость этого шага и дальновидные представители правящих кругов. Тогдашняя конституция случилась именно как документ национального согласия. Мы сейчас тоже переживаем время смуты, и новая Конституция может помочь в достижении общенационального согласия — согласия вокруг дела, вокруг перемен, вокруг возрождения.

Конституция — это стратегия идущих и грядущих перемен. Не имея конституционной опоры, сегодняшняя реформа, в частности — земельная, рискует пойти не по русскому, а по китайскому пути. Т.е. по пути временного решения «проблемы риса» при сохранении тоталитарного режима. Последнее рано или поздно сводит на нет и некоторые аграрные успехи — и риса не станет, и «буржуазная либерализация» побоку.

Как шло обсуждение первого проекта

Мы только еще дорабатывали проект, как «товарищи оппоненты» развернули ожесточенную кампанию по его ошельмованию.

Первой проснулась Российская Компартия. На соответствующем своем Пленуме она приняла постановление: проект новой Конституции является антинародным, антисоциалистическим, антисоветским и антидемократическим, направлен он на конституционное закрепление государственного переворота. Верным своим сыном партия предписала вести непримиримую борьбу с заранее ненавистной Конституцией.

Наиболее ясно высказался второй секретарь ЦК КП РСФСР Ильин: в базе новой Конституции — капитализм в самой его дикой форме; а в надстройке — тоталитарный диктаторский режим президента в псевдodemократической упаковке. Никаких сомнений. Вооружившись оружием идеологическим, рать активистов рванулась в «последний и решительный» бой. Возглавила поход газета коммунистов России — «Советская Россия», призвав всех собратьев по классу «сказать НЕТ конституции воров и грабителей».

Схема использовалась все та же, успешно апробированная в 30-х годах, когда трудящиеся страны советов требовали смерти «банды псов и палачей»; в 70-х, когда гневно добивались высылки «отщепенцев и диссидентов» Сахарова и Солженицына; в 80-х, когда клеймили «самодельщиков и самозванцев», оплачиваемых ЦРУ — неформалов, межрегионалов, демократов.

Конституционная комиссия РСФСР сполна испытала на себе любовь сограждан. Пошли телеграммы. Содержание примерно одинаковое: тупо-ругательное. Просто удивительно: стоя не по колено — по горло в д... (извините за непарламентское выражение), они продолжают кричать «больше социализма!», при этом явно рискуя захлебнуться в оном...

Мы стали получать и иные сообщения: о том, как обкомы и горкомы дают установку: проводить партийные собрания, собрания трудовых коллективов, осуждать. Весьма мягкий пример, письмо К. Платонова, секретаря парторганизации ЖРЭУ-6 из Калуги: «Открытое партийное собрание нашего жилищного районного эксплуатационного управления

обсудило проекты Конституции РСФСР, представленные демократами и коммунистами. Все пришли к выводу: „проект Ельцина и Румянцева» не что иное, как демонтаж общественного и государственного строя. Там даже нет таких терминов, как «социализма», «советский». Это антинародный документ. Другое дело — проект группы народных депутатов РСФСР «Коммунисты России». Он получил полную поддержку. Собрание призвало народных депутатов дать решительный отпор лжедемократам, покушающимся на Советскую власть, и государственный строй и целостность СССР. Такое же постановление приняли ветераны войны и труда управления“ (газета «Знамя», орган Калужского обкома КПСС, 12-04-91).

Обсуждение проекта в Липецкой области

Вот более конкретный образец: Липецкая область.

Только из Липецкой области получили около сотни телеграмм, там обком КПСС нашел благодатную почву на местах. В период с 20 ноября по 3 декабря в Комиссию поступило 650 телеграмм; из них 103 (т.е. 16 процентов) — только из Липецкой области. В основном — с остро негативной оценкой и одинаковым набором обвинений, а подчас и угроз.

11 декабря по «Радио Россия» я рассказал о противоречивом ходе обсуждения проекта Конституции Российской Федерации в Липецкой области. Новые телеграммы из Липецкой области потребовали разъяснений, в частности — социолог Буртак (Липецк, ул. Ленина 25-19). Руководители области сразу подали бумагу в Комиссию Съезда народных депутатов РСФСР по этике — по факту якобы вымышленных фактов...

Не буду вдаваться в полемику с оголтелыми тезисами оппонентов новой Конституции. Остановлюсь лишь на методах ведения борьбы с нею.

Еще до официального опубликования проекта Конституции Российской Федерации в «Российской газете» и «Аргументах и фактах» в секретариат Конституционной комиссии стали обильно поступать телеграммы из Липецкой области.

Вот лишь несколько фактов.

19 ноября было проведено обсуждение в совхозе «Вперед» с. Калаусовка Грязинского района; однако организовали и проводили его не работники сельского Совета, а секретарь «парткома совхоза Т.А. Зеленев, зам.зав.отделом ГК КПСС т. О. Яблоков и инструктор Липецкого обкома КПСС т. В. Юшков.

— 20 ноября состоялось общее собрание трудового коллектива СТОА — собранное как партийное собрание. От всего объединения со-

брался 31 человек, кворума явно не было. Против проекта Конституции проголосовали 13 человек, и это решение было подано как решение трудового коллектива объединения. Надо сказать, что на прошедших затем собраниях коллективов цехов было твердо заявлено: коллектив СТОА с решением партсобрания не согласен и выражает недоверие партийной организации объединения.

— В райкомах КПСС г. Липецка под роспись раздавали „руководящие указания“ под громким названием „Будет ли Россия социалистической?“. Общий смысл проекта заключается в закрытии социализма в России — пугает партийцев безымянная разработка. По этому и другим „цитатникам“, заранее розданным райкомами КПСС и проходили собрания на которых трудящиеся клеймили проект и принимали гневные решения „осудить“.»

23 ноября на III сессии Липецкого облсовета т. В. Шишкин, основной докладчик от Президиума по проекту Конституции, сделал заявление: постоянная комиссия по социалистической законности приняла решение снять предлагаемый проект с обсуждения на сессии Верховного Совета РСФСР. (Ни много ни мало). На самом же деле, комиссия по законности приняла решение о том, что требуется коренная переработка проекта. Эта переработка Конституционной комиссией РСФСР была сделана до конца ноября.

Примечательно, что на сессии попросил слова народный депутат РСФСР по Новолипецкому округу. Как только он сказал, что обсуждаемый проект еще не вынесен на всенародное обсуждение — а лишь на предварительное обсуждение местных Советов, и не следует вводить в заблуждение избирателей — то председательствующий 1-й секретарь обкома КПСС т. В. Донских просто-напросто отключил микрофон.

С 15 ноября газета липецких коммунистов «Ленинское знамя» по праву высоко подняла знамя беспрецедентной борьбы с заранее ненавистной Конституцией. Каких только перлов не увидишь на ее страницах — но не будем цитировать, пускай ее.

Однако, мы получили ряд сочувственных телеграмм ОТ тружеников области, сообщавших что «по липецкой земле идет ползучая и назойливая война против новой Конституции».

Были и другие собрания — созванные по инициативе самих граждан. С одобрением проекта выступили сотрудники Института «Тяжпромэлектропроект», 135 рабочих листоотделочного цеха листопрокатного производства и 114 рабочих листопрокатного цеха номер 3 Новолипецкого металлургического комбината, ряд кафедр Липецкого политехнического института, жители микрорайонов Липецка.

Так что же было на самом деле?

Для выяснения ситуации на месте, Комитетом Верховного Совета РСФСР по средствам массовой информации, связям с общественными организациями и изучению общественного мнения 28-29 ноября был организован и проведен экспресс-опрос в трех городах Центральной России — Москве (столица), Липецке (областной центр), Лихославле (малый город).

В Липецке было всего опрошено 402 человека — путем уличного опроса по методике известного ленинградского социолога Л. Кесельмана. Бригада интервьюеров в течение 9 часов опрашивала жителей в трех точках областного центра: в центре города, в новостройке, на окраине с частным сектором. При обработке осуществлялась стандартизация результатов — путем перевзвешивания устранялись возможные перекосы в социально-демографическом составе опрошенных.

Как показывает практика — такого рода экспресс опросы в целом достаточно хорошо отражают сложившееся общественное мнение. Результаты показали: впечатление от проекта Конституции в целом благоприятное — полностью поддерживают: 22 процента

- в целом поддерживают: 18 процентов
- скорее отрицательное: 14 процентов
- абсолютно неприемлемое: 6 процентов
- не смогли оценить: 40 процентов.
- процент поддержки от группы читавших проект: св. 45 процентов.

Заметьте: из пришедших к 12 декабря из Липецкой области 110 телеграмм, 95 — против проекта Конституции Российской Федерации (т.е. 86 процентов). Такое вот несовпадение между итогами открытого социологического опроса (по случайной, достаточно репрезентативной, выборке) и организованным дождем телеграмм.

Приведенный пример красноречиво показывает: как коммунистическая партия добровольно поставила себя в непримиримую позицию яростного противодействия грядущему демократическому конституционному строю. Впрочем, это неудивительно: во многих развитых странах коммунисты известны своей одиозностью и антиконституционностью своих политических установок.

Почему обсуждение проекта Конституции было снято с повестки дня второго Съезда народных депутатов

Артподготовка, проведенная с той стороны, дала определенные плоды: доверчивые граждане стали ощущать определенный дискомфорт в связи с частым и негативным упоминанием новой Конституции.

С другой стороны, сторонники демократического конституционного строя были не всегда активны. Разработчики занимались проектом, а не разъяснением его положений. Народные депутаты ждали публикации окончательного варианта. Либеральная пресса — увы! — не очень охотно шла на то, чтобы помещать материалы в поддержку новой Конституции. Однозначная поддержка возврата к здравому смыслу не в моде — ждут, что ли, когда запахнет порохом?.. Подобная стеснительность «демократов» явно мешает политическому процессу.

Мы не хотели, чтобы Съезд раскололся на два враждующих лагеря из-за проекта Конституции. От II-го внеочередного Съезда ждали решения продовольственной проблемы, принятия законов о земельной реформе, о равноправии различной собственности на землю — в т.ч. частной.

Исходя из этих соображений, Верховный Совет РСФСР, посоветовавшись с нами, пошел на изменение повестки дня Съезда — сняв с обсуждения проект Конституции. В этом проявление дальновидности и трезвого политического подхода.

Мы обсудили поправки и изменения к действующему Основному закону. При подготовке поправок мы решили идти не по пути введения нового, а по пути изъятия из Конституции тех положений, которые мешают двигаться дальше. Таких положений, увы, слишком много.

Но все это — полумеры и почти пустые припарки. Подтверждение — судьба вопроса о частной собственности на землю. Вопрос уже был решен Верховным Советом. Но наш великий хурал, Съезд, решил вмешаться. Итог — компромисс, замордовали частную собственность; вопрос о передаче земли крестьянам отдан на откуп мафии из местных советов, тесно связанной в партбюрократией и колхозно-совхозным помещичьим сословием. А значит, масштабная земельная реформа усилиями Съезда перенесена на будущее.

Так что латание старой Конституции не спасает ни ее, ни отжившую систему.

Наш коллектив

Один из самых значимых итогов работы над проектом Конституции: сложился замечательный коллектив. Это интеллигентные, знающие, преданные служению России и ее народу люди. Депутаты — В.М. Адров, Е.А. Амбарцумов, Л.Б. Волков, Б.А. Золотухин, С.А. Ковалев и С.М. Сироткин, П.А. Медведев, Ю.А. Рыжов, Ф.В. Цанн-кай-си, В.А. Шейнис, Ф.В. Шелов-Коведяев. Увы, уже ушел от нас Р.И. Пименов, до последних сил работавший над поправками к проекту...

У нас замечательная группа экспертов, наверное самая сильная в обоих парламентах — союзном и российском: В.Л. Зорькин, В.А. Кикоть, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, а также Э.М. Аметистов, Е.В. Кукушкин, Б.М. Пугачев, М.А. Журиная.. Большую помощь оказывает и наш аппарат, сначала возглавляемый А.А. Собяниным, а с 1991 года А.А. Гольцблатом.

Я счастлив, что довелось руководить этим коллективом, трижды выезжать на “коллективные писания” в Архангельское, готовить и вести заседания, быть в контакте с научными центрами Москвы и России, работать с прессой, проводить ночи напролет с верным другом компьютером — в поисках наиболее точных формулировок. ...Но, в России не может быть чистого меда. Деготь всегда к услугам желающих, а их достаточно.

После напряженнейшей работы над проектом в октябре—ноябре 1990 года на рабочую группу Конституционной комиссии был обрушен шквал атак. Увы, защитить нас не захотел никто из российского руководства.

Более того — стали ударять и те, на кого мы рассчитывали. Р.И. Хасбулатов на II-ом Съезде Н.Д. РСФСР в декабре-90 оценил работу Конституционной комиссии «на слабенькую троечку». Отмежевался от проекта и С.М. Шахрай, в ошибочной надежде приобрести этим лишние голоса при выборах заместителя Ельцина.

Позже на сессии Верховного Совета первый зам сообщил о том, что Румянцев «не справился» с работой и после реорганизации руководство Комиссией поручено депутату В. Лукину. На ту же мельницу, увы, полили водички и В.Б. Исаков, и С.Н. Бабурин, методично выступавшие против интенсивно ведшейся работы — вместо того, чтобы делом участвовать в ней.

Сработал печальный российский принцип «не высовывайся». Возможно, хотели успокоить оппонентов, но на деле застопорили работу на несколько месяцев. Что из этого вышло? А ничего хорошего. Подчеркиванием ненужности и бесперспективности был нанесен удар по работоспособному коллективу — каких у нас пока что мало. Кому это пошло на пользу? Только не конституционной реформе. Чудом удалось сохранить ядро группы разработчиков — депутатов, экспертов, сотрудников аппарата, но — не всех. «Иных уж нет, а те — далече...».

Организационная проблема, впрочем, остается.

Конституционную комиссию многие воспринимают как временный орган, который должен подготовить новую Конституцию и разойтись. Это придает характер некоторой второстепенности нашей работе, что отражается в отношении и депутатов, и аппарата. Получается, что пи-

шем мы Конституцию как бы на «общественных началах», наряду с постоянной и основной работой.

Считаю, что ядро нынешней Комиссии (депутаты — разработчики, эксперты и секретариат) Комиссии должно составить основу постоянного парламентского Комитета конституционной практики.

Его полномочия: конституционная инициатива; внесение предложений по поправкам; парламентский конституционный надзор за законопроектами и проектами постановлений правительства; предварительное рассмотрение и заключения по вопросам о конституционной ответственности высших должностных лиц; заключения по спорам о компетенции между высшими государственными органами; иные вопросы относящиеся к конституционному процессу Российской Федерации и практике государственного строительства.

Такие комиссии существуют в целом ряде зарубежных парламентов — и это самые уважаемые комиссии. Так, Конституционную комиссию Сената США возглавляют уважаемые сенаторы Э. Кеннеди, П. Саймон, Д. Митценбаум. Я был в Сенате, встречался с членами Комиссии, это высоко авторитетный орган.

Если мы хотим положить начало традиции высокого уважения к Конституции — Конституционная комиссия должна приобрести весомый и соответствующий ее названию статус. Задатки для этого есть — многочисленные обращения к нам и депутатов, и избирателей.

Мы начали выпускать «Конституционный Вестник» — орган Комиссии. Он выходил регулярно до января 1991 г., затем была пауза. И лишь в мае бюллетень возродился, но нужен новый уровень. Главная задача бюллетеня — обеспечить информационные условия для успешного завершения работы по подготовке, принятию и применению новой Конституции Российской Федерации. Этот бюллетень должен стать солидным и авторитетным парламентским изданием. Нужно учредить его специальным Постановлением «Президиума Верховного Совета.

Что дальше?

Конституционная реформа продолжается!

1. Публикация проекта новой Конституции тиражом около 40 млн экз. — главный пока итог нашей деятельности. Мы показали возможное направление выхода из тупика.

Огульная ругань со стороны оппонентов — тоже дело благое; если ругают, значит многое из задуманного действительно удалось. У НИХ была возможность в 4-х своих конституциях за 73 года решить проблемы го-

сударства и общества. Решена же лишь одна задача, поставленная Конституцией РСФСР 1918 года: утверждение государства диктатуры. Если наше общество желает и дальше жить ТАК, как оно живет — все возможности для сохранения существующего порядка имеются.

Говорят: поторопились. Убежден: не поторопились. Кстати, временные сроки рождения первой Конституции РСФСР — от момента, когда ЦК РКП (б) выступил с инициативой создания конституционной комиссии до принятия документа V-м Всероссийским съездом советов — уложились всего в 3 месяца и 20 дней. Это — один из многих печальных мировых рекордов советской власти и мы и в мыслях не держим посягать на него.

Достаточно быстрая, но без паники, подготовка И публикация проекта нового Основного закона нашего общества и нашего государства пробудили огромный интерес к конституционной реформе. Этого интереса в нашей дремоте раньше просто не было. А ныне — и обсуждают, и подписи собирают, и предложения шлют интересные. Нельзя было без решительного начала добиться всего этого.

Оппоненты признают: проект сверкнул как молния. И это вызвало неприятие... Однако, без подобного напора, приведшего к массовой публикации не случилось бы толчка к зарождению интереса к идеям и методам конституционализма в России.

(Кстати, поддержка проекта налицо. Из десятка тысяч писем, пришедших в адрес Конституционной комиссии — причем, многие из них, как я уже показал выше, были инспирированы — и обработанных на специально созданной для этого АИС «Конституция» 40% выражают поддержку, 35% содержат деловые предложения и лишь 25% выражают негативное отношение. Полностью отрицают проект лишь 16% написавших!).

2. Конституционная реформа в Российской Федерации прошла уже ряд стадий, и еще целый ряд ей предстоит пройти:

Первый этап. Принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР.

Второй этап. Выработка стратегии конституционной реформы через подготовку, принятие за основу, публикацию и обсуждение концепции и первых вариантов проекта новой Конституции Российской Федерации.

Третий этап. Перевод межреспубликанских отношений в СССР на принципиально новые, договорные межгосударственные отношения. Заключение серии двусторонних договоров РСФСР с другими суверенными республиками.

Четвертый этап. Шаг к парламентаризму — через перераспределение полномочий высших органов государственной власти и наделение Верховного Совета РСФСР некоторыми полномочиями Съезда, за исключением права принятия Конституции.

Сейчас идет пятый этап: изменения и дополнения действующей Конституции РСФСР через принятие и реализацию отдельных крупных блоков:

- изменение отношений собственности, легализация частной собственности на средства производства, в т.ч. на землю;
- введение должности Президента РСФСР;
- учреждение и избрание Конституционного суда РСФСР;
- начало судебной реформы, в т.ч. — создание системы экономических судов РСФСР;
- реорганизация всей системы исполнительной власти;
- реорганизация местного самоуправления, введение должности главы местной администрации, избираемого непосредственно населением.

На шестом этапе предстоит уладить внутrigосударственные отношения в Российской Федерации, в частности путем двусторонних протокольных соглашений с четкими взаимными обязательствами. Не следует подменять российскую Конституцию Федеративным договором, что превратит РСФСР из конституционной федерации в договорную, существенно ослабив государственное единство России. Многосторонний федеративный договор возможен только как документ о разграничении полномочий Российской Федерации в целом, ее республик, краев и областей. Он может содержать общие принципы разделения функций и полномочий по вертикали, не затрагивая вопросы об органах власти и законах РСФСР. Подобный договор будет включен отдельной главой в новую Конституцию. Протокольные соглашения с автономиями и федеративный договор станут приложением и отдельными частями новой Конституции, тем самым возникнет устойчивая конституционно-договорная база национально-государственного и административного устройства Российской Федерации.

Но затягивать со всем проектом нельзя. Он — та совокупность сдержек и противовесов, без которой не будет результата от учреждения должности Президента Российской Федерации. Конституция, к тому же, закрепит основы новых национально-государственных отношений в рамках РСФСР. Вопрос это сверхсрочный. И таких немало.

Отсюда — седьмой этап: доработка, публикация, обсуждение и принятие через всенародное голосование новой Конституции Российской Федерации.

Восьмой этап. После урегулирования внутрисоюзных отношений в РСФСР, принятия новой Конституции следует прямо перейти к договорному решению межгосударственных отношений в рамках Союза. Новая его модель: Союз суверенных государств, добровольно создаваемое «асимметричное» объединение республик с общим экономическим пространством. Асимметричность — в различном объеме делегируемых общим органам полномочий, что повысит гибкость системы. Главный стержень и интерес существования нового Союза — межреспубликанский общий рынок. К Союзу могут присоединиться отдельные Республики на правах Содружества.

Создание Союза суверенных государств и возможного более широкого Содружества потребует заключения нового Союзного договора. Предстоит еще найти механизм его заключения. Возможно, что для учреждения нового Союза потребуются собрать особое учредительное собрание из представителей суверенных республик,

Отдельный вопрос — каковы будут органы управления такого Союза: однопалатный Парламент Союза, в котором равно представлены входящие в Союз государства; Совет Президентов, как коллективный орган, координирующий межгосударственные отношения в рамках Союза;

немногочисленные совместные комиссии по отдельным ключевым общесоюзным проблемам (оборона, энергетика и проч.); Совет глав правительств. Союзный Центр не может выступать субъектом Союзного договора, своего рода суперреспубликой, подминающий под себя подлинные, а не мнимые государственные образования. Задача ближайших месяцев, если мы не желаем окончательного развала Союза — создать совместными усилиями республик в пространстве их взаимодействия новый координирующий центр.

Девятый этап. По-видимому, нецелесообразно принимать новую Конституцию Союза на данном этапе. Союз — договорное государственное образование, а республики, его образующие — конституционные государственные образования. Союзный договор упразднит брежневскую Конституцию. Однако, в перспективе, после создания зрелого рыночного пространства, устойчивых форм межреспубликанских отношений, возникнет потребность в более тесном взаимодействии в рамках конституционно оформленного Союза суверенных государств. Через 20–30 лет Республики сами вернуться к идее федерации; таков в

частности и опыт стран Западной Европы. Однако сегодня форсировать этот процесс преждевременно.

3. Тем временем, мы спокойно продолжаем доработку проекта. Совершенствуются формулировки, оттачивается юридическая техника, снимаются повторы, улучшается язык.

Концепция осталась прежней. Той, с которой мы шли еще на I Съезд н.д. РСФСР в мае 1990 года. Той, которая была заложена в наш первоначальный проект Декларации о государственном суверенитете, задуманной нами как первая часть действующей Конституции. Отказываться от нее мы не будем. Иной, лучшей нам не предложили. Хотя мы и провели плодотворную «третью сессию» в Архангельском вместе с представителями коммунистического проекта — депутатом Ю.М. Слободкиным и экспертом В.А. Масленниковым и даже тождественно скрепили завершённый к 21 февраля 1991 г. проект своими подписями и пожеланиями друг другу.

Мы постарались сблизить альтернативные проекты -настолько, насколько это было возможным. Попытки, кстати еще продолжаются — и, как знать, может быть этой пойдет на пользу?.. И я храню тот самый зимний проект с обращенным ко мне пожеланием Ю.М. Слободкина: «К согласию ведут только его поиски. То, что нас разделяет, не должно быть преградой для дальнейшей совместной работы».

* * *

Есть шанс мирным и ненасильственным путем вернуть Россию на путь здравого смысла и благополучия. Мы начали этот путь весной 1990 года. Достойным и мощным продолжением может стать восприятие через референдум новой Конституции. Осенью 1991 года?

При одном условии. Что попытки реформаторов не останутся гласом вопиющего в пустыне. Дело конституционной реформы должно стать общенародным делом, близким для каждого здравомыслящего гражданина.

С трудом, но мы пришли-таки к многопартийности, сейчас приходим к частной собственности, завтра придем и к рынку. Все эти фрагменты станут частью органично развивающегося целого только в условиях современного государства и культурного общества, связанных правом и конституционным строем.

Спасибо всем тем, кто проявляет внимательный и благожелательный подход. Нам вместе предстоит дорабатывать новый Основной Закон. По нему предстоит возродить Россию.

Декабрь 1990 — май 1991 года

*О.Г. Румянцев,
народный депутат Российской Федерации,
ответственный секретарь
Конституционной комиссии РСФСР*

Спасти страну¹

Сейчас много говорят о победе. Но преждевременно. Не только потому, что победу легко заболтать. Ее даже не украдут, ибо мы сами можем потерять ее, упустив шанс на выживание.

Страну втянули в затяжное чрезвычайное положение. Мы остановили хунту, но антигосударственный переворот продолжается. Народ видит полную беспомощность высшей союзной власти страны. Республики бросили клич «спасайся, кто может». Обвальными темпами идет распад веками создававшегося государства.

В этих трудных условиях мы обязаны предотвратить цепную реакцию распада государства, общества, личности. Нужно без паники найти верные ответы на проклятый вопрос «что делать?».

Дальнейшая судьба страны зависит от немногих, но очень серьезных факторов.

1. Один из них — наличие авторитетного лидера. Стыдобные заседания «чрезвычайной» сессии Верховного Совета СССР, хаос и растерянность показывают — в союзном парламенте нет лидера. Президент страны также утратил харизму влиятельного лидера. В дни же переворота произошло перераспределение авторитетов; решающую роль играют не звания, а способность контролировать события, пользоваться доверием масс, армии, цементировать происходящее. Одним из таких лидеров стал Ельцин.

Это понял Запад, серьезно обеспокоенный обвальными темпами распада Советского Союза. Но этого не хотят понять республики. В возросшем влиянии российского руководства на союзные структуры кое-кто уже увидел козни «ненавистных москалей». Раздувается миф нового имперского центра.

Убежден: во имя настоящего и будущего страны сегодня надо обеспечить прочную связку Горбачев — Ельцин и не пугать ею обывателя.

¹ Первоначальный заголовок статьи, подготовленной на основе выступления автора перед Верховным Советом СССР и руководством Союза ССР от 27 августа 1991 г. См.: Известия. 30 августа. 1991. С. 3.

Российское руководство не собирается быть «старшим братом», но не может остаться безучастным к судьбам страны.

2. Как по-умному создать новый Союз?

Прежний Союзный договор провалился. Нарушилась политическая конфигурация 9+1. Ибо дутым оказался «+1», в решающей своей части оказавшийся кучкой преступников. Понятно, что республики отказываются водить унизительные хороводы вокруг «+1». Мы были против СССР, видя в нем коммунистического, репрессивного монстра. Но теперь-то перед нами простор для создания своими руками нового союза. Нельзя разрушать возникший клуб республик.

Надо поменять местами задуманное в Ново-Огареве. Сначала принять не Договор, а его до сих пор не опубликованные, лишь обещанные некими секретными «протоколами» приложения. Безотлагательно начать переговоры полномочных республиканских делегаций во главе с президентами республик. Остро необходимо обеспечить безопасность этих переговоров, защитить их от коварства и авантюризма безответственных, но сильных групп в разных республиках и регионах.

Далее — подписание пакета временных соглашений:

а) политического соглашения — прежде всего «большой четверки» (Белоруссия, Казахстан, Россия, Украина);

б) экономического соглашения на 1992 год;

в) соглашения о разграничении предметов ведения союзного правительства и органов власти республик — до принятия новой Конституции;

г) соглашения о досрочном роспуске Съезда и Верховного Совета СССР и проведении выборов в Учредительное (Конституционное) собрание, призванное создать новый союз и принять его Конституцию.

3. Но уже сегодня нужны дееспособные органы, которые могут управлять страной, стыкуя усилия суверенных республик.

Специальным постановлением Верховного Совета СССР надо создать Межреспубликанский Правительственный Совет (своего рода — временное правительство) в составе: Президент СССР и Президент РСФСР; руководители союзных республик, не запятнавшие себя сотрудничеством с путчистами; делегации парламентов союзных республик. Этот орган должен работать до созыва Учредительного собрания нового Союза, занимаясь административными и координирующими задачами. Надо предотвращать голод, а затем и очень возможный холод.

При таком Совете необходимо создать Военный Совет в составе: Президент СССР — Верховный Главнокомандующий, Президент РСФСР — Заместитель Верховного Главнокомандующего, министры

обороны Союза и союзных республик, представители парламентов союзных республик.

Этим органам должны быть подчинены все стратегические вооруженные силы и вся союзная армия на всей территории страны.

4. После решения данных чрезвычайной важности вопросов специальным решением можно приостановить непопулярную бездеятельность Верховного Совета СССР и союзного Съезда. Самораспуститься.

Сделать это надо так же честно, как сделал С.С. Алексеев и т.н. Комитет конституционного надзора, не сумевшие занять четкой позиции в дни мятежа. Первым и долгое время единственным документом, детально раскрывающим антиконституционность ГКЧП, было заявление членов и экспертов Конституционной комиссии РСФСР. Оно зачитывалось в метро и по радио «Свобода».

Верховный Совет СССР окончательно дискредитирует знамя и саму идею представительной демократии. Он не сумел представить народные интересы в трудное время. Имея подобный, не имеющий никакого доверия людей парламент, мы можем окончательно вернуться к чисто административной системе. С другой стороны — оттолкнуть все республики от идеи нового союза.

5. Одолеть лихорадку национал-сепаратизма. Невозможно безучастно смотреть, как некоторые лидеры республик выступают с коварных — иначе не скажешь — позиций, отталкивая необдуманными действиями своих нынешних и будущих партнеров.

Мы уважаем право народов на самоопределение, но, наверное, следует соразмерять принципы с требованиями переживаемого страной трагического момента. Трудно принять как чистый и моральный тезис «главное — наш суверенитет, а остальное — выдумки Москвы, хоть бы и ГКЧП будет, лишь бы нас не трогали». А именно подобной была позиция некоторых лидеров вплоть до вечера 20 августа.

Сегодня подстрекать к так называемой независимости — означает всадить нож в спину победившей российской демократии. Вызывать ответные жесткие заявления. Подталкивать к гражданской войне. Можем ли мы допустить перенесения хорватско-сербских пожарищ на свою землю и в значительно большем размахе? А эта опасность возникнет, коли вагоны т.н. «независимости», спешно прицепленные к локомотиву путча, зайдут слишком далеко по неверному пути.

Мы делали Декларацию о государственном суверенитете и новую Конституцию для суверенной России. Суверенной, но не независимой. Нельзя быть независимыми от самих себя, своей истории, общей культуры и национального многообразия. Я обращаюсь к демократам Украины, Белорус-

сии и Казахстана: мы вместе боролись за создание открытого общества, за невидимость и легкую проходимость границ. А что же происходит нынче?! Прежде закрытые идеологические общества ускоренными темпами превращаются в закрытые националистические, ксенофобские общества. Открытого и нового мы не получаем. Зато видим союз национал-радикалов и большевистской номенклатуры. Коли румынский баррикадный процесс сольется с югославским бомбометным и иракским национал-психозным — наш народ такого не вынесет, а история — не простит.

27 августа мне не просто было начинать свое выступление в Верховном Совете СССР со слов «уважаемый Верховный Совет». И тем не менее, еще есть шанс, что парламенты страны и республик задумаются: что делать. Подумаю, примут нужные решения, дающие шанс на выживание всей стране¹.

27–28 августа 1991 г.

В.М. Савицкий,
профессор, заслуженный деятель науки РСФСР

О проекте Декларации прав и свобод человека и гражданина² Без пустопорожней политической трескотни

Опубликованный для обсуждения проект Конституции Российской Федерации — документ, на мой взгляд, уникальный. Глаз привычно приготовился скользить по отшлифованным за 70 с лишним лет и ставшим обязательными для такого рода актов формулировкам, но... скольжения не получилось. Сломаны окостеневшие каноны. Исчезли величавые декларации. Нет политических штампов. Чтобы понять, надо вчитаться и вдуматься. Прежние конституции этого не требовали: там все было гладко. Правда, только на бумаге.

Ключевая задача

Из анализа проекта отчетливо видна ключевая задача Конституции: создать политико-правовую систему, которая в современных условиях надежно гарантировала бы подлинно свободное развитие личности и об-

¹ Выступление вызвало в зале заседания бурную реакцию депутатов СССР из Прибалтики и Украины, но было энергично поддержано членом Межрегиональной группы н.д. СССР, тогда уже мэром г. Петербурга А.А. Собчаком. — *Примеч. ред.*

² Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 3–11.

щества. 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. Монополизм — глубинный источник застоя и деградации. Опровергнуть этот вывод невозможно: за ним кровь и слезы нашего многострадального народа. И не только нашего. Вот почему главный упор в проекте сделан на том, 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. В нем сочетаются свободный труд, гарантии социальных прав, уважение к собственности и стремление к общественной пользе. В основе рыночного хозяйства — свободное предпринимательство, социальное партнерство и добросовестная конкуренция всех субъектов экономической жизни.

Монополистическая деятельность, имеющая целью не допустить, ограничить или устранить конкуренцию, запрещается (ст. 5 и 60).

Серьезно проработана модель государственного строя России, исключающая реставрацию тоталитарных порядков. Среди ее конструктивных элементов — многопартийная политическая система, а также 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. Многопартийность не просто провозглашается. При необходимости должна сработать норма, позволяющая Конституционному суду все акты и действия, ведущие к созданию однопартийной политической системы, признавать антиконституционными (ст. 65 и 66).

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 (ст. 8). Отечественные фундаменталисты и ортодоксы, используя Марксов анализ опыта Парижской коммуны, вдоволь поиздевались над буржуазным парламентаризмом с его «гнилой», «фиктивной», «антинародной» и т.п. концепцией разделения властей. И это в то время, когда на шестой части суши формировалась и набирала чудовищную силу единая и неделимая имперская власть — бесконтрольная, безответственная, безнаказанная. Именно она превратила общество и человека в сво-

их крепостных, привела страну на край гибели. Чтобы это никогда не повторилось, нужны твердые гарантии. Внимательный читатель найдет их в нормах раздела V проекта, регулирующих систему государственной власти и распределение ее между отдельными субъектами (парламентом, президентом, правительством, судебными органами и т.д.). В конечном итоге все эти гарантии должны обеспечить соблюдение важнейшего положения: «Никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением» (ст. 3.3).

Устранению монополизма из духовной жизни общества, ее раскрепощению от раз и навсегда установленных догматов должно служить право каждого на свободу слова, беспрепятственное выражение мнений и убеждений (ст. 26.1). Непонятно только, зачем включили сюда право на свободу мысли. И что это вообще означает? Ведь никто не может запретить человеку мыслить, думать. Если же пытаться обеспечивать процессы жизнедеятельности с помощью закона, то придется срочно создать право на свободу кровообращения, свободный обмен веществ и т.п.

Проект отвергает любую монополизацию средств массовой информации, объявляет их свободными, запрещает цензуру (ст. 74). Он решительно порывает с прежней практикой массового оболванивания граждан, вынужденных с утра до вечера читать, видеть и слышать только одноединственное, самое верное и самое передовое учение: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии» (ст. 4.2).

О наших правах и свободах

Раздел проекта Конституции об основных правах, свободах и обязанностях человека и гражданина — центральный. По глубине и детальности разработки ничего похожего у нас прежде не было. Его можно сравнить, пожалуй, только с Международными пактами о правах человека, ратифицированными СССР в 1973 г. Впрочем, в таком сходстве нет ничего удивительного: именно эти пакты легли в основу раздела. Я коснусь здесь лишь некоторых прав и свобод.

Самое естественное и самое дорогое право человека — право на жизнь. Раньше мы стыдливо об этом умалчивали. Не потому ли, что человеческие жизни уничтожались прежним режимом без счета и без оглядки на суд истории? Составители новой Конституции впервые записали право каждого на жизнь и добавили: «Никто не может быть произвольно, лишен жизни» (ст. 22). Значит не произвольно, т.е. по закону, может? Но за что именно, в каком порядке? К сожалению, сейчас мы,

наверное, не готовы полностью отказаться от применения смертной казни. Однако если мы действительно полны намерения строить цивилизованное правовое государство, то как же не сказать в Конституции об исключительности этой меры наказания, о ее преходящем характере, о возможности применения смертной казни только по приговору суда присяжных и о праве приговоренного просить о помиловании? Не могу понять, почему эти минимальные гарантии святого права на жизнь, зафиксированные, кстати, в первом опубликованном проекте Конституции РФ, оказались выброшенными из проекта нынешнего.

С детских лет нам внушали юридическую максиму: незнание закона не освобождает от ответственности. И мы с этим безропотно соглашались, хотя подсознательно чувствовали фальш, искусственность такого требования: ведь если я не знаю закона, как же мне его соблюдать и за что отвечать? А незнание проистекало не по причине лености ума (впрочем, и это было), а в первую очередь из-за общей атмосферы секретности, окутывавшей в том числе и законотворчество. Чтобы поставить проблему информированности граждан с головы на ноги, проект вводит простое, но так недостающее правило: «Законы и другие правовые акты, не опубликованные официально для всеобщего сведения, не являются обязательными» (ст. 9.3). Тайные законы не могут и не должны быть мерилom поведения граждан, основанием для привлечения их к ответственности. Это удачно выражено в ст. 44.2: «Никто не может быть осужден или подвергнут наказанию на основании закона, который не опубликован официально для всеобщего сведения».

Право на беспрепятственное ознакомление с любым законом – составная часть более широкого права граждан на получение информации. Сейчас никто у нас, даже народный депутат, не может с уверенностью сказать, позволит ли ему сановный чиновник ознакомиться с необходимыми справками, решениями и т.д. Мы живем в стране, где еще многие сведения упрятаны за семью печатями. Но в таких условиях невозможно создать нормальное гражданское общество. Поэтому проект Конституции обеспечивает каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 42.5). Надеюсь, что эта норма послужит основой для разработки закона (подобно действующему в США) о свободе информации, который обяжет все государственные органы и общественные объединения периодически публиковать отчеты о своей деятельности (структуру, бюджет, статистику и т.д.) и выдавать по запросам граждан копии интересующих их документов, в том числе собранных на них досье.

Впервые в ранг конституционного принципа возведено гуманное правило: закон, ухудшающий положение гражданина, не имеет обратной силы; и наоборот, если новый закон облегчает судьбу человека, то применяется этот закон, хотя правонарушение совершено при действии теперь уже отмененного закона (ст. 44.1). Сегодня такое правило касается только тех, кто совершил уголовное преступление. Авторы проекта пошли, как видим, значительно дальше и распространили его действие на любое правонарушение (административное, гражданское, трудовое, процессуальное и т.д.). Тем самым в неизбежном противостоянии гражданина и государства еще раз подчеркнута привилегия, которой обладает личность.

Проект Конституции очень скупо, как и положено Основному Закону, регулирует саму судебную процедуру, обозначая лишь узловые моменты. Вот такой, например: «Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы» (ст. 45.2). Мне не верят, когда я говорю, что такого азбучного правила никогда не было и нет не только в действующих советских конституциях, но и ни в одном другом нашем законе. Однако это так. И отсутствием подобной нормы нередко пользуются недобросовестные следователи и потакающие им судьи, когда в качестве доказательств принимают, скажем, показания обвиняемых или свидетелей, полученные с применением насилия, угроз, обмана и тому подобных мер. Или когда в суде ссылаются на документы, либо предметы, неизвестно откуда и каким путем попавшие в дело. Установить истину можно только с помощью истинных, законных средств — таков философско-нравственный смысл этой новации проекта.

Далее. Если жену заставляют давать показания против обвиняемого мужа или сына — против отца, то этих людей ставят в ужасное, невыносимое положение. С одной стороны, родственные чувства, естественные семейные узы требуют: спаси, не выдавай, а с другой — угроза уголовной ответственности за отказ говорить правду. Как быть? Составители проекта на этот давний и мучительный вопрос ответили так: никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга (супруги) и близких родственников (ст. 45.1). Думаю, такое решение справедливо, потому что оно опирается на человеческое, нравственное начало.

Судьба третьей власти

Выстраивая систему гарантий прав и свобод человека, проект с полным основанием выдвигает на передний план защиту их по суду. Мировой опыт свидетельствует, судебная власть — вот кто в состоянии надежно оградить личность от любых посягательств, в том числе и со стороны государства.

Но это у них. А у нас?

В конце 1990 г. Верховный суд страны и Институт государства и права АН СССР задумали провести научно-практическую конференцию. Долго ломали голову, как сформулировать ее тему. Предложение ученых — «Становление судебной власти в СССР» судьями было отвергнуто: что значит «становление», разве у нас нет сейчас судебной власти, разве не ее мы представляем? Решили назвать нейтрально: «Проблемы судебной власти». Вот так легко и просто закрыли вопрос. А ведь если по честному, то до настоящей судебной власти нам еще ох как далеко.

Задачи нашего суда традиционно сводятся к рассмотрению гражданских и уголовных дел, т.е. к правосудию. Но такой подход себя изжил, он ориентирован на прежний суд, низведенный тоталитарным режимом до роли обычного управленческого учреждения. Между тем судебная власть как одна из структур правового государства может возникнуть лишь в результате приобретения судом качественно новых функций, отнюдь не сводимых к правосудию. В контексте системы сдержек и противовесов судебную власть характеризует не столько правосудие, сколько юридическая возможность оказывать активное влияние на решения и действия законодательной и исполнительной властей, «уравновешивать» их. Вот эти-то полномочия, когда они предоставлены суду, превращают его в мощную стабилизирующую силу, способную защищать права и свободы граждан, оберегать общество от разрушительных социальных конфликтов.

К сожалению, о судебной защите у нас пока много риторики, а дела фактически нет. Трижды за последние четыре года принимали и изменяли закон, по которому можно обжаловать в суд неправомерные действия, ущемляющие права граждан, но он как был, так и остался ущербным. Прежде чем обратиться в суд, надо, видите ли, обязательно подать жалобу по начальству. Нельзя жаловаться в суд на нормативные акты министерств и ведомств, на незаконные решения общественных организаций, в том числе политических партий, на правительственные распоряжения. Короче говоря, препятствия на каждом шагу.

Конструируя судебную власть как хранительницу гражданского мира, составители Конституции последовательно провели через весь проект важную мысль: по какому бы поводу ни возникало явное или еще не проявившееся наружу напряжение между гражданином, обществом и государством — заключение человека под стражу, обыск или осмотр его жилища, ограничение свободы передвижения, отказ в регистрации партий и иных общественных объединений, ограничение их деятельности, запрет митингов и демонстраций, нарушение предпринимателями договоров, споры по поводу регистрации кандидатов, проведения и итогов выборов —

в этих и других случаях единственным арбитром между спорящими сторонами должен выступать суд. В самой общей форме эта идея аккумулируется так: «Решения и иные деяния государственных органов, учреждений и должностных лиц, нарушающие права и свободы, могут быть обжалованы в суд» (ст. 42.3). Возможность беспрепятственно обращаться в суд по поводу актов исполнительной власти - первое условие всякой свободы.

Что касается судебного контроля за законодательной деятельностью, то 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 (ст. 112). Второе. Если суд при рассмотрении гражданского или уголовного дела признает, что закон, который надо применять, противоречит Конституции, он разрешает дело в соответствии с Конституцией РФ и обращается в Конституционный суд с представлением о признании этого закона неконституционным (ст. 114.2). Таким образом, впервые суд юридически и фактически становится органом, контролирующим законодателя, впервые законодателю придется думать, как отнесется к принимаемым им актам судебная власть. Это существенно еще и потому, что полномочия Конституционного суда России сформулированы более радикально, чем Комитета конституционного надзора СССР. А вообще-то, на мой взгляд, для контроля за качеством законов вовсе не обязательно создавать специальный конституционный суд, эти функции успешно мог бы выполнять, подобно американской модели, Верховный суд республики.

Все это хорошо, скажет поднаторевший в политике читатель, право жаловаться на бюрократов в суд мы получим. Дадут новые полномочия и суду. А вот сможет ли он нам помочь? Знают ли авторы проекта, кто держит планку, выше которой суду не прыгнуть?

Уверяю вас, знают. Им, конечно, известно, что несмотря на ряд серьезных практических мер, принятых в последние годы (избрание судей вышестоящими Советами, увеличение срока их полномочий с 5 до 10 лет и др.), наш суд по-прежнему не в состоянии быть защитником прав человека — он принижен, задавлен, им командуют все, кому не лень. Именно в связи с этим в Конституции России предложен принципиально новый способ формирования судов, ранее никогда у нас не применявшийся по причине своей «буржуазности». Судьи должны быть несменяемыми и увольняются в отставку по достижении 70 лет. Досрочно освободить судью от работы можно только по основаниям, точно указанным в законе (совершение преступления, тяжелая болезнь и т.д.) — Судьи Верховного суда, Конституционного суда и Высшего арбитражного суда Российской Федерации назначаются Парламентом по

представлению Президента республики (ст. 96). Видимо, аналогично должны назначаться и другие судьи. Я глубоко убежден, что проектируемый порядок формирования судейского корпуса, включающий также правило о невозможности для судей быть членами каких-либо политических партий, избавит их от пресловутого «телефонного права», от опасения потерять должность только потому, что кому-то может не понравиться принятое судьями решение, сделает их по-настоящему независимыми. И перед таким Судом каждый снимет шляпу.

В проекте конституции много еще не доработано. Ну, скажем, правильно ли участие граждан в осуществлении правосудия сводить только к суду присяжных? Думаю, практически не обойтись без нынешней коллегии в составе судьи и двух народных заседателей. Следовало бы предусмотреть право потерпевших от преступлений на получение в определенных случаях компенсации от государства, поскольку оно не сумело обеспечить их безопасность. Кстати, это уже предусмотрено Законом «О собственности в РСФСР», принятым 24 декабря 1990 г. Специально нужно сказать об адвокатуре как общественной организации, призванной оказывать гражданам юридическую помощь. Я уже не говорю о необходимости устранить многочисленные несогласованности, противоречия, терминологические неувязки. Это дело поправимое.

Мне довелось знакомиться со многими предыдущими проектами Конституции. С каждым разом они становились все более совершенными. Уверен, что обсуждение опубликованного проекта, сопоставление его с альтернативными вариантами даст авторам новый стимул продолжить и успешно завершить подготовку столь нужного многонациональному народу России законодательного акта.

*П.Г. Семенов,
доктор юридических наук*

Национально-государственное устройство России: каким оно видится в проектах Федеративного договора и новой Конституции¹

I

Исходным политико-правовым документом, как говорили встарь, «откуда есть пошла», Российской Федерации явилась принятая III Все-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 5. С. 26–35.

российским съездом Советов в январе 1918 г. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, где было провозглашено, что рожденная Октябрем «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». Условия союза (а к началу 1918 г. Россия представляла собой россыпь создаваемых на национальной, чаще на националистической основе государственных и государство подобных образований, и от собственно Советской России оставалась лишь одна Великороссия в виде нескольких ее центрально-европейских регионов) определялись «Декларацией» (ч. II разд. IV) по самым демократическим нормам. Рабочие и крестьяне каждой нации были вправе «принять самостоятельно решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном Правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях». Заметим также, что Российская Советская Республика, о федеративном переустройстве которой идет речь в «Декларации», в территориальном отношении являлась преемницей Российской империи. К январю 1918 г. из ее состава официально, в международно-правовом смысле, вышли только так называемые Царство Польское (признанное независимым от России государством еще Временным правительством, так как было оккупировано кайзеровской Германией), а также Финляндия, которая получала государственную самостоятельность уже из рук Советской власти.

Таким образом, призывая вставшие или встающие на советский путь развития нации и создаваемые ими республики к объединению, Советское правительство России предоставляло им полную свободу, во-первых, в решении вопроса о вхождении в федерацию (с альтернативой создания независимого, вне рамок России, национального государства), и, во-вторых, в выборе форм участия в Российском «федеральном Правительстве», т.е. по существу в определении формы своего федерирования, включая, разумеется, и равноправно-договорную федерацию. И Россия начала было идти в этом направлении.

Еще в декабре 1917 года, т.е. до формального провозглашения Советской России федерацией (идеи федерации носились тогда в воздухе), Первый Всеукраинский съезд Советов (Харьков, 11–12 декабря 1917 г.) постановил: «Украинская Советская республика является федеративной частью Российской республики». И именно суверенной ее частью типа нынешних (по замыслу) и планируемых (по проектам нового Союзного договора) союзных республик (субъектов союзной федерации). Ее суверенитет в составе изначальной Российской Федерации был признан тогдашним главой Советского правительства России

В.И. Лениным (см. Ленинский сборник. Т. XXXVI. С. 28), и, напомним, Украинская Советская Республика поступила именно как суверенное государство, выйдя в одностороннем порядке в связи с неприемлемыми для нее условиями Брест-Литовского мирного договора Советской России с Германией из состава РСФСР. Безусловный интерес в этом же смысле представляет и «проект Положения автономии Совета Башкортстана», разработанный Временным революционным Советом Башкирии (ВРСБ) сразу же после становления в Восточной (так называемой Малой) Башкирии советской власти в феврале 1918 г. Приведем первые три статьи «Проекта» (кстати, на него или близкие к нему по смыслу и по значимости документы ссылались Башкирские представители на III внеочередном съезде народных депутатов РСФСР): «1. Автономный Башкортстан входит в состав России, как один из федеративных соединенных штатов; 2. Все штаты федеральной России равны в политических и других правах, также и Башкортстан; 3. Союзная власть осуществляется Союзным Советом из представителей всех штатов» (ЦГАОР и СС, ф. 1318, оп. 1, ед.хр. 63, лл. 38–39). Башкирская республика, согласно этому плану, по существу не автономная (несмотря на использование этого термина), а такая же суверенная договорно-федерирующаяся часть Российской федерации, какой была Украинская ССР.

«Проект ВРСБ» реализован не был, как не было создано в рамках РСФСР и каких-либо других, помимо УССР, суверенных национальных республик. Развитие пошло по иному пути. В ходе гражданской войны и иностранной интервенции окраинные национальные районы запада бывшей Российской империи и Закавказье оказались государственно-обособленными от РСФСР. На ее же внутренних ионациональных территориях и в Средней Азии начали уже с первой половины 1918 г. складываться — также на правовой базе Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, допускавшей, как было показано, возможность установления различных государственных связей между общероссийским центром и национальными «местами» — разного рода автономные (несуверенные) государственные единицы. Одним из учредителей Союза ССР Российская Федерация стала, имея в своем составе, кроме административных (русских) областей (губерний), только национальные автономии (8 АССР и 14 автономных областей). Строго говоря, Российская Советская республика, хотя и сохранила в своем наименовании определение «федеративной» (как дань, пусть и недавнему, прошлому), являлась к этому времени по своей форме типичным унитарным государством с развитой (и тогда развивавшейся по восходящей) автономией,

т.е. самостоятельностью в местных делах, всех «мест», в том числе и национальных районов.

Демократически централизованное государственное и национально-государственное устройство России (уже в качестве одной из союзных республик) наиболее удобное и выгодное, с позиций экономического, социально-культурного и политического развития ее частей, было, начиная с 30-х гг., со становлением культа личности, беспощадно бюрократизировано. Сохранились только бессодержательные символы — «РСФСР», «демократический централизм» и т.п. Воцарилась жесткая бюрократически-централизованная государственно-правовая система, просуществовавшая без особых изменений вплоть до нынешних перестроечных времен.

В вопросах национально-государственного устройства теперь приходится возвращаться, исходя из сложившихся в результате грубейших отступлений ряда прошлых режимов от принципов ленинской национальной политики реальностей, далеко назад. По существу (несмотря на временную дистанцию, в ситуациях очень много и не только внешнего сходства) — едва ли не к временам Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, охарактеризованным применительно к нашей теме приведенным ранее текстом из ч. II ее IV раздела. Это, на наш взгляд, одна из тех установок, которая могла бы сыграть весьма полезную роль при определении наиболее эффективных путей уже начавшегося обновления внутренних организационных структур многонациональной России.

II

Если иметь в виду Конституцию Российской Федерации в целом, то два основных обсуждаемых в настоящее время общественностью ее проекта, подготовленные, соответственно, рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР (1) и группой народных депутатов РСФСР «Коммунисты России», во многих принципиальных своих положениях вряд ли могут быть примирены друг с другом. Сошлемся в данном случае только на одну из сопоставимых частей обоих проектов — на гл. 3.1 (вариант от 9 ноября 1990 г.) «Собственность, труд, предпринимательство» (1) и гл. 2 (вариант, опубликованный в «Советской России» 19 апреля 1991 г.) «Экономическая система РСФСР» (2). Их общая направленность прямо противоположна. Если говорить суммарно, то в первом из них (разработанном, в основном, под эгидой представителей движения «Демократическая Россия») четко просматривается курс на восстановление в России капиталистических отношений (или на их утверждение — там, где они до Октября не успели сложиться), основанных на неограни-

ченных ни по сферам использования, ни по масштабам институтов частной собственности и свободного предпринимательства, на эксплуатации человека человеком. Частная собственность (в том числе и на землю) и свободное предпринимательство частных лиц приоритетно выдвигается при этом на передний план перед коллективной и государственной их формами. Во втором (коммунистическом) — во всех установлениях соответствующей (второй) главы, напротив, с еще большей отчетливостью проведена идея социалистического выбора: основу экономической системы в РСФСР составляет общественная (социалистическая) собственность, выступающая в формах народной и коллективной (различных видов) собственности, которые равно исключают эксплуатацию человека человеком; конституционно предусмотрены также и частнотрудовая собственность и основанное на ней индивидуальное и коллективное предпринимательство. Но оно ставится законом в определенные рамки. А отдельные его виды в общественных интересах могут быть запрещены или ограничены, устанавливаются пределы применения наемного труда и сосредоточения частной собственности в отдельных руках.

Позволим себе (в связи со сказанным о проектах Конституции) только один попутный вопрос к разработчикам первого. Как они намереваются совместить свой прокапиталистический (тут трудно подобрать слово помягче) курс с результатами союзного референдума, прошедшего 17 марта 1991 г. и в котором больше половины всех обладающих правом голоса граждан России и 71,3% из 75,4% использовавших это право проголосовали за Союз Советских Социалистических Республик. Народ России вновь, как и в Октябре 1917 года, недвусмысленно высказался за социалистический выбор. И Конституция, олицетворяющая его государственность, должна, по-видимому, отвечать именно этому выбору. Не в качестве утверждения, будто нынешние общественные отношения уже соответствуют всем требованиям социализма, а, по-ленински, как определение целей государственной политики.

Существенно иначе обстоит дело в конкурирующих проектах Федеративного договора и связанных с ним своим содержанием разделах проектов Конституции РСФСР. Тексты, предлагаемые двумя «сторонами», весьма близки по смыслу, и, на наш взгляд, даже при наличии малейшего обоюдного желания можно бы без труда свести их воедино. Причины такого «единомыслия» объективны, и они, что называется, лежат на поверхности.

Как известно, с позиций марксизма-ленинизма, национальный вопрос во всех его аспектах является общедемократическим (не собственно социалистическим) по своему характеру. Поэтому требования боль-

шевики в этом вопросе до Октября, а затем и практическая политика Советской власти в приленинский и первый послеленинский периоды сводились именно к общедемократическим истинам: (общая посылка) — «есть только одно решение национального вопроса, ...и это решение — последовательный демократизм» (*Ленин В.И.* ПСС. Т. 23. С. 425); (конкретизация общей посылки) — 1) равноправие граждан различных национальностей, рас, вероисповеданий, языковой принадлежности и т.п., 2) равноправие наций, включая право на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного национального государства, 3) наличие гарантированных национальных прав и свобод для наций и народностей, не пожелавших воспользоваться правом на отделение (институты автономии и т.д.), 4) проведение общегосударственной политики, рассчитанной на утверждение не только равноправия, но и фактического (в меру объективно возможного по климатическим и т.п. условиям) равенства наций путем подтягивания отставших до уровня (и при их помощи) ушедших вперед.

Ни в одной из этих установок нет ничего специально социалистического, ничего такого, что не могло бы быть — без малейшего намека на возможный ущерб для капиталистического строя — осуществлено при капитализме. Поэтому даже «самый-самый» пробуржуазный демократ, если он таковым действительно является (или, по крайней мере, предпочитает себя им считать) не может с ними так или иначе не согласиться. Проект «Конституции Российской Федерации» (1), о котором уже шла речь, имеет в целом, как отмечалось, пробуржуазный, но безусловно, буржуазно-демократический характер. И потому все эти, повторяем, сугубо общедемократические установки, в той или иной форме предопределили содержание как соответствующего раздела конституционного проекта, так и подготовленного в основе теми же политическими группами проекта Федеративного договора. По той же причине содержание материалов, подготовленных по вопросу коммунистической группой (2), мало в чем отличается от проектов ее буржуазно-демократических оппонентов. Сравнение многих общеустановочных и касающихся более частных вопросов положений, к примеру, последнего по времени проекта Федеративного договора, подготовленного рабочей группой Верховного Совета РСФСР (названного в подзаголовке «Договором о разграничении полномочий между федеральными органами власти и субъектов РСФСР»), и раздела III проекта Конституции РСФСР, исходящего от группы народных депутатов РСФСР «Коммунисты России» (также последний по времени материал этого рода), однозначно и безоговорочно подтверждают этот вывод.

Словом, оба проекта федеративного договора и соответствующих разделов Конституции удовлетворяют достаточно строгим требованиям демократической национальной политики. Но на этом, к сожалению, нельзя поставить точку. Оба они страдают одним (это, кстати, также весьма показательно), хотя, пожалуй, и не в одинаковой степени, существенным недостатком — не всегда убедительным использованием общих и всеми принимаемых демократических принципов при определении конкретных, привязанных к реальностям сегодняшнего дня, государственно-устройственных планов. Поясним этот тезис на, по-видимому, наиболее уязвимом пункте проектов. Исходная позиция всех упоминаемых здесь проектов ясна и однозначна. Внутренняя национально-государственная организация Российской Федерации должна иметь безусловно демократический характер, т.е. удовлетворяющий по возможно лучшему варианту как интересы каждой из российских наций и народностей, так и их общие, совместные интересы. Проекты, однако, далеко не во всем отвечают этому самоочевидному для демократов (всех политических убеждений) требованию.

Коротко рассмотрим применительно к этому сюжету решение в проектах только одного вопроса — о субъектах Российской Федерации и степени соответствия решений интересам русского и других народов, населяющих многонациональную Россию.

Проекты Федеративного договора и Конституции, подготовленные Рабочей группой Верховного Совета РСФСР. Субъектами федерации являются нынешние (по действующей Конституции) национальные автономии России (16 АССР, 5 автономных областей и 10 автономных округов = 31), все ее административные (в целом русские) края (6) и области (48), а также города Москва и Ленинград (=56). На первый взгляд решение представляется разумным и демократичным: русские края и области, многие из которых по своему экономическому потенциалу превосходят не только автономии, но и едва ли не большинство союзных республик, обладают «усеченными» по сравнению с автономиями внутригосударственным статусом; с учреждением Российской республики как договорной федерации равноправных субъектов (а именно об этом идет речь в проектах) дискриминация исчезает; понятным исключением в этом смысле останется сохранение у АССР (ввиду их давно сложившегося государственно-оформленного статуса) необходимых атрибутов государства (наличие Конституции и т.д.) и предоставление им права на самостоятельное решение вопроса о своем участии в союзном договорном процессе и подписании Союзного договора. Но именно на первый взгляд.

Во-первых, с осуществлением этого плана русский народ перестанет быть государственно-организованным целым. А Российская Советская республика, рожденная в Октябре и провозглашенная в январе 1918 г. федерацией национальных республик, изначально была олицетворением государственной целостности русского народа. Во-вторых, им заведомо стимулируются местнически-сепаратистские проявления, причем на этот раз уже не на национально-националистической (они сейчас широко распространены), а на территориальной основе внутри самого русского народа. Пагубные последствия такой «феодално-раздробленной» линии уже почувствовали депутаты Верховного Совета РСФСР, когда Кемеровский и Сахалинский областные Советы заявили о безусловном верховенстве местных интересов над нуждами всей республики («Правда». 1990. 11 окт.). Впрочем, рабочая группа Верховного Совета РСФСР и сама понимает эту опасность. Ведь в предшествующих вариантах Федеративного договора и соответствующих разделов Конституции речь вообще шла о создании на базе русских областей и краев суверенных республик с собственными конституциями и со всей остальной атрибутикой (это вовсе не уничижительное слово) государственности. В-третьих, и для инациональных (нерусских) групп населения России станет непонятным, с кем они федерируются — с русским ли народом, на что, собственно, они и идут. Ведь их коллегами по Федеративному договору объявляются Тверской, Новгородский и т.п. (всего 56 наименований) «уделы». Да и в «Федеральном правительстве» — соотношение голосов инациональных и русских районов (31:56) их явно не устраивает. Конечно, все это отчасти можно урегулировать соответствующими процедурами голосования и т.п. Но все же...

Проекты группы «Коммунисты России». В них несколько больше заботы о сохранении государственной целостности русского народа. И в этом их, возможно, единственное весомое преимущество. Хотя общая конструкция планируемой новой Российской Федерации во многом сходна с только что рассмотренным вариантом, но здесь присутствует акцент на федеративных отношениях инациональных групп населения и их государственных или административных образований именно с русским народом как единой общностью, с целостной русской (становящейся с объединением многонациональной) государственностью. Беда проекта в том, что он боится ставить точки над «i». В нем так и остается не вполне ясным, какие части Российской Федерации являются ее субъектами (этот термин в проекте Федеративного договора вообще отсутствует, а в проекте Конституции — употреблен без адресата только один раз), какова в этом смысле роль краев и областей России и т.д.

Оптимальное, на наш взгляд, решение вопроса таково. Российская Советская Социалистическая Республика — олицетворение государственности русского народа вновь, как и по ленинской Декларации прав трудящихся всех наций и народов, ее населяющих, призывает их во имя общих, исторически ставших объективно нерасторжимыми, интересов объединиться в ней (именно в ней) на равноправно-договорных началах, на строго добровольной ныне и впредь основе в рамках Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Именно в этом направлении и должны быть доработаны проекты Федеративного договора и Конституции федеративной России.

Мудрые, исполненные чувства национального достоинства и гордости за ответственность в общероссийском деле, слова народного поэта Татарстана Мустая Карима: «Не русский я, но россиянин». Так бы и быть.

О.Н. Смолин,
*кандидат философских наук
народный депутат РСФСР*

Новый проект Конституции России: свобода от идеологии или иная идеология?¹

Обсуждение проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного летом-осенью 1990 г. Рабочей группой во главе с депутатом Олегом Румянцевым, с самого начала приобрело характер «идеологической борьбы» в лучших традициях прежних времен. С обеих сторон преобладали агитационные, а не аналитические материалы, отношение же к проекту было объявлено тестом на демократичность, водоразделом между демократами и консерваторами. Если вспомнить к тому же воспроизведенное «Голосом Америки» заявление Олега Румянцева о намерении создать документ, который переживет века, и появление серии резко критических статей по поводу проекта в газете «Советская Россия», то можно оживить и атмосферу недавнего и уже такого далекого прошлого.

Видимо, только сейчас пришло время объективного политологического анализа содержания проекта Конституции. Такой анализ предполагает не хвалу и не хулу, а высвечивание достоинств и недостатков; не насаждение старых или новых стереотипов, а их развенчание; не обе-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 17–24.

шание нового светлого (или темного) будущего, а просчет вариантов; не ультиматумы, а рекомендации. При этом в центре анализа должна оказаться идеология документа.

Я не оговорился: именно идеология. Дело в том, что весьма распространенное мнение о деидеологизации конституционного проекта, из которого исключены идеологические термины типа «советский», «социалистический» и т.п., само является новым идеологическим стереотипом: Конституцию по определению деидеологизировать невозможно.

Во-первых, даже если бы удалось вообще освободить ее от идеологических терминов, Конституция все равно осталась бы (и остается в любом обществе) первым по значению документом государственной (но не партийной) идеологии. Ведь идеология — это не что иное, как система представлений о желаемом общественном устройстве и путях его достижения. Спросим себя: имели ли разработчики, когда писали проект, перед мысленным взором модель будущего общественного и государственного строя нашей республики? Если нет — их надо увольнять за «профнепригодность». Конечно же — да. О какой же деидеологизации в таком случае может идти речь? Независимо от употребляемых терминов, идеология любой Конституции определяется тем, как решаются в ней вопросы: собственности, прав человека, организации государственной власти и управления, национально-государственного устройства (если речь идет о многонациональной стране). Разумеется, все эти вопросы решает и проект Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, проект во множестве содержит также и идеологические термины, причем наиболее ярко в нем представлены два основных «ряда». Любой политически образованный человек, читая в Конституции выражения типа «естественные и неотчуждаемые права», «естественное, неотъемлемое право собственности», «правовое государство» и т.п., без труда узнает идеологию либерализма; сталкиваясь же с формулами вроде «социальное государство», «социальное партнерство», «социальное рыночное хозяйство», укажет на социал-демократическую их принадлежность. Вообще говоря, эти новые идеологические метки мало чем отличаются по своей роли в языке Конституции от прежних «измов».

Но, разумеется, я далек от того, чтобы требовать исключения этих новых «измов» из проекта, тем более что многое из идеологии либерализма и социал-демократии входит в блок ценностей, которые сейчас принято считать общецивилизационными. Речь может идти лишь о коррекции идеологии документа.

1. Он перегружен идеологическими формулами, часто высокопарными и не слишком содержательными. Взять хотя бы бесконечные ма-

нипуляции со словом «свобода»: «Труд свободен», «профсоюзы создаются свободно», «средства массовой информации свободны», «воспитание, образование, наука и культура свободны» и т.п. Выглядит это едва ли не столь же навязчиво, как манипуляции со словом «социализм» в брежневской Конституции. Но заклинаниями вызывают лишь джиннов в сказках, да духов в спиритических сеансах. В политических же документах они способны вызвать эффект бумеранга. Поэтому следовало бы «очистить» проект от большинства подобных деклараций.

2. Поскольку Конституция возводит ценности социал-демократии и либерализма в ранг государственной идеологии Российской Федерации, из нее необходимо исключить ст. 4.2 «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии». Мотивы, заставившие разработчиков включить в проект эту формулировку, понятны и заслуживают уважения: это естественное желание не допустить воссоздания тоталитарной системы. Однако, стремясь отринуть один из ее принципов — единомыслие, мы вольно или невольно воссоздаем другой, который Джордж Оруэлл назвал двоемыслием: «посредством Конституции устанавливаем официальную государственную идеологию и одновременно объявляем, что такое установление недопустимо!» Замечу мимоходом, что на заседаниях в Верховном Совете России мне приходилось слышать от коллег-депутатов не только о намерении ввести изучение Конституции в программы учебных заведений, что нормально, но и заменить этим изучением все дисциплины обществоведческого цикла, что вполне соответствует нашим «новым» представлениям о плюрализме.

3. Наряду с действительно современными общецивилизационными ценностями, которые представлены, главным образом, в разделах об основах конституционного строя и о гражданских и политических правах человека, проект содержит, на мой взгляд, и некоторые архаические идеологические формулы. Я имею в виду, прежде всего, ст. 34.2: «Естественное и неотъемлемое право собственности является одной из основных гарантий осуществления прав и свобод человека».

Разумеется, в современных западных обществах, которые одни называют капиталистическими, другие посткапиталистическими, третьи — обществами социального капитализма и т.п. и которые явно имеют в виду разработчики проекта, собственность действительно служит одной из гарантий прав и свобод человека, если, конечно, он эту собственность имеет и если его права не подавляются авторитарным режимом. Однако это право по природе не естественное, а социально-историческое.

В самом деле, если право собственности имеет естественный характер, то о каком именно праве идет речь? О неписаном праве древних общин, практически исключавшим индивидуальную собственность, или праве античной Греции, где естественным считалось обращать варваров, а затем и соплеменников в рабов? О праве собственности средневекового сеньора, включавшим, между прочим, и право первой ночи, или же эпохи первоначального накопления капитала, о котором можно сказать словами героя «Крестного отца»: «В основе каждого крупного состояния лежит преступление?» А может быть, право собственности современного шведского предпринимателя, у которого социал-демократы изымали в виде налога 75% личного дохода, полученного сверх определенного размера? А если естественны все перечисленные и неперечисленные разновидности права собственности, то какое же из них может служить гарантией прав и свобод личности?

Вообще, большинство людей каждой исторической эпохи считают «естественными» именно порядки (включая отношения собственности) своего времени, «неестественными» или даже «противоестественными» — порядки эпох минувших или будущих. В кризисные моменты, подобные нашему, это положение выворачивается наизнанку: «противоестественным» представляется то, чему поклонялись вчера.

Как знает каждый, кому приходилось изучать историю общественной мысли, идея естественного права была крупным достижением эпохи перехода от позднего средневековья к начальному периоду Нового времени, т.е. в традиционных терминах, зари капитализма. Тогда эта идея несла в себе мощный антифеодальный и особенно антисловный гуманистический заряд. Правда, уже в XVIII в. практические выводы из теории «естественного права» были различны до полной противоположности. Так, Вольтер выводил из нее необходимость частной собственности и неравенства («На нашем несчастном земном шаре невозможно, чтобы люди не делились на два класса: богатых, которые повелевают, и бедных, которые служат»); Руссо — необходимость частной собственности и равенства (общество равных частных собственников); Морелли же — необходимость равенства без частной собственности. Вообще говоря, ближе к истине был именно последний мыслитель, ибо «естественное право», конечно, соответствует «естественному состоянию», а дикари, как известно, вполне равны и живут в условиях «первобытного коммунизма».

Разумеется, легко понять, почему идея «естественного права» приобрела ныне в России почти такую же популярность, как во Франции накануне Великой буржуазной революции XVIII в. Однако вряд ли стоит «обогащать» Конституцию выдающимися достижениями человеческой

мысли 200-летней или 300-летней давности, вытаскивая их «из нафталина». Социальные идеалы надо искать в будущем, а не в прошлом веке.

Но, пожалуй, главный архаизм, связанный, впрочем, с поклонением теории «естественного права», содержит ст. 12 проекта, озаглавленная «Незыблемость конституционного строя». 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. Не больше и не меньше. Как пели в 60-х: «Будет людям счастье, счастье на века!»

И здесь намерения разработчиков легко понять: страшен призрак системы тоталитарного социализма, велико желание сделать безвозвратной 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)?

Справедливости ради надо сказать, что идея незыблемости конституционного строя разработчиками не просто провозглашается, но и подкрепляется определенными процедурными гарантиями: в проект заложена идея утверждения Конституции на Всероссийском референдуме.

Только путем референдума допускаются так же 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 наличии трех условий:

- а) при развитой системе демократических традиций;
- б) при высоком уровне общественной стабильности;
- в) при наличии сильной оппозиции.

Совершенно очевидно, что о двух первых условиях мы можем только мечтать, да и третье исчезло после фактического запрета и распада КПСС. В условиях же господства авторитарно-патриархальной культуры, лишь поменявшей плюсы на минусы, когда кризис нарастает, а все ведущие средства массовой информации представляют, по-существу, одно направление, голосующим нередко отказывает здравый смысл, а 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. Во-вторых, когда это невыгодно властям, с результатами референдума просто не считаются. Вспомним хотя бы дружный выход из Союза республик, население которого 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% и т.п., вызывают у специалистов-политологов, скорее тревогу, чем удовлетворение, ибо такое единодушие справедливо считается признаком недоразвитой демократии и плюрализма. Я не удивляюсь тому, что на Украине, где 18 марта 80 с лишним процентов населения высказалось за участие в Союзе, 1 декабря большинство проголосовало за полную независимость.

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 единым махом за полторы сотни статей и несколько сот параграфов, среди которых 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.

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 могу лишь напомнить, что на Российском Съезде депутатские поправки к Конституции в абсолютном большинстве своем не проходят, но зато легко принимаются те, что предложены или поддержаны руководством. Вспомним хотя бы, как Второй Съезд народных депутатов РСФСР (Первый из внеочередных) за 40 минут принял 16 поправок к Конституции, предложенных Конституционной комиссией. Для сравнения могут напомнить, что в США за 200 лет было принято 26 поправок.

Если же все-таки нам так мила плебисцитарная демократия, что жить без нее мы уже не можем, следует вернуться к решению Первого 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.

*Б.А. Страшун,
доктор юридических наук*

Основные тенденции в развитии конституционного права в мире и проект Конституции Российской Федерации¹

Если окинуть мысленным взором всю мировую конституционную историю, начавшуюся в конце XVIII в., то нетрудно заметить несколько четко выявившихся тенденций, характеризующих развитие конститу-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 11–17.

ционно-правового регулирования общественных отношений. Эти тенденции относятся, прежде всего, к содержанию юридических конституций — основных законов, официально признаваемых таковыми, но также и к содержанию остальных источников конституционного права, конкретизирующих, развивающих и дополняющих конституции. Тенденции эти взаимосвязаны, в определенной мере взаимообусловлены (во всяком случае порождены объективными условиями развития общества), но в то же время обладают достаточной степенью обособленности, что позволяет анализировать их по отдельности.

Чтобы выявить тенденции, надо обратиться к исходной точке развития, которой служат конституционные акты конца XVIII в. Далее следует провести сопоставление с современным периодом, с конституциями, принимаемыми в наши дни, пытаясь в то же время установить, когда возникли существенные различия между обеими конечными точками развития.

Первое, что при этом бросается в глаза, — это тенденция к социализации конституций и конституционного права вообще.

На заре конституционного строя конституционно-правовые отношения между человеком, обществом и государством ограничивались, как правило, политической сферой. Конституции декларировали гражданские (т.е. личные) и политические (публичные) права и свободы человека и гражданина, а из социально-экономических — обычно только право собственности. Естественно, что в конституционном порядке устанавливалось устройство государственной власти, ее разделение на законодательную, исполнительную и судебную, определялись взаимоотношения между этими ветвями власти. В федеративных государствах конституции с необходимостью регулировали отношения между федерацией в целом и ее субъектами, определяли статус этих субъектов. Вот, пожалуй, и все тогдашние объекты регулирования конституционного права. Есть, правда, некоторые исключения из этого правила (например, первая французская конституция, принятая в 1791 г., определяла отдельные задачи государственной социальной политики), однако на протяжении XIX в. подобные исключения заметного распространения не получали.

Усиление социально-классовых конфликтов в XX в. привело к тому, что конституции стали в той или иной форме регулировать основы всего общественного строя, включая его политическую, экономическую, социальную и культурно-духовную подсистемы, обязывая государство проводить в этих сферах политику, способствующую созданию и укреплению общественно приемлемого баланса социальных интересов. Ката-

лог конституционных прав и свобод пополняется социально-экономическими и социально-культурными правами и свободами, субъектами которых преимущественно становятся «трудящиеся», а точнее говоря, работники наемного труда. Появляются и конституционные права и свободы предпринимателей, работодателей.

Пожалуй, первой конституцией, в которой тенденция к социализации получила весьма заметное выражение, стала Политическая конституция Мексики от 5 февраля 1917 г., принятая как итог победы в этой стране длившейся несколько лет демократической революции. Эта конституция, действующая с рядом изменений, имеет до настоящего времени, например, специальный раздел о труде и социальном обеспечении, подробно регулирующий отношения между трудом и капиталом и содержащий ряд гарантий для лиц, принадлежащих к той и другой стороне. Глава «О гарантиях прав человека» содержит наряду с нормами, провозглашающими права человека и их гарантии, также и подробное регулирование отношений собственности, включая земельную.

Упрочению в мировой конституционной практике рассматриваемой тенденции немало способствовали «социалистические» конституции, в первую очередь советские. Именно в этих конституциях вопросы общественного строя стали регулироваться более или менее целостным образом (хотя во многом соответствующие положения были демагогическими, фиктивными). Именно эти конституции, начиная со «сталинской» Конституции СССР 1936 г., в перечне конституционных прав и свобод главный упор делали на социально-экономических правах. Хотя основное из этих прав — право на труд как право на получение гарантированной работы с оплатой труда по его количеству и качеству — юридическо-го механизма реализации иметь просто не может.

Тем не менее законодатель в демократических странах уже не мог, как прежде, игнорировать социально-классовые отношения. Само существование «социалистических» и «национал-социалистических» тоталитарных режимов, возникших на почве обоснованного социального протеста трудящихся, показало миру ту грозную опасность, которой чревато ограничение демократического государства ролью «ночного сторожа», упование на стихийное рыночное саморегулирование общественных отношений, включая отношения межклассовые. Потребовались конституционные способы перераспределения общественного богатства с целью недопущения кричащей социальной несправедливости, порождаемой стихийным действием рынка.

Конституции, принятые вскоре после Второй мировой войны и позднее в странах, вступивших или вернувшихся на путь демократиче-

ского развития, уже уделяют значительное место регулированию социальных отношений в широком и узком смысле. Например, часть I Конституции Итальянской Республики 1947 г. содержит главы, посвященные соответственно гражданским отношениям (личные и политические права, свободы и гарантии), этико-социальным отношениям, экономическим отношениям (права, свободы и гарантии трудящихся, отношения собственности), политическим отношениям.

В связи с рассматриваемой тенденцией следует отметить, кроме того, институционализацию политических партий, а также в ряде случаев иных общественных объединений. В прошлом веке существование политических партий в конституциях никакого отражения обычно не находило. Теперь же определение их политической роли становится неотъемлемой частью любой демократической конституции, появляются специальные законы, регулирующие их статус. Устанавливаются конституционные гарантии деятельности профсоюзов, кооперативов, организаций предпринимателей, она получает новое законодательное регулирование на конституционной основе.

Другая тенденция развития конституционного права — его демократизация. Эта тенденция вполне проявилась уже в XIX в. Наиболее яркое свое выражение она получила в постепенном переходе от цензового избирательного права ко всеобщему и равному, что завершилось уже в середине XX в. Наряду с расширением каталога конституционно гарантированных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованием их гарантий, возникают и развиваются новые демократические институты. В качестве примера можно назвать административную и конституционную юстицию, омбудсманов, замену административной опеки над местным самоуправлением административным надзором и т.д.

Эра информатизации, в которую вступает общество наиболее развитых стран, несет с собой новые возможности развития непосредственной демократии: компьютер в каждой семье, обуславливая все более высокий уровень образования и получение всей необходимой информации, позволяет каждому более или менее компетентно участвовать в принятии все более важных государственных и иных управленческих решений, не покидая своего жилища.

Несколько особняком по отношению к рассмотренным тенденциям следует упомянуть интернационализацию конституционного права. Она проявляется прежде всего в сближении национального конституционного права с международным публичным правом, вследствие чего между ними подчас пропадает четкая граница. Достижения конституционного права обобщаются на международном уровне и становятся

актами международного права — пактами, конвенциями и т.п., которые обязывают государства-участники внести в свое национальное законодательство те или иные демократические конституционно-правовые институты (например, права человека). Во многих конституциях ныне прямо записано, что принципы и нормы международного права составляют часть национального права, в том числе и конституционного, а в случае расхождений с нормами национального законодательства имеют перед ними приоритет. Так, согласно статье 25 германского Основного Закона, «всеобщие правила международного права являются составной частью права Федерации. Они имеют преимущество перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории».

Региональное политическое сближение государств и создание общих органов, уполномоченных на издание актов, непосредственно действующих на территориях соответствующих государств, как это имеет место, например в Европейском сообществе, тем более создает сложность в определении юридической природы этих актов. Например, что представляет собой акт, регулирующий прямые выборы в Европейский парламент, — источник международного права или конституционного права государств-участников? Скорее всего, и то и другое.

Существование отмеченных тенденций не означает, что конституционно-правовое развитие каждой страны осуществляется в точном соответствии с ними. В отдельных странах встречаются перерывы в их действии и даже попятное движение. Так, вряд ли можно утверждать, что действующая Конституция Французской Республики 1958 г. демократичнее ее предшественницы, принятой в 1946 г.; скорее напротив. Однако обзор именно генеральной совокупности конституций мира позволяет сделать вывод о неодолимости указанных тенденций, ибо они обусловлены социальным прогрессом — таким имманентным развитием общественного строя, которое открывает человеку все большие и все лучшие возможности для самореализации.

Если обратиться к проекту Конституции Российской Федерации, разработанному Конституционной комиссией РСФСР, легко увидеть, что рассмотренные выше тенденции получили в нем свое последовательное воплощение.

Проект социален. Права и свободы человека и гражданина, гарантируемые его нормами, охватывают весь современный комплекс, все «поколения» прав и свобод, в том числе социально-экономические и социально-культурные. В разделе «Гражданское общество» охарактеризованы функции основных общественных институтов и определе-

ны направления государственной политики в экономической, социальной, культурной областях, а также в общественно-политической сфере.

Проект демократичен. Он отвечает самым высоким критериям демократии, выработанным современной обществоведческой мыслью. В проекте предусматриваются эффективные государственные гарантии прав и свобод человека и гражданина. Довольно последовательно проводится в нем принцип разделения и взаимного уравнивания ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной, а также принцип рационального распределения властных полномочий между уровнями управления — центральным (федеральным), республиканским (земельным) и местным; при этом на каждом уровне обеспечивается самоуправление народа, включая максимально возможную самоорганизацию. Конечно, речь в данном случае идет о проекте федеральной Конституции, из чего следует, что она не может и не должна подробным образом регулировать организацию и функционирование власти в республиках и землях, а тем более на местах. Однако включенные в проект принципы призваны гарантировать соблюдение демократических начал как законодателем, так и правоприменителем в республиках и землях. Необходимо, кроме того, подчеркнуть, что проект предусматривает широкие возможности использования институтов непосредственной демократии, прежде всего референдумов и народной инициативы.

Наконец, проект интернационален в том смысле, что отвечает самым высоким международным стандартам. При разработке проекта имелось в виду основательным образом реализовать международные обязательства нашей страны, относящиеся к сфере конституционного регулирования. Это касается не только международно признанных и гарантируемых прав человека, но и таких демократических принципов, как приоритет международного права перед национальным, государственная внешняя политика, ориентированная на укрепление мира и развитие международного сотрудничества. Наряду с прогрессивными национальными российскими традициями в проекте использован передовой зарубежный конституционный опыт. Есть основания полагать, что сам проект представляет собой вклад в мировую прогрессивную конституционно-правовую мысль, не говоря уже о теории отечественного конституционализма, развитие которой проект поднимает на новую, более высокую ступень.

Б.А. Страшун,
доктор юридических наук

Предложения по порядку доработки Конституции РФ¹

В настоящее время Конституционная комиссия, образованная Съездом народных депутатов РСФСР, завершает выполнение своей задачи. Подготовленный ею проект Конституции РФ дорабатывается с учетом замечаний палат, комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, положений и других конституционных проектов и предложений граждан. Приняты во внимание изменения, внесенные в действующую Конституцию РСФСР, а также положения законов, принятых в 1990–1991 гг. Доработанный проект может быть опубликован к концу августа 1991 г.

Необходимость в принятии новой Конституции России стала к настоящему времени еще более настоятельной, чем год назад, когда была сформирована Конституционная комиссия. Изменения действующей Конституции РСФСР, хотя и приспособили ее в известной мере к общественным потребностям, в полной мере этой задачи не решили и решить не могут. Конституция РСФСР, создавшаяся для легитимации административно-командной системы, ныне являет собой противоречивый документ, юридически препятствующий проведению необходимых общественных преобразований. Верховный Совет РСФСР порой вынужден принимать законы, противоречащие Конституции, что не способствует уважению к закону и укреплению правопорядка, препятствует превращению нашего государства в правовое.

Если мы хотим преобразовать наше общество таким образом, чтобы вывести его на магистральный путь социального прогресса, необходимо создать для этого прочную конституционную базу. Такой базой может стать только новая Конституция РФ при условии, что основополагающие принципы нынешнего проекта не будут выхолены посредством разного рода компромиссных поправок. Предел для возможных компромиссов здесь практически достигнут.

В то же время очевидно, что соотношение политических сил на Съезде народных депутатов РСФСР не соответствует этому соотношению в российском обществе и не дает возможности принять новую Конституцию посредством обычной процедуры. В этих условиях представляется целесообразным, чтобы Президент РСФСР, получивший ман-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 139–140.

дат доверия народа России, стал главным двигателем конституционного процесса.

С этой целью в структуре президентского аппарата следовало бы учредить специальное подразделение, на которое была бы возложена задача окончательной отшлифовки проекта Конституции, после чего проект должен быть вынесен на референдум. Решение народа необходимо здесь потому, что на базе новой Конституции должно осуществиться коренное изменение общественного строя.

После вступления новой Конституции в силу указанное выше подразделение президентского аппарата консультировало бы Президента по вопросам реализации Конституции и ее возможного дальнейшего развития. Эта задача вытекает из функции президента как главы государства. Она не является посягательством на прерогативы законодательной власти, но способствует осуществлению инициативных полномочий Президента.

В состав подразделения могли бы входить народные депутаты, другие общественные деятели, специалисты. Именоваться оно могло бы, например, конституционно-правовым советом.

*Р.И. Хасбулатов,
и.о. Председателя Верховного Совета
Российской Федерации*

**Политическая ситуация в России и СССР,
сложившаяся в результате
государственного переворота (ГКЧП)
19–21 августа 1991 года¹**

Контрреволюция, перешедшая в революцию

Контрреволюция, которая пыталась задушить демократию, потерпела крах, а сама эта попытка превратилась в народную революцию. Как разворачивались трагические события? В ночь с 18 на 19 августа 1991 года отстранен от власти законно избранный Президент страны. Какими бы причинами ни оправдывался этот произвол, страна столкнулась с правым, реакционным, антиконституционным переворотом. Он направлен

¹ Текст доклада подготовлен в 1991 г. Публикуется по рукописи книги: *Хасбулатов Р.И.* Четвертая Республика: государство Путина. М., 2007. С. 230–239.

не просто против Горбачева, он преследует задачи не просто отстранить от власти в России Верховный Совет во главе с Хасбулатовым и президента Ельцина. Он направлен против каждого гражданина страны, против его прав и свобод.

При всех трудностях и тяжелейших испытаниях, переживаемых народом, демократический процесс в стране приобретает все более глубокий размах, необратимый характер. Народы России становятся хозяевами своей судьбы. Существенно ограничены бесконтрольные права неконституционных органов, включая партийные. Руководство России заняло решительную позицию по Союзному договору, стремясь к единству Советского Союза, единству России. Наша позиция по этому вопросу позволила существенно ускорить подготовку Союзного договора, согласовать его со всеми республиками и определить дату его подписания — 20 августа с.г.

Чрезвычайная сессия Верховного Совета РСФСР созвана в трагические для нашего Отечества дни, когда самозваная хунта, провозгласившая себя «Государственным комитетом по чрезвычайному положению», отстранила от власти законного Президента страны, осуществила контрреволюционный государственный переворот, поставила страну на грань гражданской войны.

Вместе с отстранением от власти Президента Горбачева заговорщики ставили своей стратегической задачей отстранение от власти лидера российского государства Б.Н. Ельцина, захват и интернирование Президента России, прогрессивных деятелей Верховного Совета и Правительства РСФСР. Это очевидно и не подлежит никакому сомнению.

Эти цели осуществлялись последовательно, жестко, цинично и с огромным размахом. В Москву были стянуты войска: более 500 танков и около 10 различных дивизий армии, отдельных полков, включая части спецназа. КГБ, ОМОН, МВД, десантные части, причем все они концентрировались в районе нашего Белого дома, непрерывно маневрируя. Была поставлена прямая цель захвата здания Верховного Совета, резиденции Президента России и Правительства России. Здание наше оказалось окружено плотным кольцом броневой техники и воинскими частями, готовыми к захвату последнего плацдарма свободы, взяв который путчисты могли бы добиться победы по всей стране и развязать кровавый террор против народа, избравшего путь свободы и обновления Отчизны.

В эти тяжелые часы мы могли противопоставить войскам только волю и решимость народа. И эти черты героически проявили москвичи. Они встали на пути путчистов, их спецназовских войск, защитили честь

и достоинство первого российского Президента, Верховного Совета и Правительства Российской Федерации. Мы восхищаемся их мужеством и искренне их благодарим.

Протесты и возмущение переворотом, устроенным так называемым «Государственным комитетом по чрезвычайному положению» (ГКЧП), продолжают нарастать. Практически везде, за исключением отдельных областей, краев и республик, руководители которых поспешили угодить узурпаторам, не выполняются распоряжения относительно создания местных структур власти этого комитета. Однако газеты «Правда», «Советская Россия», «Московская правда», Центральное телевидение, некоторые другие средства массовой информации, создают ложное впечатление о реальном положении вещей, не показывают, сколь велико негодование наших российских народов, направленное против самозванного «комитета», откликнувшихся на воззвание «К гражданам России», подписанное российским руководством.

Встает вопрос: а кому нужны все эти газеты и это телевидение, в которых нет ни грамма правды? Давайте их национализируем и превратим эти СМИ в действительно народные средства информации. И делать это надо сейчас, на этой нашей сессии Парламента.

Я не знаю, чем руководствуются коллективы этих газет, наши прекрасные журналисты, которые терпят угодников, руководителей-редакторов и готовы служить любому режиму? Вчера, когда во главе государства был Президент Горбачев, они восхищенно говорили одним языком, сегодня пришел узурпатор Янаев — и точно такими же остаются стиль, язык и нравы этих представителей «четвертой власти». Что это за газеты? Что это за телевидение? Что это за люди, в них работающие? А вчерашние верноподданные Верховных Советов некоторых республик, областей и краев, которые клялись в любви и преданности Горбачеву, сегодня такие же кровные клятвы адресуют узурпатору Янаеву и его клике, и кое-кто даже поспешил создать структуры ГКЧП. Мы будем снимать с работы этих нарушивших Конституцию должностных лиц и привлекать к уголовной ответственности. Никто не уйдет от возмездия за пособничество государственным преступникам (в том числе высшие чины органов КГБ СССР, Прокуратуры СССР и другие преступники).

Надо отметить, что в сложившихся обстоятельствах действия Президента России, Президиума Верховного Совета и Правительства и особенно наших депутатов, их коллег из Моссовета, были энергичными, но в то же время рассудительными и спокойными. Ни на минуту не возникла здесь паника, все устремления были направлены на попытки мирного решения конфликта. В этих целях Председателю Верховного Сове-

та СССР Лукьянову, практически единственному законному руководителю страны, был представлен мною документ с перечнем требований российского руководства. Утром 20 августа с этим документом в Кремль прибыли Хасбулатов, вице-президент Руцкой и Председатель Совета Министров Силаев. В ходе нашей беседы нам удалось согласовать некоторые наши действия, в частности ГКЧП было предупреждено о возмездии, если будет пролита хоть одна капля крови невинных людей в Москве. Для того чтобы представили, о чем шла речь, хотел бы зачитать некоторые из этих требований. Они достаточно коротки, но последовательны и жестки. Их выполнение дало бы, на наш взгляд, возможность быстро вернуть страну к нормальному конституционному порядку. Позвольте зачитать основные из них — документ Вы можете получить в секретариате.

Первое. Организовать в течение 24 часов с момента получения этого документа встречу Б. Ельцина, Р. Хасбулатова и И. Силаева — с Президентом СССР М. Горбачевым. К встрече привлечь Янаева.

Второе. Если Президент Горбачев действительно болен, провести в ближайшие три дня медицинское его освидетельствование с участием специалистов-экспертов Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) ООН. При этом мы считали, что вполне можем взять на себя даже валютные расходы, если союзные власти не в состоянии обеспечить оплату такой экспертизы.

Третье. Немедленно отменить все ограничения на деятельность российских средств массовой информации.

Четвертое. Отменить действие чрезвычайного положения на всей территории РСФСР. Обеспечить депутатам российского парламента возможность беспрепятственного прибытия в Москву.

Пятое. Немедленно восстановить все виды связи для нормально функционирования российского руководства — Верховного Совета, Президента, Правительства.

Шестое. Объявить о роспуске незаконно созданного Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР и отменить все его постановления и распоряжения.

Так вот, уважаемые парламентарии, мы с Лукьяновым вели переговоры относительно этих условий-требований. Что-то он обещал выполнить, в том числе не препятствовать в созыве депутатов на данную чрезвычайную сессию Верховного Совета России. Это условие, — как мы видим, — он выполнил. Лукьянов пытался каким-то образом связать государственный переворот с политикой российских властей, по его словам, создавшим ситуацию, которую можно было решить лишь путем «введе-

ния режима чрезвычайного положения». Отсюда, по его мнению, «крайние реакционные силы» вынуждены были взять власть и т.д. и т.п. В конце концов, когда мы четко потребовали выполнения наших требований, Лукьянов с ними согласился. И даже с тем, что природа этого Государственного комитета по чрезвычайному положению «не совсем законна».

Таким образом было достигнуто понимание, того, что ГКЧП — это, во-первых, незаконный, неконституционный орган власти. Во-вторых, «чрезвычайное положение», объявленное неконституционным «комитетом», является также незаконным и подлежит немедленной ликвидации. В-третьих, все действия этого Государственного комитета» и его решения подлежат отмене, как незаконные действия.

Отсюда вытекает основной вывод: члены этой хунты совершили тяжкие государственные преступления. Налицо измена Отечеству и Конституции. Очевидно, что они, то есть участники и организаторы ГКЧП, подлежат уголовному преследованию. Об этом, конечно, мы не говорили вслух, но наше понимание обстановки заставляло сделать этот логический вывод.

Мы, со своей стороны, обязались, в кратчайшие сроки прекратить демонстрации, забастовки и другие формы массовых выступлений народа. Договорились, что постараемся наладить сотрудничество и с войсками, с тем чтобы начать их отвод.

К сожалению, не все из согласованных положений оказалось выполненным. Лукьянов или не захотел, или не смог выполнить свои обещания. Вы знаете, получилось наоборот — нагнетание огромной напряженности на протяжении всего дня и ночи 20 августа. В Москву стало прибывать еще большее количество войск (в основном КГБ и ОМОН), броневой техники. Мы получили достоверные данные о готовящемся штурме парламентского дворца. И если он не состоялся, то не потому, что «ГКЧП» изменил свои намерения, — «их» намерения изменили мы с Вами — российские парламентарии, народ, москвичи, выступившие против хунты. Вот таким образом развивались эти трагические события в течение последних двух дней и ночей.

Должен прямо сказать: тем, что мы, чрезвычайная сессия Верховного Совета России, начали свою работу в нашем здании Верховного Совета, мы обязаны, прежде всего, массовому героизму москвичей. Они немедленно откликнулись на обращение российского руководства, которое было написано рано утром мной, президентом Ельциным и премьером Силаевым. Этот первый официальный документ, в котором четко и немедленно, без всяких задержек, была определена наша позиция по отношению к заговорщикам-путчистам, стал очень быстро распро-

страняться по Москве и стране, вначале только нашими депутатами и работниками аппарата Верховного Совета, а позже — через СМИ. Так вот, москвичи немедленно пришли под стены нашего парламентского дворца, не дали возможность заговорщикам арестовать руководителей России, объявивших в указанном Обращении войну путчистам.

А уже в 11 часов того же дня Президиум принял свое первое постановление, в котором осудил создание ГКЧП, квалифицировал его действия как государственный переворот и созвал настоящую, чрезвычайную сессию Верховного Совета России. Ни одна союзная республика, даже те из них, лидеры которых громче всех кричали о своей «суверенности» — ничего подобного не сделали. Все они трусливо умолкли, едва на политическом горизонте появились реальные признаки грядущего тоталитаризма. Чего стоят эти политики? Большая политика — это не только власть, слава и почести — это и ответственность перед народом, это и большая опасность и риск. Политик, государственный деятель должен быть честным, отважным и смелым, — в противном случае следует избрать другую профессию.

Основной реальной, организованной политической силой, которая выступила против планов ГКЧП, явился наш Парламент — Верховный Совет, народные депутаты. Пока не был создан сам Верховный Совет, согласно Конституции, действовал Президиум, выполняя все полномочия Парламента, имея должный кворум и непрерывно обсуждая складывающуюся оперативную ситуацию. Хочу отметить, что за исключением нескольких членов Президиума (точнее — двух человек), все действовали четко, грамотно, осуществляли связи с Армией, нашими регионами, предоставляли им нужную информацию и инструктивные материалы, предостерегали от необдуманных действий военных и иных должностных лиц и местных депутатов. Мы все, депутатский корпус, премьер Силаев — действовали слаженно, как единая команда. Это наше единство во многом способствовало тому, что та огромная поддержка со стороны народа, которую мы получали в дни переворота, была использована нами тактически правильно, и мы, как мне представляется, близки к завершению этой драматической ситуации. Точнее, ее первого этапа, этапа вооруженного противостояния. Возможно, ликвидация последствий второго этапа — может быть даже еще более сложной, по сравнению с первым этапом, задачей.

Я имею ввиду те последствия для единства СССР, которые вызвал этот неудавшийся переворот: сможем ли мы сохранить это единство? Здесь уже много неопределенностей. Эти неопределенности связаны с некоторыми весьма серьезными факторами.

Новые факторы

Первый фактор. Полная дискредитация руководства КПСС, да и самой этой партии — Коммунистической партии Советского Союза. Вполне очевидно, что с этого дня, 21 августа 1991 года, она фактически перестает существовать как государственная партия, как правящая страной политическая сила.

Второй фактор. Какой будет концепция нового Союзного договора? Очевидно, что путч, независимо от того, как он завершится, нанес мощный удар по конструкции этого проекта Договора, который мы собирались обсудить и подписать 20 августа. Судя по заявлениям и выступлениям путчистов-заговорщиков, они были против этого Договора, полагая, что он «разрушает СССР». Но сам этот путч как раз и разрушил подготовленный Горбачевым вариант Договора. И вряд ли ныне лидеры союзных республик захотят поставить свои подписи под этим проектом Договора: ситуация изменилась кардинально — по Союзу ССР нанесен смертельный удар действиями ГКЧП.

Третий фактор. Складывается впечатление, что горбачевская концепция «обновленного Союза» основательно дискредитирована, как и само реформирование общественной системы на базе существующих социалистических ценностей.

Возможно, нам следует избрать иную модель развития — модель конвергенционистского типа, на базе синтеза социалистических и капиталистических элементов. Как и каким образом это следует осуществить, надо всем нам основательно продумать, с учетом складывающейся новой реальности общественно-психологического восприятия последствий путча. ГКЧП — это выразитель наиболее правого, реакционного крыла КПСС, а его поражение способствовало сильнейшей девальвации социалистических ценностей. Во всяком случае, очевидно, что в экономике идея «социалистического рынка», к которому все мы дружно стремились, оказалась подорванной. Теперь нам — и прежде всего Верховному Совету, и Президенту, и Правительству, — следует основательно подумать над тем, каким он должен быть, этот рынок — социалистическим или капиталистическим, однако, ясно, что ни капитализм, ни социализм не может рассматриваться как самоцель, целью должно быть общее благо, а социализм/капитализм рассматриваются как инструменты (механизмы) в достижении этого общего блага.

Таким образом, социализм и капитализм — это всего лишь способы достижения социально-культурных и экономических задач. Если в наших условиях капитализм окажется менее эффективным, чем социализм, мы смело должны избрать другую систему, может быть, в большей

степени идти по пути конвергенции, используя преимущества каждой из систем. Нас не должны сдерживать догматики-апологеты ни капитализма, ни коммунизма...

Надо отметить, что определенное влияние на тех, кто совершил государственный переворот, оказали лидеры многих стран: Венгрии, Болгарии, Чехословакии (в частности, Александр Дубчек), президент США Буш, премьер-министр Великобритании Мейджор, президенты Аргентины и Финляндии, премьер-министр Японии, парламентарии многих стран, которые созванивались в эти дни с Ельциным и со мной, поддерживали нас, в том числе наше требование освободить Горбачева из режима изоляции. Все они твердо заявили, что единственную гарантию свободного развития СССР они видят на пути мирного развития, осудили попытку военного давления на российских парламентариев, потребовали возвращения в Москву президента СССР Михаила Горбачева.

Руководство Российской Федерации, ее Президент и руководство Парламента, благодаря такому пониманию влиятельными силами мира сложившейся обстановки в стране и нашей деятельности, мощно поддержанной населением, сумели использовать этот фактор с тем, чтобы предотвратить кровопролитие, исходя из того, что кровь даже одного человека, одна жертва — это уже трагедия. Мы скорбим о погибших в результате попытки государственного переворота трех молодых людях. Это — большая утрата. Возможно, их гибель позволила избежать крупного кровопролития, ознаменовавшего, возможно, начало гражданской войны.

...Но войска все еще находятся здесь, хотя некоторые части выводятся. Утром я беседовал с Лукьяновым. Он заверил, что хунта дала ему обещание о выводе этих войск.

...Размышляя о причинах переворота, невозможно не думать о системе кадровой политики в государстве. Я думаю, что всякие назначения на крупные должности должны проходить через какое-то «сито» — и профессиональное, и нравственное. Как же это получается, что высшие руководители, глядя нам прямо в глаза, лгут самым наглым образом. Помоему, только в нашем «социалистическом» обществе возможно такое. Я не знаю другого такого современного общества, где так безнравственно попираются общепризнанные человеческие нормы поведения. Мне этого не понять.

Уважаемые депутаты! Хотел бы вернуться к вопросу о причинах переворота, о том, какие выводы из происшедшей трагедии нам надо сделать, какие решения подготовить и принять для того, чтобы не допустить таких ситуаций в будущем.

Прежде всего, как вы думаете — почему переворот осуществлен накануне подписания Союзного договора? Почему подписание Союзного договора так испугало контрреволюцию, реакцию, путчистов? Не кажется ли вам, что здесь есть очень серьезные глубинные причины? Помните, как нас упрекали (особенно Борису Николаевичу Ельцину доставалось), что российское руководство не желает «обновленного Союза», препятствует разработке Союзного договора, не «желает подписывать его». Сколько было, причем совершенно несправедливой, критики. Но когда мы, своими делами доказав, что стоим за единый Советский Союз и за единую Россию, когда мы практически возглавили деятельность по разработке, заключению и подписанию Союзного договора — вдруг те «критики» развернули свои критические стрелы на 180 градусов, рассуждая следующим образом: если российское руководство соглашается с этим новым «союзом», следовательно «дело нечистое», «новый союз» никуда не годится, «Договор очень плох!» Они стали искать какие-то подводные течения, скрытые причины, почему он нам выгоден и почему его не надо подписывать. Отчего-то им не приходит в голову здравая мысль: он нам действительно выгоден в силу одной причины — искренней заинтересованности в сохранении единого Советского Союза. Простая и здравая логика. Никаких хитросплетений в этом деле с нашей стороны нет и не было. Хотя, как вы помните, мы не со всеми статьями Договора согласились и намерены были уже в ходе обсуждения у Горбачева выделить эти статьи из текста Договора.

Ясна сама подоплека такой тактики обструкционистов: их не устраивает сильная и самостоятельная Российская Федерация в составе СССР. Это во-первых. Во-вторых, их не устраивает процесс децентрализации жестко централизованной системы власти и управления. И речь, естественно, идет о том, что традиционные партийно-государственные структуры практически полностью лишаются своей власти.

С другой стороны, леворадикальные элементы, так называемые «демократы», мечтающие о «ропуске СССР», также не хотели успеха горбачевского проекта «Обновленного Союза». Интересы крайне правых сил из КПСС и крайне левых демократов совпали в этом дьявольском альянсе ГКЧП.

...Сегодня качественно другая ситуация. ГКЧП сильнейшим образом напугал людей в союзных республиках. Если раньше в оппозицию к Союзному договору «играли», насколько я понимаю, их лидеры, сегодня уже сами люди, по всей видимости, будут поддерживать этих своих лидеров, добивающихся полной независимости от «такого» Союзного центра. Во всяком случае, очевидно, что Прибалтика изберет путь неза-

висимости, возможна аналогичная ситуация с Молдавией, закавказскими республиками. И самое важное: как бы не «потерять» Украину? Таким образом, новая ситуация, сложившаяся сегодня, 21-го, совершенно иная, чем два дня тому назад, до 19 августа. Она требует от нас предельного напряжения наших интеллектуальных возможностей и способностей, чтобы попытаться остановить начинающийся дезинтеграционный процесс СССР и России, нам необходимо быстро решить вопрос о какой-то форме сохранения единого Союза, — пусть в неполном составе республик. Повторяю, все это надо осуществить очень быстро, но исключительно грамотно. Здесь многое зависит от России, ее Президента, нашего Парламента.

В то же время, нам нельзя допустить «охоты за ведьмами», попыток расправы с членами коммунистической партии, они совершенно не причастны к событиям. Партийная бюрократия — это одно, а рядовые коммунисты — это совершенно другое, никакой разницы между последними и беспартийными практически не существует.

Следует разобраться с главными зачинщиками трагедии, в том числе на уровне руководящих кругов этой партии. Не забудем и то, что Горбачев — Генеральный секретарь ЦК КПСС. Знали в ЦК об аресте Горбачева? Почему он (ЦК) не действовал (не протестовал)? Или он (ЦК) действовал — но мы пока что не знаем, каким образом он действовал, какие решения принимал? Все это надо досконально выяснить...

Спасибо всем!..

*Е.Л. Черников,
доктор исторических наук,
В. Бондарев,
кандидат экономических наук
Б.Н. Кочерга,
кандидат философских наук*

Доработка проекта Конституции Российской Федерации: путь к согласию¹

Изучение и сравнительный политологический анализ проектов новой Конституции России, разработанных Конституционной комиссией РСФСР (А) и инициативной группой народных депутатов РСФСР,

¹ Конституционный вестник. 1991. № 6. С. 2–12.

представляющих фракцию «Коммунисты России» (Б), показывает, что данные проекты заключают в себе два существенно различных подхода к конституционному строительству России, две противоположные по своим фундаментальным основам концепции организации общества.

Проект А представляет конституционную концепцию, обеспечивающую системопреобразующие реформы, ведущие к качественному изменению всего общественного уклада (политического строя, социально-экономической системы) в направлении к правовому государству, гражданскому обществу, реальной демократии.

Альтернативный проект Б, несмотря на декларативно-демократическое оформление, определяет характер, направленность и границы системомодернизирующих преобразований, не меняющих однако существо прежнего общественного строя. Такая общая характеристика двух проектов даже не требует специальных обоснований, ибо признается самими авторами представленных документов.

По нашему мнению, официальное внесение этих проектов для обсуждения в неизменном виде вызовет не только конфронтацию в рамках Российского парламента, но и приведет к опасному усилению противостояния политических сил в масштабе всего общества. Учитывая расстановку общественно-политических сил в стране, реальные возможности нынешних властных структур, патерналистские настроения и идеологические стереотипы значительной части массового сознания, имеются основания предполагать небеспроблемное прохождение конституционной концепции, представленной вариантом проекта А. В этом случае не только сегодняшние политические позиции демократических сил будут значительно потеснены, но и возможности их успеха в перспективе окажутся существенно ограничены конституционно-правовыми нормами проекта Б.

Тактика парламентской и общеполитической борьбы демократических сил в сложившейся ситуации должна быть подчинена не сохранению атрибутивных новаций, а отстаиванию существа важнейших конституционных положений проекта А, обеспечивающих переход к демократическому общественному строю. Достижение этой цели требует последовательного проведения и конституционного закрепления двух основополагающих принципов:

- 1) политического и экономического суверенитета;
- 2) социальной демократии.

I. Сохранение существа первого принципа возможно, по нашему мнению, на основе определенного компромисса с проектом Б.

1. Наряду с возможностью добровольного объединения Российской Федерации с другими государствами в Союз на основе договора (раздел I, статья 1.10 проекта А), должно быть четко определено отношение к Союзу ССР.

2. Учитывая социально-психологические настроения значительной части избирателей, основанные и на собственных вполне искренних подозрениях к демократическим силам, и на определенной действительности политических спекуляций и обвинений «демократов» в «попытках развала Союза ССР», считаем возможным дополнить указанную статью 1.10 пунктом 3, заимствованным из проекта Б: «Российская Федерация, выражая волю и интересы наций и народностей, исторически объединившихся в пределах территории республики, объявляет о своей приверженности добровольному объединению народов, входящих в Союз ССР». Саму же статью 1.10 целесообразно переместить в начало Раздела I (статья 1.2).

3. Такое дополнение и «передвижение» указанной статьи определяет необходимость обозначения наиболее важных принципов и целей Союза ССР, а самого Союза — как формы и способа более эффективной реализации интересов субъектов Союза, гармонизации их приоритетов. Верховенство Российской Конституции и ее законов на территории республики следует обосновать как фактор, объединяющий и укрепляющий Союз.

4. В этой связи существенной коррекции и компромисса требуют статьи проекта А, определяющие суверенитет внешней и оборонной политики Российской Федерации. Смысл этого компромисса видится в следующем:

а) оставляя за собой суверенное право инициативной внешнеполитической деятельности и собственной позиции в качестве самостоятельного субъекта международных отношений, Российская Федерация на равных основаниях с другими субъектами Союза участвует в определении и разработке единого внешнеполитического курса, учитывающего, представляющего и наиболее эффективно реализующего ее собственные интересы, через реализацию интересов всего Союза;

б) решительное неприятие не только со стороны центральных властных структур, определенных политических сил, армии, но и со стороны значительной части общества вызовет глава 5.10 проекта А «Защита государства». Прежде всего это относится к положениям о создании собственных регулярных Вооруженных Сил Российской Федерации для защиты ее государственного суверенитета и территориальной целостности. Нельзя не видеть, что уже сегодня сама идея создания «собственной

армии» активно и небезуспешно используется соответствующими политическими силами для «блокировки» демократических преобразований и дискредитации демократического движения в целом.

В сложившейся ситуации негативное отношение к главе 5.10 не изменят ни смягчающие обороты типа: «Вооруженные Силы Российской Федерации могут создаваться», ни статья 5.10.4 о совместной обороне при заключении договоров и союзов.

Коррекция позиции проекта А по данной проблеме представляется в следующем. Российская Федерация заявляет и конституционно закрепляет свое суверенное право на вооруженную защиту государственного суверенитета и территориальной целостности. Она признает, что наиболее эффективно и целесообразно это право может быть реализовано через создание объединенных Вооруженных Сил Союза. При этом Российская Федерация, исходя из интересов защиты своего суверенитета и территориальной целостности, участвует в разработке военной доктрины Союза, строительстве и командовании объединенными Вооруженными Силами, отдавая за собой собственное право формирования и руководства внутренними войсками, службой безопасности, милицией.

II. Конституционное закрепление принципа социальной демократии представляется чрезвычайно сложной проблемой, требующей в условиях парламентской и общеполитической борьбы сочетания твердости в отстаивании существа данного принципа и гибкости в тех случаях, когда это существо, несмотря на возможные уступки и компромиссы, может быть сохранено.

Заложенные же в проекте Б идеологические и экономические приоритеты и ограничения воздвигают непреодолимые заслоны для реализации принципа социальной демократии. Нужно добиться снятия этих заслонов по следующим основным направлениям.

1. Экономические основания общественной организации. Декларируя «разнообразие форм собственности», проект Б предлагает конституционное закрепление «преобладания» таких разновидностей собственности, которые по существу являются государственными. Сюда относится не только собственность, реализуемая в форме «непосредственного государственного управления», но и значительная часть, так называемой «коллективной» и «акционерной» собственности. Что же касается частной собственности, то она допускается, «в порядке исключения по решению органов государственной власти». Таким образом, проект Б пытается конституционно обеспечить, хотя и не монопольное, как прежде, однако приоритетное положение государственной (по сути

корпоративно-ведомственной, бюрократической) собственности. По своим политическим целям это является не чем иным, как экономическим обеспечением приоритетного положения во властных отношениях тех политических и социальных сил, которые стоят за данной формой собственности.

Здесь находится тот важнейший и определяющий пункт, по которому компромисс проекта А с проектом Б невозможен. Конституционное закрепление равноправного существования и экономического функционирования различных форм собственности имеет принципиальный смысл и значение.

Далее: вопрос о частной собственности на землю.

Здесь следует иметь в виду по крайней мере два обстоятельства. Первое. Даже в той, составляющей относительное меньшинство, части населения, которая непосредственно занята сельскохозяйственным производством, отношение к частной собственности на землю неоднозначно. Второе. Положения проекта А, определяющие возможность частной собственности на землю в сочетании с положениями уже принятого российского закона, содержат такие ограничения, которые по сути устанавливали бы не собственность, а владение земельными участками (по закону в течение 10 лет купля-продажа земли запрещена).

Исходя из этой реальности, представляется возможной уступка проекту Б включением формулировки статьи 16 данного проекта: «Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории».

Положения о пожизненном владении, передаче этого права по наследству, материальная компенсация бывшему владельцу за произведенные земельные улучшения, насаждения, постройки и т.п. — сохраняются. Конституционное закрепление права на пожизненное владение землей с передачей этого права по наследству уже само по себе явится крупнейшим завоеванием. В сочетании с конституционным положением о равенстве форм собственности оно окажется способным качественно преобразовать всю систему отношений и производства в сельском хозяйстве. А это, в свою очередь, подготовит как объективные экономические и политические, так и субъективные психологические предпосылки для возможного введения частной собственности на землю.

2. Политическая система общества. Наряду с положениями о многопартийной политической системе и равенстве всех политических партий, проект Б содержит такие идеологические ограничения, которые де-

лают невозможным реальный политический плюрализм. Прежде всего это относится к определению типа общества как «демократического социализма» Это положение по сути превращает демократические партии, не разделяющие коммунистическую и социалистическую идеологию, в антиконституционные. В лучшем случае — отводит таким партиям роль декораций реальной политической власти.

Однако борьба против конституционного определения типа общества (в данном случае — социалистического) связана с целым рядом трудностей и препятствий не только политико-идеологического, но и социально-психологического характера. Значительная часть населения (и не только члены КПСС) определяют свое отношение к социализму как к историческому завоеванию, общественной ценности и перспективе. Учитывая это обстоятельство, видятся следующие основные направления в борьбе за конституционное закрепление политического плюрализма и социальной демократии:

а) парламентско-юридическое направление. Это направление, с одной стороны, обнаруживает и представляет конституционное противоречие проекта Б, как противоречие между декларированием многопартийности, равенства всех партий и определением типа общества, превращающего это равенство в фикцию. С другой стороны, обосновывается возможность последовательного юридически-правового оформления либо политического плюрализма как элемента социальной демократии, либо социалистического плюрализма как элемента модернизированного авторитарного строя под названием «демократический социализм»;

б) общедемократическое направление. Данное направление опирается на принцип приоритета общечеловеческих ценностей и авторитет нового политического мышления. В рамках этого направления уместны апелляции к международному опыту и нормам, исключающим конституционное определение типа общества; ссылка на имевший место прецедент, связанный с представлением проекта Союзного договора, исключавшего в названии Союза понятие «социалистический»; указание на тот факт, что страны Восточной Европы и ряд союзных республик сняли в своих названиях слово «социалистические» и др. При этом представляется особенно важным подчеркивание того обстоятельства, что в демократическом обществе возможна идеологическая интерпретация существа и целей той или иной политики (коммунистической, социалистической, демократической и т.п.). Однако идеологическая обусловленность Конституции делает невозможной саму демократическую организацию общества;

в) общественно-политическое направление. Очевидная политизация и идеологизация проекта Б определяют одновременно и его непривлекательность и его заведомые преимущества в восприятии широких слоев населения: непривлекательность для тех, кто не приемлет коммунистическо-социалистическую идеологию, преимущество по отношению к значительной части политических сил и социальных слоев, которые данную идеологию по тем или иным причинам разделяют.

С учетом последнего обстоятельства, критика концепции проекта Б должна вестись не с позиций антикоммунизма, отвергающих социализм, а с общедемократических и научных позиций.

В первом случае акцент делается на том, что общество социальной демократии и политического плюрализма конституционно гарантирует деятельность партий коммунистической и социалистической ориентации, завоевание этими партиями власти демократической ориентации, завоевание этими партиями власти демократическим путем, идеологическую интерпретацию содержания и целей их политики, гласную критику оппозиционных политических сил. Во втором случае, используя имеющиеся научные аргументы и доказательства, акцент делается на том, что наше общество никогда не являлось и не является социалистическим, даже согласно ортодоксальным критериям марксистской теории (государственная монополярная собственность — не общественная собственность, отчуждение трудящихся от собственности, власти, контроля и т.д.; монополярное господство одной партии, идеологии, административно-командной системы и т.д. — все это классические черты тоталитарного строя). Такая тактика общественно-политической борьбы за концепцию проекта А будет не только более эффективной и привлекательной, чем одномерная антикоммунистическая или прокоммунистическая политическая риторика, но и органичной для духа, содержания и стратегических целей демократического движения.

3. Структура и формы государственной власти. Определение структуры и форм государственной власти, на наш взгляд, обусловлено и соподчинено выбору той или иной конституционной концепции: социальная демократия демократический социализм. И все же, говоря о конкретном конституционном решении проблемы структуры и форм государственной власти на основе концепции проекта А, следует особо отметить, что такое решение не должно подстраиваться под авторитет и влияние нынешних политических лидеров, а, напротив, используя этот авторитет и влияние, добиваться прежде всего конституционного закрепления демократических принципов и механизмов формирования органов власти, способных обеспечить демократическим силам равные возможно-

сти политической деятельности и в том случае, если они будут находиться в оппозиции.

Соображения тактического компромисса включают два момента:

1) уступка за устранение из названия Российской Федерации определения «социалистическая»;

2) если антикоммунистические позиции в сегодняшней общественно-политической ситуации имеют определенный успех, то позиции «антисоветизма» могут значительно снизить влияние и поддержку демократических сил, дадут дополнительные возможности для их политической дискредитации.

Принципиальная необходимость сохранения названий «советская» и «советы» определяется, на наш взгляд, следующими обстоятельствами:

а) социально-психологическими. Несмотря на известное перерождение Советов в прошлом, сами Советы у значительной части населения ассоциируются с формой народовластия;

б) историко-политическими. Возникнув инициативно в революционной стихии масс, Советы стали признанной формой народного представительства в организованном демократическом движении России. Неслучайно, что притягательность этой формы использовалась антидемократическим режимом. Попытка отказаться от Советов (названия и формы представительных органов власти), имеющих глубокие исторические корни и широкую социальную почву, не будет сопряжена с политическим успехом;

в) современными и перспективными задачами политической борьбы демократических сил.

В этом отношении представляется целесообразным не отказ, а использование Советов для решения проблемы разделения власти и изменения тем самым характера и содержания деятельности самих Советов. Сохранение в названии Российской Федерации определения «советская», а в структуре государственной власти — Советов как представительных органов будет не только уравнивать исполнительную власть, но и обозначать приоритет народовластия. В этой связи любой вариант президентской власти должен обеспечиваться самой широкой и демократической избирательной легитимацией.

III. Общие замечания к проекту А

1. Проект А, при всех его несомненных демократических достоинствах и преимуществах в сравнении с проектом Б, как бы исходит из того, что предложенные нормы и положения уже существуют как политические и социально-экономические реальности и остается только их конституционное закрепление. Между тем, реальная политическая, экономическая и идеологическая власть находится в руках у тех сил, про-

тив монополии и приоритетов которых по существу направлен проект А. «Романтичность» этого проекта может в данной ситуации оказаться утопичностью, если предложенная в нем «конституционная революция» будет осуществляться через попытку «конституционного переворота», а не через процесс конституционного реформирования, допускающий компромиссы и уступки для достижения принципиальных результатов, связанных с сущностью, а не атрибутами демократического общества.

2. Представляется целесообразным устранить из текста проекта А многочисленные заимствования и «новации» типа: конституционный конвент, конституционная ассамблея, парламент, федеральные территории, муниципальные органы, полиция и т.п., заменяя их адекватными, но традиционными и привычными понятиями.

Подобные «демократизмы» вызывают уже не только массовое неприятие и отторжение, но и ироническое отношение, становятся темами известных форм устного «народного творчества», материалом популярных сатириков. Для судьбы демократической концепции проекта А это более опасно, чем противоборство политических оппонентов.

Здесь, очевидно, тоже есть смысл и необходимость пожертвовать романтизмом, атрибутикой, красотами, чем-то формальным для успеха главного — концепции проекта Конституции Российской Федерации, разработанного Конституционной комиссией РСФСР.

З.М. Черниловский,

доктор юридических наук, профессор

Заметки по поводу...¹

Хотелось бы выразить некоторые соображения по поводу проекта новой Конституции Российской Федерации, (опубликованного в «АиФ» № 4 за 1990 г.) и совещания, состоявшегося в здании Верховного Совета России по вопросам дальнейшей работы над названным проектом.

1. Раньше всего следует договориться о словах и определениях, как учил еще Лессинг. Без этого нет и не может быть плодотворной дискуссии. Да еще и при том, что над Основным Законом работают не только компетентные юристы, для которых это дело профессии, но и непрофессионалы, полагающие, вслед за софистами, что «Зевс наделил каждого из живущих равными возможностями в законотворчестве и государственном управлении».

¹ Конституционный вестник. 1991. № 5. С. 36–43.

На упомянутом совещании было сказано, например, о крайнем легкомыслии тех, кто полагает, будто «Конституция может менять данный общественный строй». Фразеология привычная. Ее корни общеизвестны. Весь вопрос — что понимать под «общественным строем». Если это — совокупность отношений, возникающих на основе данных форм собственности, трудовых, брачно-семейных и иных отношений, регулируемых правом, конституция, как и право вообще, не только способны менять и реконструировать их, но только тем и занимаются. С дозволения сказать! Укажу лишь на то, что переход от рабовладения к феодализму происходил, в том, что касается Европы, не через пресловутую «революцию рабов», но именно эволюционным путем, подкрепленным надежной и динамичной правовой основой.

Соответственно с тем заключим: если российская конституция уклоняется от узаконения фундаментальных начал наших будущих Гражданского и Торгового кодексов, как равно Земельного или Природоохранительного — она останется в нашей отечественной истории в числе всех тех наших конституций, которых «потомок оскорбит презрительным стихом».

2. Раздел III проекта озаглавлен «Гражданское общество». Как старый гегельянец, я было обрадовался введению в нашу государственную науку этой гегелевской формулы. Вся беда, однако, в том, что вполне уместная в философии, она не «влезает» в право и закон. Гегель же, как никто другой, последователен в своей системе понятий: гражданское общество есть для него совокупность особенного, как оно выступает в целях и средствах индивида и всеобщего, как неперемennого условия самой способности индивида действовать в соотношениях с целями и видами других индивидов, во-первых, и при их содействии, во-вторых.

По этой причине, собственно, «Гражданское общество» обнимает у Гегеля «систему потребностей», отправление правосудия, полицию и корпорации, а под конец и «государственное право» (внутреннее и внешнее). Тогда как собственность и договор выведены за пределы «гражданского общества» и отнесены к «абстрактному праву», умысел и вина — к морали, семья и гражданское общество — к нравственности. Как видим, приняв терминологию Гегеля, саму по себе восходящую к ранним ступеням европейской политической мысли, авторы «пошли своим особенным путем», уклонившись от обязанности раскрыть свою собственную формулу непосвященным. Мое предложение: отказавшись от «гражданского общества» и других широковещательных вывесок, включая столь же спорную «Систему государственной власти» (как будто предшествующий «системе» раздел IV «Федеративное устройство» стоит вне названной «системы»), прийти к прагматической, более

дробной и потому уже наиболее удобной и в меньшей степени обязывающей систематике «разделов». Почему, спрашивается, не вынести в особый раздел или главу «Брак и семья», а еще более «Собственность», «Предпринимательство» и т.д.?

Нам представляется, что к неперменным качествам конституции относится ясность изложения, его «общедоступность». А этого на данной ступени нет.

3. В той же степени нужно решительным образом отметить терминологию, могущую быть превратно истолкованной — и администрацией, и судами. К примеру: пользование собственностью не должно наносить ущерба общественному благу. Нет такой философской и правовой системы (включая томизм), которая бы не заарканила этот популярный девиз для себя. Ну, а каково будет собственнику, когда, решив перейти от земледелия к скотоводству или монокультуре, он подпадет под запрет и угрозу соответствующих инстанций и судов, руководствующихся пресловутым «общественным благом»? Прекраснодушие прекрасно, но, к сожалению, оно чаще всего воспаряет над реальностями...

Далее. Я решительный сторонник всех видов собственности, включая «частную», но не могу согласиться с тем, что право собственности восходит к естественному праву. Как историк права, я знаю, что это не так. Даже и римские юристы, например Ульпиан, не доходили до такого столь «расширительного толкования» (хотя и естественного права (*ius naturale*) даже и на животных, которым, как и людям, свойственна забота о потомстве). Что касается собственности, Ульпиан относит к естественному праву лишь «право собственности над некоторыми вещами...», но не над всеми [Дигесты, 41.1].

То, насколько «естественное право» лабильно и подчас неприемлемо для современного правосознания, видно из рассуждения того же Ульпиана: «по естественному праву, дети, родившиеся вне законного брака, наследуют одной лишь матери» [Д. 1.5.24]. Кодекс Наполеона 1804 года держался того же, поскольку, как выразился Первый консул, «сама природа сделала из женщин наших невольниц». Так что, прибегая к «естественному праву», следовало бы выяснить его суть — для данного места и времени.

И уж совсем неприемлемо прекраснодушное, но абсолютно бездейственное выдвигание «естественного права» в качестве гаранта права собственности (раздел III, ст. 3.1.1). Как может быть гарантом то, что само нуждается в гарантиях? Это обстоятельство, если обратиться к истории, прекрасно представляли себе составители французского же Уголовного кодекса. Вот что говорил, например, член комиссии Законодательного корпуса Луве: «Собственность!.. Это драгоценное право нашло

свое священное хранилище в том бессмертном кодексе, который стал кодексом для половины Европы (то есть ГК 1804 г. — *З. Ч.*). Но... у гражданского закона отсутствовала бы первая и самая сильная санкция, если бы не существовало уголовного закона...»

Не отвергая самой идеи «презентации права собственности», как оно того заслуживает, предложил бы вынести соответствующую декларацию в преамбулу, которой надо снабдить конституцию: «право собственности служит неперенным условием всех других прав и свобод личности, поскольку именно с ним связывается и обеспечивается ее независимость от...».

Предлагаю исключить все то, что говорится о «спекуляции земельными участками (вариант 2(2)). Рыночная экономика по необходимости исключит самый этот термин — ибо она не может функционировать без посреднических операций. Само это «предписание» вышло, как я думаю, из достаточно наивного представления о будто бы имманентно присущей праву собственности «неограниченности». Это обстоятельство, столь очевидное в дебатах о собственности, вынуждает нас к ниже следующей справке.

4. Мне, разумеется, очень импонирует то, что сказано в проекте Конституции о собственности вообще, и о так называемой частной собственности в особенности. Нельзя не видеть, однако, что авторы проекта заражены тем самым романтическим отношением к собственности, которое было столь характерно для их предшественников конца XVIII и начала XIX столетий. Этим отношением проникнута ст. 17 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. с ее «святостью и неприкосновенностью собственности», некритически воспринятым от античности (когда к вещам, наделенным титулом «святости и неприкосновенности», относили почти исключительно храмы, предметы культа, надгробья, общественные дороги и морской берег). Романический энтузиазм бросается в глаза и при едином взгляде на известный Австрийский ГК 1811 г.

С тех пор все изменилось. Постоянные вторжения государственной власти в частноземельные отношения поставили право собственности на реальную основу (см. ниже).

Поэтому воскрешать то, чего уже нет во всем подлунном мире, а именно горделивое «Собственность неприкосновенна» (3.1.2) — значит опять же следовать за философскими трактатами прошлых веков. И это надо исключить, как и упоминание «спекуляции», о чем я уже говорил. Если же авторы проекта (вариантного) отвергают естественное для рыночных отношений вздорожание земельных участков, вызываемых рыночной конъюнктурой, то нужно им решительным образом возразить.

Земля, как и всякий товар, неотвратно дорожает или дешевет, и это для нормальных экономических отношений — естественный процесс. Восставать против этого, как показывает мировая практика, невозможно и бессмысленно.

В то же время нельзя требовать, чтобы возмещение, уплачиваемое собственнику за отчужденную у него землю, обеспечило ему получение «эквивалентного дохода» (см. «вариант»). Достаточно того, что возмещение соответствует высшей рыночной стоимости земли, какой она достигала в год отчуждения или в течение 12 месяцев, предшествовавших отчуждению. Этого держались еще и римские юристы.

Теперь несколько слов в защиту «частной собственности» как она фигурирует в проекте, но с некоторыми коррективами.

5. По неведомым причинам психологии, мы изобрели устрашающий призрак «частной собственности», с которым и боремся. Ни одна из «исторических» кодификаций гражданского права к термину «частная собственность» не прибегает. Французский ГК 1804 г.: «Собственность есть наиболее абсолютное право пользоваться и распоряжаться вещами, с тем лишь ограничением, которое установлено законом или регламентом». Как видим, право собственности — не абсолютно, но только «наиболее абсолютно» — в сравнении с владением, держанием, арендой и всеми прочими отношениями лица (или лиц) к той или иной собственности (в тексте: *de la maniere la plus absolue*, § 544). И далеко не декларацией является упоминание законов и регламентов. Уже в 1810 г. император Наполеон I наносит сокрушительный удар по тому самому праву земельной собственности, которое он выдвигал на роль основополагающего института. Землевладелец потерял право на первостепенные ископаемые, находившиеся под почвой. Они отошли государству. Вслед за тем земельные отчуждения уподобились обвалу: государству отходят все прочие ископаемые, несудоходные реки, земли под промышленные предприятия, железные дороги и автострады, аэродромы и танкодромы. Землевладелец надеялся было взять реванш, взяв дань за эксплуатацию своего «воздушного столба», отнесенного к земельной собственности. Но и это не удалось. Закон запретил судам принимать иски об оплате коммерческих пролетов, совершаемых аэропланами.

Германский гражданский кодекс, введенный столетием спустя (1900 г.), отказывается от определения собственности вообще. Он ее только «описывает», как справедливо замечает блестящий дореволюционный цивилист Г. Шершеневич: собственник властен, насколько тому не препятствует закон, распоряжаться вещью, устраняя по своему усмотрению третьих лиц... Еще проще формула Швейцарского ГК 1907 г.: собственник вещи вправе распоряжаться ею в пределах закона.

То же и русский дореволюционный закон (том X Уложения, 4.1, ст. 420): право собственности заключает в себе власть, как она установлена гражданскими законами, независимо от лиц посторонних владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом — вечно и потомственно. Тут же, кстати сказать (ст. 421), прибавляется, что право верховного господства над «территорией» принадлежит государству. Что и нашло себе выражение в земельных реформах — от 1861 г. и до так называемой Столыпинской.

В США, как известно, единого ГК нет. Беру изданный в Нью-Йорке «Юридический словарь». *Property* означает некое исключительное право владеть, пользоваться и распоряжаться вещью. Следуя за Англией, в США различают *real property*, с которой связывается собственность на землю, и *personal property* («частная собственность»), к которой относят скот и движимые вещи вообще.

Как видно, «частной собственности» в нашем ее значении на Западе не знают.

Можем и мы, следуя за общим определением права собственности, различать государственную, индивидуальную (персональную) и коллективную виды собственности.

Гражданский кодекс введет, держась Конституции, более дробную классификацию форм собственности. Как и во всем мире.

6. Основополагающие принципы Конституции, как они выражены в разделе I, следовало бы выделить и соединить в «Декларации прав гражданина и суверенного народа».

Напомню: мало кто знает французскую конституцию 1791 г., но каждый образованный человек так или иначе знаком с «Декларацией прав человека и гражданина», ее предваряющей. То же относится к американской «Декларации независимости». А что касается нашего Отечества, мало кто знает содержания конституционного закона 1906 г., но каждый из нас — со школьных лет — слыхивал или читал о Манифесте 17 октября 1905 г.

Пусть эта традиция сохранится и нами самими. Декларация должна быть написана строгим, определенным и в то же время торжественным слогом.

7. Опять же дань «старозаветной» философии: «Государственный суверенитет Российской Федерации неделим». Что значит «неделим»? Почти по Бодену! Но ведь мы живем не в XVI в., когда просвещенному юристу представлялось необходимым отстаивать приоритет светской власти над духовной и централизацию против феодального раздробления.

В наши дни наиболее адекватное выражение ситуации, связанной с суверенитетом, формулирует ст. 24 Конституции ФРГ: суверенитет на-

столько, насколько он не ограничен суверенитетом земель и теми международными обязательствами, которые требуют от государства делегации властных полномочий международному форуму.

Мы, россияне, живем в содружестве исторически соединенных между собой государств. И не нам его разваливать. А значит, придется пойти на суверенитет «делимый». Тем более что «неделимость суверенитета» как в XVI в., так и сейчас не более чем фраза. Красивая фраза, нет спору. У Бодена, кстати сказать, она служила вполне корректной основой для отказа от «разделения властей». А чему служит эта фраза у нас?

8. «Права и свободы человека принадлежат ему от рождения» (Ст. 2.1.1). Опять же красиво, но и только!

Почему бы, однако, не переписать Руссо дословно, тем более что он выражается много безупречней, когда пишет: «Человек рожден свободным...» («Общественный договор»).

В этом смысле можно взять, опять же, за пример конституцию ФРГ, которая декларирует право каждого лица на жизнь, как наиболее драгоценное благо, защищаемое государством. Младенец имеет право на жизнь, наследство, когда окажется, что его отец умер до рождения своего ребенка, на заботу и воспитание. Все другое придет к нему по мере его возрастания. При этом гражданское полноправие может наступить позже политического.

К тому же есть ст. 1.3, которая делает ненужной ст. 2.1.1. Но несколько портит указание на некие, так и не сформулированные, «естественные и неотчуждаемые права». О том, что их формулирование практически невозможно — языком закона — я уже говорил. И все-таки, если желать включения этой исторической формулы, могу предложить: «Жизнь, свобода, собственность, стремление к счастью». Не бог весть какое открытие, но, по крайней мере, — демократическая традиция!

9. Термин «основа» применяется в проекте много раз и по разным поводам, порой дважды в одной фразе. Не будучи термином юридическим. И уж во всяком случае, нельзя считать основой демократии «политическое и идеологическое многообразие». Не понимаю, зачем конституции заниматься поиском своей основы? Каждый может принимать за основу то, что ему кажется правильным. И будет прав. Я, к примеру, считаю основой демократии либеральную экономику, разделение властей и независимый суд, права и свободы, позволяющие гражданам и мыслить, и действовать сообразно своим убеждениям. А что касается идеологии как таковой, т.е. «суммы мнений» — в отличие от науки как «системы знаний», оставим ее тем, кому она нравится...

Ограниченные размером статьи, мы на том и остановимся: на смысле употребляемых нами терминов и определений.

*С.М. Шахрай,
Председатель Комитета
Верховного Совета РСФСР по законодательству*

Проект Союзного договора и судьба Государства Российского¹

В сложившихся условиях единственной отвечающей здравому смыслу может быть следующая последовательность действий.

Первый этап. Урегулирование на договорной основе проблем национально-государственного устройства внутри РСФСР.

Причем наиболее целесообразным представляется заключение отдельных договоров с каждой республикой, входящей в состав РСФСР.

Во-первых, это существенно повышает статус республик, расширяет их права и самостоятельность. Во-вторых, подлинно договорными (а не дарованными сверху), отвечающими федеративной природе РСФСР, становятся отношения между республиками и РСФСР в целом. В-третьих, сохраняется и получает развитие многовековая российская государственность, сохраняется преемственность, гарантируется стабильность, управляемость ситуацией в этой взрывоопасной сфере национальных отношений.

Становится возможной следующая модель «включения» РСФСР и входящих в нее республик в Союзный договор.

В пределах прав, оставленных в ведении РСФСР, Российская Федерация определяет объем полномочий, делегируемых Союзу ССР. Подписывать Союзный договор должна полномочная делегация РСФСР, в которую входят представители всех национальных государств, национально-государственных образований, краев и областей Российской Федерации.

В рамках полномочий, полученных республиками, входящими в РСФСР, они вправе самостоятельно вступить в договорные отношения с Союзом ССР, передать ему часть своих полномочий или, наоборот, получить какие-либо полномочия из сферы союзной компетенции.

Выстраивается стройная система отношений. Их регулированию может быть посвящен специальный раздел Союзного договора, что будет, безусловно, дополнительно гарантировать права этих республик.

Важно подчеркнуть, что при таком подходе появляется возможность снять возражения ряда союзных республик по поводу вероятного «дик-

¹ Из раздаточных материалов к сессии Верховного Совета РСФСР. Архив ФКР.

тата» России в обновленном Союзе, получающей вместо 1 сразу 17 голосов.

Те республики Российской Федерации, которые решили выйти из состава РСФСР, должны так и ставить вопрос: о выходе из РСФСР и прямом вхождении в Союз ССР.

Такие решения приобретают юридическую, конституционную силу при соблюдении следующих условий:

— прямое волеизъявление народов, населяющих данную республику;

— решение Съезда народных депутатов РСФСР (а в отношении изменения территории РСФСР — решение всероссийского референдума);

— согласие республик, образующих Союз ССР, на вхождение в Союз новой республики.

Кроме того, необходимо будет выполнить определенные «процедуры развода», в некоторой степени аналогичные процедурам, предусмотренным законодательством СССР о порядке выхода из состава Союза ССР.

Только такой путь может быть признан законным, и только он позволит избежать обострения национальных конфликтов. Очевидно, что ни РСФСР, ни другие союзные республики, при соблюдении указанных процедур, не будут иметь правовых оснований для отказа. Края и области РСФСР должны получить широкие самоуправленческие права (в социально-экономической сфере аналогичные правам республик, входящих в РСФСР). Юридической гарантией получения ими нового объема прав и значительно большей самостоятельности должен стать конституционный закон РСФСР о статусе края, области в составе Российской Федерации. Указанный закон целесообразно принять на Съезде народных депутатов РСФСР одновременно с принятием решения о национально-государственном устройстве РСФСР (утверждением договоров с республиками, входящими в состав РСФСР, и внесением соответствующих изменений, в Конституцию).

Основы статуса автономных областей и округов целесообразно закрепить в Конституции РСФСР (конституционном законе), а подробное регулирование осуществить специальными законами РСФСР о каждой национальной автономии. Причем в социально-экономической сфере национально-государственные образования должны получить полномочия, аналогичные правам республик, краев и областей РСФСР.

Только на пути предлагаемого баланса интересов может быть принято взвешенное решение.

Второй этап. Урегулировав (хотя бы в основном) национально-государственные проблемы внутри РСФСР, можно подписывать Союзный

договор. Предварительной формой такого урегулирования может быть протокол, подписанный руководством РСФСР, республик, национально-государственных образований, краев и областей РСФСР.

Объективное и обоснованное стремление иметь договор обновленного Союза будет фактором, позволяющим в кратчайшие сроки надлежащим образом оформить национально-государственное устройство РСФСР. Имеющиеся наработки по проекту Федеративного договора могут служить определенной основой для договорного процесса.

Неиспользование предложенной «логики здравого смысла», торопливость в области национально-государственного устройства могут привести к трагическим последствиям.

*В.Л. Шейнис,
народный депутат РСФСР,
член Конституционной
комиссии РСФСР*

Конституция для России: что же дальше?¹

В 1977 г., в предверии «брежневской» Конституции (основной корпус которой поныне не отменен, хотя и не действует), историк Михаил Гефтер в самиздатской статье писал: ее проект, пытаясь регламентировать все стороны жизни, по сути дела, решает «сверхзадачу» — принуждение к единственному образу жизни, что ставит вне закона все иные мотивы и жизненные установки. Новая Конституция, по мнению М. Гефтера, обрела бы смысл, лишь если бы ее регулирующим принципом стал выбор, если бы ее пронизала идея общественного договора.

Идея эта в том году могла показаться утопической. Но именно она — в новом, конечно, преломлении, ибо на общественную арену вышли силы, о которых тогда и помыслить было фантастично, — легла в основу проекта первой в России демократической Конституции. Сам процесс работы над этим документом начисто порывал с утвердившимся у нас порядком бюрократического законотворчества, когда анонимный аппарат выдавал основные установки, особо доверенные лица из ученой гильдии оформляли текст, затем следовало чисто ритуальное «всенародное обсуждение» и, наконец, под восторженные речи и бурные аплодис-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 36–38.

менты законодателей народу даровалась Конституция, автором которой тут же объявлялся «Большой Брат». Так было и в 1936, и в 1977 г.

С нашим проектом все было не так. Выработывала его небольшая группа демократических депутатов и экспертов-юристов высочайшего класса. Никакие облеченные властью лица над этой работой не довели; исход споров, подчас очень острых, решали аргументы, опиравшиеся на мировой и российский исторический опыт. С первых часов работа была открытой — рабочая группа сделала все, чтобы привлечь к общему делу своих политических и научных оппонентов. Как только проект был опубликован, он стал объектом острейшей дискуссии.

Признание своей работы мы слышали не только в сладком ропоте хвалы, но и в «диких криках озлобления». Чего только не было наговорено: «могильщики социализма», «конституция воров и взяточников», «реставраторы абсолютной монархии»... Иначе и быть не могло, ибо проект действительно нацелен на изменение общественного строя, но не в том догматическом противопоставлении нашего якобы социализма будто бы грозящему нам капитализму по образцу Бангладеша. Изменение общественного строя проектируется в широком, цивилизационном плане, который нельзя заковать в убогие рамки «классового подхода». Проект исходит из безусловного приоритета прав и свобод личности перед корпоративными интересами любых сообществ, из приоритета общества перед государством.

Казалось бы, теперь, когда апологеты «социалистического выбора» ушли в глухую оборону, когда большие блоки из проекта в виде поправок уже введены в действующую Конституцию, которая сегодня выглядит как лоскутное одеяло, перед новой российской Конституцией зажегся зеленый свет. Как бы не так! Обсуждения, которые начались в комитетах и комиссиях, в палатах Верховного Совета предвещают, что проект ждёт суровые испытания. Спор теперь идет не о бантиках (называться ли государству впредь советским и социалистическим), не о наличии или отсутствии реверансов во славу Союза (к добру или к худу, прежнего Союза нет и не будет) и не о приоритете общественной собственности перед частной. Эти споры решил Август. Но остались проблемы, которые он не решил, а в чем-то даже усложнил. Две из них особенно трудны.

Первая — федеративное устройство. Ожесточенная критика проекта идет с двух сторон. На взгляд одних, учреждая систему равноправных, наделенных широкими правами республик (бывших автономий разного уровня) и земель (нынешних краев и областей или их объединений), проект разрушает единство Федерации, раздает права направо и налево,

ущемляет интересы русского народа. Проект не считается с правами народов автономий, возражают другие, республики не должны быть равнозначны областям, создайте свою Русскую республику, и пусть она вступает в договорные отношения с Татарской, Якутской и другими... Обе позиции предельно удалены прежде всего друг от друга, но их защитники топчут проект Конституции, намечающий среднюю линию, которая только и может стать базой компромисса.

Вторая — проблема организации государственной власти на перспективу и в переходный период. Громадное усиление, обособление от парламента исполнительной власти в России — свершившийся факт. Следует ли конституционно закрепить полномочия, которые президентская власть взяла на себя в значительной мере де факто, или надо вернуться к наиболее мягкому варианту первоначального проекта, предусматривавшему подчинение хотя бы правительства парламенту?

Линии размежевания в депутатском корпусе по этим вопросам — да и по некоторым другим, число и значение которых будут, вероятно, возрастать — не совпадают с прежним разграничением между демократами и коммунистами. Поэтому дальнейший ход событий предсказать трудно. Я вижу три возможных варианта.

1. Новую Конституцию в обозримый период принять не удастся. Тем самым мы лишим себя возможности не только создать стержень для беспорядочно принимаемых, часто идущих в разный закон, но и законодательно распрощаться с советско-коммунистической утопией, которая, не будем обольщаться, может обрести новое дыхание, раз ухудшается экономическое положение и рухнет система государственного патронажа.

2. Перед лицом неспособного выполнить свои функции парламента Президент вынесет на референдум проект Конституции в жестком варианте, предусматривающем дисбаланс в пользу исполнительной власти и досрочный роспуск Съезда народных депутатов РСФСР. Этот сценарий может иметь два равно опасных исхода: поражение президентской инициативы (а вместе с ней — и той, вероятно, немалой части демократических сил, которая решится ее поддержать), либо серьезное унижение не просто данного парламента, а парламентаризма в России.

3. Парламент найдет в себе силы и разумную осмотрительность, чтобы поддержать проект подлинно демократической, современной Конституции, не уродуя, как это не раз бывало, ее смысл, не нарушая бесчисленными поправками ее логику и системность. Такой исход кажется сегодня почти чудом. Но разве столь уж редко на нашей земле случались чудеса?

VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО¹

¹ Перевод материалов раздела подготовлен в ФКР А.Н. Зубковым, И.В. Комиссаровым, М.Ю. Масловым, О.М. Земнухой под общей редакцией к.ю.н. В.И. Лафитского и С.Н. Станских.

*Интервью Альберта Блаустайна,
американского эксперта
Конституционной комиссии*

Российская Федерация должна стать настоящим государством...¹

Профессор Альберт Блаустайн не может теперь пожаловаться на невнимание к нему советской прессы. Его деятельность в качестве эксперта Конституционной комиссии замечена. В конце июля одна из новых газет с коротким названием «Наши» опубликовала заметку с прямотаки кричащим заголовком: «Кто предаёт Россию»². Не вдаваясь здесь в детали традиционно-большевистских аргументов статьи (ну абсолютно ничего нового по сравнению, скажем, с осенью 1990 г.!), процитируем последний абзац: «Было бы бесчестно не назвать здесь и тех зарубежных специалистов и экспертов, которые представили «свои материалы и предложения». Это — А. Блаустайн (США), В. Дзурилла (США), А. Ла Перголла (Италия), А. Рапачинский (США). Трио экспертов США и примкнувший к ним Перголла из Италии — чем не блистательная коадьюга жандармов нового мирового порядка?».

Профессор Блаустайн принимал участие в подготовке конституционных проектов целого ряда государств, внутриполитическая обстановка в которых была непростой, например, в Бразилии и Югославии. Вполне очевидно, что он исходил из совершенно определенного представления о мировом порядке, согласно которому право силы должно окончательно уступить место силе права. Это в равной степени относится и к СССР, и к США. Если речь идет именно о таком «новом мировом порядке», то упомянутое высказывание в адрес американского профессора имеет определенный смысл.

Итак, интервью Альберта Блаустайна специально для «Конституционного вестника» (КВ) (собеседник профессора — редактор Валерий Байдин).

КВ: Ближайший выпуск нашего «Вестника» будет, очевидно, посвящен вопросам административно-территориального и национально-государственного устройства России. Зная Вас как одного из крупных конституционалистов, участвовавшего в работе над некоторыми кон-

¹ Конституционный вестник. 1991. № 7. С. 56–61.

² См.: *Васильев В.* Кто предаёт Россию // Газета «Наши». 1991. № 1(3). С. 10. — *Примеч. ред.*

ституционными проектами, мы хотели бы знать Ваше мнение по ряду серьезных вопросов, связанных с федеративным устройством нашей республики. Мы, очевидно, не ошибемся, если скажем, что проблема федерации сегодня в России — одна из наиболее острых. С точки зрения борьбы идей.

Итак, первый вопрос.

У нас сейчас много споров по поводу того, кто, собственно, может считаться субъектом Российской Федерации. Вы знаете, наш проект кроме автономий называет еще и «федеральные территории», населенные в основном русскими. Повредит ли это, как говорят некоторые, единству русской нации? Ваше личное мнение?

А.Б.: 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, т.е. 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.

КВ: В проекте Конституции предусмотрено право «федеральных территорий» повышать свой статус до автономных республик (правда, это очень сложная процедура). 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.Б.: 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 г. Гавайи тоже, как известно, не сразу стали новым штатом США. Решающим фактором во всех случаях был, так сказать, глас народа, стремление народа к самоорга-

низации в какое-либо государственное образование. Кроме того, территории не могли стать штатом без окончательного решения Конгресса.

КВ: Как специалист, в частности, в области прав личности, что бы Вы могли сказать по поводу такой ситуации: какая-либо из автономий начинает ущемлять право какого-либо меньшинства, мотивируя это 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.Б.: 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 конкретных проявлениях его: о том, строят ли школы для меньшинств, на каком языке говорят в парламенте и т.д. Или, например, положение женщин в мусульманских районах должно соответствовать положениям Конституции, гарантирующих равные права мужчин и женщин.

КВ: Вы, очевидно, слышали, что некоторыми российскими партиями предлагается вообще отменить федеративное устройство в России. Что Вы думаете об этом?

А.Б.: О, они неправы. В России существует так много различных культур, различных языков, кроме того, Российская Федерация настолько огромна, что необходима определенная гибкость. Кстати, Вы задали политический вопрос. А такие вопросы не следует обсуждать с консультантами-аутсайдерами, находящимися вне конкретной ситуации. Конституция РФ делается русскими и для русских. А мое дело предлагать: «ознакомьтесь с ситуацией в Квебеке» или «ознакомьтесь с ситуацией в Бразилии, где города, подобно небольшим государствам, имеют автономию», или «посмотрите, какой интересный опыт есть в Индии» и т.п. Вот, например, в США и ФРГ штаты и земли имеют свои конституции, а в таких громадных по размеру федерациях, как Нигерия и Индия, субъекты федерации не имеют своих конституций. В США очень большие полномочия переданы штатам, а где-то центр берет себе больше. Вы можете сопоставлять этот опыт, выявлять достоинства и недостатки, рассмотреть факты, которые я могу представить, но в конечном счете решение будет за Вами.

Для федерации очень важно разработать механизм обсуждения между республиками границ, остающихся еще спорными. Еще очень важно решить проблему избирательных округов во время выборов в центральный парламент. Организация избирательных округов — это должно быть делом центра.

КВ: Теперь вопрос, касающийся прав субъектов федерации в отношении международных контактов. Каково, на Ваш взгляд, должно быть соотношение прав федерации в целом и автономий в этой сфере?

А.Б.: Безусловно, Российская Федерация должна быть настоящим государством, субъектом международного права. Она должна стать членом ООН, МОТ и других подобных организаций. Но что касается республик, входящих в ее состав, то они не должны иметь подобных полномочий. Только федерация, выступая как нечто целое, должна иметь право выдавать заграничные паспорта. Тем не менее, и входящие в состав России республики должны иметь возможность вести внешнеэкономическую деятельность подобно американским штатам. Я, конечно, не взялся бы давать советы относительно того, как лучше оформить это именно для России, но, думаю, вполне уместно обратиться к опыту взаимоотношений правительства Канады и провинции Квебек.

КВ: Обратимся к европейскому опыту урегулирования проблемы «центр — национальные автономии».

Как Вы оцениваете роль Конституции Испании 1978 г. в деле улучшения отношений между различными этническими группами? Каково Ваше мнение о наборе средств, предложенных этой Конституцией для решения баскской проблемы?

А.Б.: При разработке Конституции Испании 1978 г. Страна Басков, Галиссия 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, музеи и т.п. Но, конечно, своих паспортов эти автономии не выдают. Система автономии очень хорошо работает и в Галиссии, и в Каталонии. Что касается последней, то там весьма успешно решена проблема собственного языка: ведь если в Мадриде говорят по-испански, то в Барселоне, втором по величине городе Испании, — по-каталонски. Баскская же проблема еще весьма далека от разрешения. Ведь там дело не сводится к строительству нескольких баскских школ. Там есть несколько весьма воинственных группировок, которые требуют безусловного отсоединения от Испании.

КВ: И последний вопрос. Он тоже скорее политический, нежели «чисто правовой». Но я в данном случае обращаюсь к Вам не как к экс-

перту, 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.Б.: 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. Я знаю, что президент Ельцин стремится к спокойному урегулированию отношений с лидерами автономий.

Резюмирую все сказанное. Зарубежный консультант может дать лишь информацию к размышлению. Материал для сравнений. Я как раз специалист по сравнительным исследованиям конституционного права. И я не могу даже теоретически выступать в поддержку опыта какой-либо страны, например, США.

Уильям Т. Д'Зурилла

Прощание с Лениным.

История новой некоммунистической Конституции России¹

Белый Дом в Москве — это здание на Москве-реке, в котором располагается законодательный орган России, самой большой из пятнадцати республик, составляющих Советский Союз. Официальное наименование

¹ Статья опубликована в журнале «Federal Bar News & Journal» (1991. Сент. С. 410—412) и снабжена следующим примечанием: «Сотрудник Федеральной ассоциации адвокатов США (FBA) Уильям Т. Д'Зурилла провел несколько недель в Москве осенью 1990 г. в рамках программы «Инициатива развития демократии». Эта программа была разработана Отделом международного права Ассоциации для содействия установлению и демократизации правовых институтов в Восточной Европе и СССР. «Инициатива» — это попытка предоставить бес-

законодательного органа – Верховный Совет Российской Федеративной Социалистической Республики, но поскольку такие слова, как «социалистический» и «советский», являются табу для сторонников Бориса Ельцина, Президента России, сейчас все называют его просто «Парламент». К самому Ельцину больше не обращаются «товарищ Ельцин», «президент Ельцин» или даже «господин Ельцин». В соответствии с русской традицией все называют его Борисом Николаевичем – Борисом, сыном Николая.

После провалившейся попытки путча в августе 1991 г. Ельцин стал самым популярным и влиятельным лидером своей страны. Его смелая борьба с путчем показывает не только его сильные лидерские качества, но и наличие у него народной поддержки. Однако, хотя за Ельцина стоит народ, у него нет армии или иной военной силы. Тем не менее под руководством Ельцина парламент дерзко провозгласил независимость России от Советского Союза и решил принять в России новую, некоммунистическую Конституцию. Была образована Конституционная комиссия, состоящая из 107 депутатов Парламента, для составления нового документа, а пятнадцать членов Комиссии были избраны в качестве Рабочей группы для написания текста. Руководитель Рабочей группы Олег Румянцев предложил Федеральной ассоциации адвокатов направить в Москву представителя для консультирования Конституционной комиссии и содействия в составлении новой Конституции. Нынешнее угнетенное состояние российского общества стало очевидным во время поездки из московского аэропорта в мой отель. Везде длинные очереди, пустые магазины и, ряд за рядом – одинаковые непривлекательные блочные жилые здания. Большая часть машин на дороге выглядела ужасно: с густым слоем грязи, разбитыми окнами и вмятинами в корпусе. В отеле мои спутники зарегистрировали меня как гражданина Чехословакии. «Если бы мы сказали им, что Вы американец, – сказали они, – нам пришлось бы платить за Ваш номер по 200 долларов за ночь. А сейчас мы будем платить всего 2 долла-

платный доступ к уникальным ресурсам Ассоциации – опыту в сфере практической деятельности Ассоциации, конституционного права, а также составления законов и подзаконных актов. Через «банк талантов» из добровольцев сотрудники Ассоциации могут консультировать посольства, внутренние правительства, юристов в торговых союзах, местные адвокатские объединения за рубежом и других в отношении установления и реструктуризации публичных институтов в их странах.

Находясь в Советском Союзе, г-н Д'Зурилла консультировал Бориса Ельцина и Конституционную Комиссию России по вопросам разработки новой, некоммунистической Конституции России. Ниже следует рассказ от первого лица об опыте г-на Д'Зуриллы».

ра за ночь». Эта процедура казалась особенно странной, если учесть, что я был гостем российского Правительства, владевшего отелем.

В тот первый вечер Румянцев и двое его помощников повели меня в один из новых частных ресторанов, открывшихся за последнее время в Москве. По резкому контрасту с государственными ресторанами здесь официанты были вежливы, обстановка прекрасна, а еда восхитительна. «Посмотрите вокруг, — сказал Румянцев, обводя зал рукой. — Это настоящая Россия, Россия, за возвращение которой мы боремся». Румянцева, одного из ближайших соратников Ельцина, газета «Вашингтон Пост» описывала как «русского Джеймса Мэдисона», имея в виду его лидерскую роль в конституционном процессе. В течение следующих нескольких дней он и другие члены Рабочей группы преподавали мне интенсивный курс российского конституционного процесса.

По их мнению, большую проблему представляла коммунистическая партия, имевшая третью часть мест в российском Парламенте. Поскольку для принятия новой Конституции требовалось две трети голосов, коммунисты, очевидно, могли смешать планы реформаторов относительно новой Конституции. Действительно, в тот самый день, когда я приехал, коммунисты объявили о распространении «альтернативного проекта» в пику предложению Рабочей группы. «Все ненавидят коммунистов, — пожаловался Румянцев. — В Восточной Европе, во всяком случае, у них хватило здравого смысла уйти в отставку, когда они осознали, что больше не могут управлять, но здесь они не отдадут просто так свои права и привилегии». Например, я заметил, что в Москве офисы, автомобили и прочее имущество чиновников коммунистической партии среднего звена было существенно более дорогим, чем аналогичное имущество высших чиновников российского Правительства.

Невзирая на коммунистическую оппозицию, Рабочая группа продолжала составление Конституции западного образца, устанавливавшей демократические институты, рыночную экономику и политический плюрализм. В первые несколько дней после моего приезда они работали в маленьком конференц-зале Белого Дома, но работа продвигалась медленно из-за постоянных отвлекающих обстоятельств. Поэтому Румянцев предложил нам всем поехать на дачу в Архангельском, примерно в двадцати милях от Москвы. Мы должны были работать, есть и спать в Архангельском до следующего пленарного заседания Конституционной комиссии, а в это время, как предполагалось, измененный проект должен был быть утвержден к публикации для всенародного обсуждения.

В Архангельском мы работали с рассвета до поздней ночи в течение одной недели. Кроме действительных членов Рабочей группы, в наш кол-

лектив входили российские профессора права и другие эксперты (в частности, экономисты), два секретаря, двое сотрудников обслуживающего персонала, два эконома, мой переводчик и я. Днем и ночью бушевали споры по различным вопросам, начиная от прав меньшинств и заканчивая полномочиями Президента. Быть может, самой проблемной темой была степень независимости местных и региональных правительств от центрального Правительства (и само ее наличие). Это было неувидительно для американского наблюдателя, ведь вопрос о правах штатов в соотношении с федеральной властью был наиболее трудной проблемой и для нашего собственного Конституционного Конвента. В России с ее обширной территорией и множеством народов разных культур со своими языками и обычаями этот вопрос стоял даже более остро.

Я уделял особое внимание, прежде всего, положениям об индивидуальных свободах, так называемому «русскому Биллю о правах». На самом деле эти статьи не были источником серьезных противоречий, так как каждый с готовностью соглашался с четкими положениями, представляющими гражданам широкий круг свобод и прав. С другой стороны, русские были немало удивлены некоторыми моими позициями относительно «закона и порядка». Например, одна из статей проекта предусматривала, что арест может быть произведен только в соответствии с ордером, выданным судом. «Но Вы же не хотите, чтобы никто и ни в каких случаях не мог быть арестован без ордера, — возразил я. — Что, если офицер полиции застает кого-либо при совершении преступления? Он не может арестовать его, пока не пойдет в суд и не получит ордер?» Но русские настаивали на том, что обязательна однозначная формулировка: «Вы просто не понимаете, как действуют власти в этой стране. Они арестовывают всех, кто им не нравится. Если бы мы допустили подобное исключение, они бы просто продолжали арестовывать людей по произволу и заявляли бы, что застали их при совершении преступлений».

Поскольку Рабочая группа полагала, что важно закрепить права граждан достаточно подробно в самом тексте Конституции, переработанный проект увеличился в объеме и занимал более 70 страниц. Проект содержит большинство основных прав, которые знакомы нам по нашей собственной Конституции, например свобода слова, свобода вероисповедания и всеобщее равенство прав. Кроме того, как и наша Конституция, переработанный проект устанавливает ряд ограничений в отношении уголовного процесса, в том числе ограничения относительно арестов, обысков и задержаний, а также запрет на двукратное привлечение к ответственности за одно и то же преступление и на принятие законов с обратной силой. Помимо этого, он содержит ряд социальных и эконо-

мических прав, неизвестных нашей Конституции, в том числе право на труд, право на бесплатное образование, право на получение пенсии по старости и инвалидности, а также право на безопасные условия труда.

Что касается структуры органов государственной власти России по новой Конституции, проект предусматривает разделение властей по американскому образцу, с двухпалатным Парламентом, достаточно сильным Президентом и независимыми судами, имеющими право отменять неконституционные законы. Две палаты Парламента — Совет народных представителей и Федеральный Совет. Выборы в обе палаты проводятся одновременно, срок полномочий всех депутатов составляет 4 года.

Рассмотрев щекотливый вопрос о пределах федеральной власти, Рабочая группа сошлась на том, чтобы предоставить федеральному Правительству полномочия в определенных установленных областях и установить совместные полномочия в других установленных областях. Сфера исключительной федеральной юрисдикции включает гражданство, валютное регулирование, внешнюю политику, вооруженные силы и природные энергетические ресурсы. Федеральное Правительство имеет совместные полномочия по таким вопросам, как права человека, здравоохранение, охрана окружающей среды, социально-экономическое развитие, а также гражданское, уголовное, трудовое и хозяйственное право. В областях, не входящих в федеральную юрисдикцию, региональные и местные власти обладают «неограниченными полномочиями».

После того, как переработка проекта была, наконец, завершена, я вместе с Рабочей группой вернулся в Москву на заседание Комиссии в полном составе. Хотя Румянцев запланировал мое выступление с одобрением проекта Рабочей группы, Ельцин отменил мой доклад, поскольку коммунисты заявляли, что члены Рабочей группы были марионетками в руках западных корпораций, и он боялся, что речь американца только подлила бы масла в огонь к радости коммунистов. Даже лишившись возможности поносить Билла Д'Зуриллу, коммунисты высказали массу нелестных комментариев в адрес Рабочей группы. Планировалось, что заседание будет продолжаться лишь с 9 до 11 утра, но оно растянулось до семи часов вечера и изобиловало взаимными обвинениями различных сторонников и противников деятельности Рабочей группы.

Официально в повестку дня был включен единственный пункт — публиковать ли проект Рабочей группы в прессе для публичного обсуждения, но коммунисты громко настаивали, что даже этого допустить нельзя. Когда они поняли, что не имеют достаточно голосов, чтобы воспрепятствовать публикации текста Рабочей группы, то громко объявили, что их альтернативный проект также должен быть опубликован. Ель-

цин очень не хотел прерывать дебаты, чувствуя, что «недемократично» не дать каждому высказаться, но когда стало очевидно, что дебаты будут продолжаться всю ночь, если их не остановить, Ельцин наконец сказал: «давайте голосовать». 38 голосами против 32 комиссия решила опубликовать только проект Рабочей группы.

К началу декабря 1990 г. Ельцину и Румянцеву стало очевидно, что они не набирают необходимого большинства в две трети голосов для принятия Парламентом новой Конституции. Поэтому они решили провести национальный референдум по новой Конституции, которая, ввиду популярности Ельцина и неудовлетворенности общества социализмом, была бы одобрена подавляющим большинством голосов. Однако большинство в две трети голосов в Парламенте требовалось даже для вынесения Конституции на народное голосование, а коммунисты сопротивлялись референдуму, поскольку знали наиболее вероятный итог голосования народа. Но ко времени, когда я покидал Москву, Ельцин был убежден, что, сочетая переговоры, прямой нажим и давление со стороны народа, он сможет убедить достаточное количество делегатов от коммунистической партии проголосовать в пользу референдума, что даст необходимое большинство в две трети голосов.

На момент написания этих строк новая Конституция еще не принята, но реформаторское движение получило импульс с избранием Ельцина Президентом 12 июня — это первый избранный народом Президент в истории России. Неудачная попытка путча в августе резко повысила авторитет Ельцина, и это должно дать последний толчок к принятию Конституции. Хотя воплощение мечты Рабочей группы в суровой реальности может занять еще некоторое время, Архангельское запомнят как место рождения российской конституционной демократии. Давайте поддержим русских и пожелаем им успешно пройти через этот трудный переходный период.

Письмо П. Ордушка в редакцию газеты «Известия» от 15 декабря 1991 г.¹

Уважаемые господа!

С глубоким интересом я проанализировал проект Конституции Российской Федерации (Российская газета от 11 октября 1991 года).

Данный документ является смелой манифестацией зарождающейся демократии, однако я считаю, что в деталях, скрытых от невооруженного взгляда, заключены настолько несовершенные способы реализации

¹ Архив ФКР.

демократии, которые создают непреодолимые препятствия для возлагаемых на документ надежд.

Конституция демократического государства не только вводит само государство в определенные рамки, но также направлена на обеспечение и защиту свобод и прав личности. Великое таинство конституционной демократии во многом заключается в том, каким образом простой исписанный лист бумаги может обеспечить и защитить что-либо, и как общество, терзаемое десятилетиями обманом, находит силы верить, что эта бумага предложит хоть какое-то решение их проблем. Дабы приблизиться к ответу на этот вопрос, позвольте мне представить два альтернативных философских подхода к содержанию конституционного документа.

Первый из них рассматривает конституцию с точки зрения социальных отношений, как контракт, заключенный между гражданином и государством, подобный контракту, который устанавливает условия рыночной торговли. Во втором подходе к конституции акцент в большей степени сделан на механизм политического взаимодействия, который закрепляет те общественные правила поведения, которые фактически регулируют социальную деятельность. С моей точки зрения, настоящий проект конституции РФ придерживается первого представления, к сожалению, поскольку именно второе приводит к устойчивому демократическому порядку.

Подход к конституции с точки зрения «контракта» приводит по крайней мере к двум ошибкам, которые таятся в способе, посредством которого мы вынуждены пытаться гарантировать обеспечение условий «договорной» конституции и подчиненное положение публичной власти действительному суверену — гражданам. Сначала, стремясь избежать любой двусмысленности, такие конституции пробуют закрепить каждую деталь, защитить даже против намека на тиранию и оградить от всякого непредвиденного обстоятельства. Но этот подход просто возвращает нас на шаг назад, поскольку в этом случае возникает проблема «прописывания» таких деталей. Единственное «решение», которое кажется возможным, состоит в том, чтобы устанавливать постоянные запреты, административные и законодательные директивы и колоссальное количество прав. Но этот подход только усугубляет проблему, потому что мы преуспеем лишь в том, что добавим дополнительный слой к нашему документу, который требует защиты.

Вторая и связанная с прежней ошибка — чрезмерное количество слов. Детали «договорной» конституции могут быть уточнены только благодаря использованию дополнительных слов; к сожалению, это просто открывает путь дальнейшей двусмысленности. Для каждого исполь-

зуемого слова нам может потребоваться добрый десяток новых для его определения, каждое из которых в свою очередь требует десяти дополнительных слов, и так далее.

В результате получится документ, способный прокормить армию правоведов и конституционалистов, но который оставит в недоумении большую часть граждан. Сравните, например, запрет американской конституции, включающий 24 слова: «Конгресс не должен издавать законов... ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться...» (Билль о правах, Поправка I) со 191 словом проекта конституции (в английском переводе) статей 26, 31, и 74. Даже при том, что они более детальные, они не менее двусмысленны, так как требуют судебного и законодательного понимания таких слов, как «законный», «мораль», «власти», «свобода», «цензура» и «материальный».

Подход к конституции как контракту неизбежно ведет к этим проблемам по простой логической причине — контракт не может предписать сам себя. Контракты в условиях рынка обеспечиваются законом или обычаями делового оборота; здесь же мы пытаемся установить то, что само непосредственно обеспечивает закон и отношения собственности, на которых держится рынок. Действительно, поскольку договоры могут быть обеспечены некоторой более высокой властью, это представление заставляет нас начинать поиск, впрочем бесполезный, просвещенного монарха, угрожающего превратиться в тирана, или властной структуры, рискующей завязнуть в трясине беспорядка и сдерживающих сил, — так что безвыходное положение сохраняется.

Так позвольте же нам представить второй подход, рассматривающий конституции в качестве баланса общественных сил, которые просто определяют общий характер государства и более-менее определяют механизмы, посредством которых граждане управляют государством, являющимся их инструментом. Таким образом, предлагается рассмотреть возможность того, что конституции заключают в себе правила общества, которые одобрены и приняты обществом в целом бессознательно.

Коротко говоря, социальная норма — такой образец поведения, который соблюдается в целом всеми (на индивидуальном и общественном уровне) и который является более приемлемым, чем отсутствие каких-либо норм. Эти нормы включают ответственность, которые дети чувствуют по отношению к их родителям, готовность к самопожертвованию в чрезвычайных условиях и простые отношения, в которые мы вступаем друг с другом в ежедневных взаимодействиях. Без этих норм общество находится в состоянии анархии и все образцы социального взаимодействия должны (а это неэффективно) снова и снова устанавливаться в каждом

конкретном случае. Таким образом, нормы возникают и поддерживаются, потому что они оправдывают ожидания того, как поведут себя другие, и таким образом эффективно координируют социальную деятельность. Их осуществление, в свою очередь, является естественным для общества и представляет собой выражение общей, согласованной воли.

Конституция включает социальные нормы, которые стремятся оказать влияние на политическую сферу. Она устанавливает консенсус в правах, в законотворческом процессе государства и в отношениях государства и общества. Соответственно, устойчивая конституция становится частью общественной жизни и обеспечивается не столько указами, угрозой применения силы или применимостью ее письменных обещаний, сколько согласованным решением людей соблюдать и защищать ее.

Это второе представление о конституции отнюдь не утопическая философия. Это действительно обеспечивает практические шаги по установлению устойчивой демократии. На первых порах, пока социальные нормы вряд ли сложны настолько, чтобы не мешать передавать их значение людям разных поколений, конституция, которая может скоординировать политические действия сложного и поликультурного общества, должна быть простой и доступной для понимания практически каждому. Если же только сообщество юристов может постичь ее значение, то она становится документом, который служит только интересам элиты и ограничивает для обычных граждан возможность серьезного противостояния, то это, как говорится, блокирует амбиции потенциальных деспотов: «Мы знаем наши права, а ваши действия являются неконституционными!»

Во-вторых, такие конституции не содержат басен о лучшей жизни, которой государство не может обеспечить. Жилище, пенсия, безопасность или дети, которые уважают и заботятся о родителях, очевидно, представляют собой желаемый результат. Но даже обоснованный отказ закрепить такие конституционно значимые цели могут подорвать законность всего документа и государства. Государство должно обеспечить права на жизнь и свободу, но такие формулировки имеют значение только после того, как они закреплены законодательно, избранными представителями, которые сами действуют в соответствии с нормами избирательного права, которые устанавливают граждане. Таким образом, такой тип конституции ставит общую цель осознания нами наших ценностей, но делает это так кратко и сосредотачивает все внимание вместо этого на правительственной структуре. Поскольку это та самая структура, которая обеспечивает единственную гарантию того, что эти цели будут достигнуты.

Третья и знаковая особенность таких конституций заключена в том, что в них не предпринимается попытка детализации. Конституция не

просто «высший закон государства», скорее это высший механизм, который координирует общество в процессе создания и управления законами. Конституция не есть часть законодательства; это — используемый людьми механизм, благодаря которому они управляют законотворчеством и законом. Это дополняет задачу не декларированием целей и изданием указов а скорее созданием властных институтов: исполнительной, законодательной, судебной и федеральной властей. Действительно, важнейшая особенность этого представления о конституции в том, что властные институты не просто имеют значение, они имеют определяющее значение.

Политические лидеры — люди, и не могут быть совершенными. Но система властных отношений, которая управляет стремлениями политических деятелей, является делом рук человеческих и может быть сконструирована либо хорошо, либо плохо. Если эта система разработана хорошо — если избирательные и представительные элементы, являющиеся частью государственного механизма, ответственны перед гражданами, — тогда закон будет приемлемым. Но если система разработана плохо — если они позволят конъюнктурным интересам захватить контроль над государством, то никакое количество конституционного регламентирования не гарантирует нам наши права.

Этот последний пункт фактически наводит на важный путь, по которому должна идти конституция, чтобы должным образом определить статус властных институтов. Если фактической полнотой власти обладает народ, а государственные органы становятся просто исполнителями его воли, то специальное внимание должно быть обращено на механизмы представительства и выборов (в чем проект конституции с несколькими незначительными дополнениями преуспевает). Но если эта цель достигнута, не имеет особого смысла наполнять текст конституции деталями функционирования законодательных и исполнительных органов власти. Если исполнительные и законодательные ветви власти будут ответственны перед народом (если желание быть переизбранными принуждает законодателей действовать в их интересах) то они, соответственно, сами себя организуют.

Тот же самый аргумент применим и для создания системы власти на федеральном уровне. Хотя конституция четко определяет полномочия федеральной и региональной власти (что она и должна делать одновременно с осторожностью и лаконичностью, так как национальные республики стремятся увеличить власть, и чрезмерное использование слов открывает путь национальным правительствам для вторжения в права местной власти), детали региональных правительственных структур луч-

Письмо П. Ордешука в редакцию газеты «Известия» от 15 декабря 1991 г.

ше всего оставлять на усмотрение гражданам, которыми эти структуры управляют. Фактически это самый надежный путь к местному суверенитету, так как именно местные власти гарантируют защиту прав населения. Такой подход, конечно, приведет к большому разнообразию политических форм, и только некоторые из них будут успешны. Но конституция должна также учесть возможность для экспериментов в структуре местных органов власти и свободного отхода от неудавшихся идей, так как формирование властных структур — одно из самых трудоемких и непредсказуемых человеческих усилий.

По этим причинам я полагаю, что настоящий проект Конституции ставит слишком высокую планку и любой пересмотр ее содержания будет сопровождаться сокращением ее объема по крайней мере наполовину. Некоторые будут сопротивляться этой идее из-за естественной склонности думать, что нехватка детализации просто ввергнет государство на тиранию. На самом же деле все с точностью наоборот.

Я оцениваю, что характер настоящего проекта формируется с учетом того факта, что в связи с его историей народ Российской Федерации имеет мало доверия к обещаниям и еще меньше доверия к конституционным гарантиям. Авторы этого проекта стремились противостоять таким опасениям, гарантируя, что каждому беспокойству противостоит незамедлительно исполняемая и обеспеченная принуждением государства норма, веря, что только детализация норм укрепит граждан во мнении, что эта конституция отличается от тех, которые они имели в прошлом.

Это — похвальная цель. Но люди должны направить свою веру на что-то иное, чем слова, они должны возложить свои чаяния на властные институты. Декларации конституции о правах и привилегиях могут лишь немного опережать надежды общества на принципы, которые объединяют людей, и отношение к тем, кто занимает официальные должности. Метод обеспечения и защиты этих прав обеспечивается скорее установленной властной структурой, которую конституция закрепляет. Если эти учреждения демократичны и направляют политическое развитие законными способами, то эти права становятся самоподкрепляемыми, и сами учреждения отходят на второй план. Кроме того, граждане могут прекратить обращаться к государству как к защитнику их прав и начать обращаться к конституции как к инструменту, который они используют, чтобы гарантировать их права.

*С уважением,
П. Ордешук,
Калифорнийский Институт Технологии,
Пасадена, Калифорния (США)*

**COMMENTS AND RECOMMENDATIONS
ON THE DRAFT
CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Organized by the
United States Institute of Peace
at the request of the
Constitutional Commission of the RSFSR**

August 1991



Материалы Института мира США по проекту Конституции Российской Федерации¹

*Самюэль В. Льюис,
Президент Института мира США*

Вступительная статья

В последних числах июня 1991 года Институт мира США получил письмо от Конституционной комиссии Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, касающееся возможности рассмотрения американскими экспертами наиболее актуального проекта российской Конституции. Комиссия, которая возглавляется Президентом республики Борисом Ельциным, была образована Верховным Советом РСФСР годом ранее.

В указанном письме Секретарь Конституционной комиссии Олег Германович Румянцев отметил, что комментарии и рекомендации экспертов будут всесторонне рассмотрены Комиссией при формировании окончательного текста Конституции, намеченного на следующий год. Институт организовал перевод проекта и направил его на комплексное изучение группе американских правовых школ и отдельным специалистам, экспертам и политологам. Семнадцать участников этого проекта составили свои комментарии, вошедшие в этот сборник, который был передан Комиссии с сопровождающими материалами. Все комментарии основаны на личном мнении авторов и не отражают позицию правительства Соединенных Штатов, Института мира США, его дирекции или сотрудников.

Имевшая место в Советском Союзе в течение трех августовских дней 1991 года попытка переворота продемонстрировала степень опасности

¹ Работа была организована Институтом мира, финансируемым Конгрессом США, по просьбе Конституционной Комиссии РСФСР.

Комментарии и рекомендации к проекту Конституции Российской Федерации были подготовлены ведущими учеными США в области конституционного права. В их числе были такие известные правоведы, как Томас Берджентал (Thomas Viergenthal), профессор Университета Джорджа Вашингтона; Луис Хенкин (Louis Henkin), профессор Колумбийского университета; Питер Маггс (Peter Maggs), профессор Иллинойского университета; Джон Мур (John Moore), профессор Вирджинского университета; Питер Шак (Peter Schuck), профессор Йельского университета; Герман Шварц (Herman Schwartz), профессор Американского университета; Стивен Вильямс (Stephen Williams), судья федерального окружного суда, и другие.

для внутрисоциального и международного правопорядка, когда власть не опирается на закон. В стране, для которой права и свободы лишь пустой звук, предназначенный для контроля и манипулирования людьми с целью захвата и удержания абсолютной власти — модель, которая существовала в советском обществе в течение почти семидесяти лет — такой переворот всегда возможен. Возможная угроза возвращения мира к Холодной войне нависла в это лето над миром. Именно поэтому правовая природа политической системы российской республики, та степень, в которой эта система основывается на законе, будет иметь определяющее значение для взаимоотношений между Союзом и республиками, как и между самими республиками, по вопросам контроля над ресурсами, вооруженных сил и экономики, стабильности «нового миропорядка». Участие Института в подготовке комментариев отражает наш возрастающий интерес к этому процессу в связи с усилением роли мирного сосуществования и укреплением законности.

*Александр Алейников,
профессор Школы права Университета Мичиган
7 июля 1991 г.*

По Вашей просьбе я просмотрел проект Конституции Российской Федерации от 2 февраля 1991 г. Я уделил особое внимание аспектам документа, рассматривающим вопросы, связанные с гражданством. Я должен отметить, что мои комментарии должны рассматриваться как предварительные и пробные, если учитывать короткий промежуток времени, за который я должен был исследовать этот проект. Кроме того, проект является весьма сложным, скорее плохо написанным (по крайней мере в переводе), и я не в состоянии обратиться к наиболее сложным юридическим и конституционным проблемам, касающимся отношений РФ и Советского Союза. Очевидно, это трудно прокомментировать, особенно проблемы гражданства, не имея более глубокого понимания права Советского Союза. Конечно, трудно сделать существенные предложения без лучшего понимания социального и политического контекста предложенной Конституции. Мои комментарии, которые так или иначе отражают точку зрения американского конституционализма, возможно, окажутся даже неуместными в текущем российском контексте.

1. Терминология: документ использует множество различных определений для того, чтобы описать субъектов права и членов государства и общества. Например, статья 13 устанавливает, что «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения». Первое предложение Ста-

тьи 14 (1) оговаривает, что «права, свободы и обязанности граждан устанавливаются и изменяются исключительно в соответствии с Конституцией и Законом». Следующее предложение гласит: «Никто не вправе лишить человека и гражданина полностью или частично прав и свобод, ограничить его в правах и свободах, иначе как в соответствии с настоящей Конституцией». Статья 22 предоставляет «каждому» право на жизнь. Статья 23 (1) устанавливает, что «каждый человек» имеет право на свободу и личную неприкосновенность. В то время как в некоторых пунктах использование определения «гражданин» кажется преднамеренно выбранным (например, Статья 148), в некоторых местах не ясно, почему используется именно этот термин. Проще говоря, авторы проекта могли бы создать четкий и ясный перечень дефиниций в Конституции. В американской правовой науке подчеркивается, что разница в терминологии имеет колоссальное правовое значение.

2. Приобретение Гражданства: Статья 18 гарантирует «каждому» в РФ «право на гражданство и на его изменение». Но документ, кажется, оставляет за рамками основания и процедуры, необходимые для того, чтобы получить гражданство в установленном законом порядке. Традиционно существует две формы приобретения гражданства: принцип почвы (основанный на рождении в пределах территории нации) и принцип крови (основанный на родстве). В американском праве, как гласит Четырнадцатая Поправка, принято правило принципа почвы (даже для детей нелегалов-иностранцев, живущих в Соединенных Штатах). До принятия Поправки федеральный закон и законы штатов о гражданстве были сложны и беспорядочны.

Я должен также отметить, что определение гражданства должно быть совместимо с суверенитетом РФ и составляющих ее республик. К примеру, статья 101 (1) (11). Я предполагаю, что РФ может наделять гражданством РФ, а республики (под контролем РФ?) — гражданством республики. Но как приобретает гражданство республик, не ясно. Кроме того, в то время как документ ясно дает понять, что республики не могут ограничивать права, которые сопутствуют федеральному гражданству, это не защищает против дискриминации между республиками. Американская Конституция включает такое условие («привилегии и иммунитет», пункт Статьи IV), которое вообще запрещает государству отказывать гражданам других государств в их правах и свободах, которые государство обеспечивает собственным гражданам.

3. Лишение Гражданства: Статья 18 (3) устанавливает, что «гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства и

выслан за ее пределы». Это, может быть, связано с проблемами перевода, но использование союза «и», кажется, разрешает лишать гражданства. Не преднамеренно ли это сделано? Согласно американской Конституции граждане не могут быть высланы и лишены гражданства. Возможно, именно это и подразумевалось в проекте?

4. Права Иностранцев: Статья 17 устанавливает, что иностранцы, легально находящиеся на территории РФ, имеют «все права и свободы», установленные Конституцией и Законами РФ «за изъятиями, установленными законами, международными и межреспубликанскими договорами Российской Федерации». Согласно проекту, по-видимому, государство может ограничивать иностранцев в любых правах просто в соответствии с предписаниями текущего законодательства. Сразу возникает вопрос, подразумевали ли разработчики действительно такие широкие полномочия, которые выступают далеко за рамки международного права и практики большинства западных демократических государств? По крайней мере, должно ясно оцениваться, что иностранцы не могут быть лишены фундаментальных конституционных прав на жизнь, непредвзятое судебное разбирательство и т.п. Я должен также отметить, что Статья 15 (1) устанавливает норму равенства только для граждан. Это также не соответствует международным нормам равенства для законно находящихся на территории иностранцев.

Кроме того, целесообразно было бы установить нормы касательно власти республик, полномочия которых не настолько закреплены в законе, чтобы не ущемлять в правах иностранцев.

Несмотря на то, что Вы просили, чтобы я сосредоточил мое внимание на проблемах гражданства, я не мог воздержаться и не прокомментировать документ в целом. В проекте есть колоссальная проблема простого декларирования (например, статья 23 (2)).

*Томас Берджентал,
профессор международного
и сравнительного права
Национального правового Центра Университета
Дж. Вашингтона
6 июля 1991 г.*

1. Профессор Луи Сон был достаточно любезен, предоставив мне свои заметки для Вас по вышеупомянутому предмету. Я соглашаюсь почти со всеми его комментариями касательно норм о международном праве в предложенной Конституции и поддерживаю их. Имеется несколько

незначительных разногласий, и они обозначены ниже вместе с моими отдельными комментариями.

2. Я не согласен со взглядом Профессора Сола на Статью 20 и, по моему мнению, конституционное положение, которое разрешает двойную национальность, должно приветствоваться.

3. Было бы полезно дополнить российскую Конституцию положением, подобным содержащемуся в голландской Конституции или в Конституции Федеративной Республики Германии, которое разрешает передачу полномочий международным организациям. Я не нахожу такого положения в тексте и полагаю, что было бы полезным, во избежание будущих конституционных проблем, для Российской Республики присоединиться к ЕЭС.

4. Статья 4 (2), второе предложение. Я сомневаюсь, можно ли сказать, что Конституция имеет «непосредственное действие». Как я понимаю, Конституция непосредственно обеспечивалась с применением судов. Непосредственное действие дословно подразумевает, что эти положения могут быть реализованы сами собой, что не соответствует многим из них.

5. Статья 17 (2). Интересно, предоставляется ли право убежища в столь же неограниченной мере, как это предусмотрено нормой? Было бы более благоразумно предоставить это только людям, ищущим убежища в соответствии с Конвенцией.

6. Статья 18 (4). Я не совсем понимаю, что означает сказанное: что право отказываться от гражданства может быть ограничено согласно закону. Право отказываться от гражданства должно быть абсолютным.

7. Статья 19 вполне ясна.

8. Статья 25 (1). Оговоренное слишком обтекаемо и должно устанавливать обыск только в случаях выдачи ордера судом.

9. Статья 31 (2). Последнее предложение. Интересно, не могло ли это исключение быть более сужено; не могут ли такие меры использоваться в массовом масштабе, чтобы препятствовать осуществлению голосования.

10. Статья 45 (1), второе предложение. Интересно, почему право обжалования предоставляют только гражданам, так как законно проживающие иностранцы согласно Конституции также имеют обширные права.

11. Статья 45 (2). Государство должно быть ответственным не только за действия его чиновников, когда они осуществляют свои обязанности, но также и за вред, причиненный действиями в рамках закона.

12. В рассмотрении различных фундаментальных прав, которые провозглашены в Конституции, я полагаю, что имело бы больше смысла в использовании предписаний Пакта о гражданских и политических правах, где это только возможно, если, конечно, нет серьезных оснований для того, чтобы так не делать. Иначе, из-за положения в Конституции, которое ссылается на международные акты, может быть очень много осложнений и конфликтов в применении прав.

13. Статья 60. Это положение слишком расплывчато и имело бы смысл устранить его целиком.

14. Статья 66 (3). Ограничение, которое наложено на право забастовки довольно значительно, с учетом того, что определяется судами, если другие методы урегулирования коллективных споров не привели к результатам. Это условие, кажется, находится в конфликте со стандартами МОТ.

15. Статья 66 (4) также слишком абстрактна. Исключение должно быть ограничено узким кругом лиц, определенными видами служащих, например, военными.

16. Статья 78. Здесь есть опасность, что требование регистрации может использоваться как препятствие для определенных организаций при получении ими статуса религиозных объединений, если они уже имеют статус юридического лица. Должна быть найдена некоторая формула, чтобы избежать этого.

17. Статья 149 (1). Эта статья должна содержать положение, гарантирующее неприкосновенность судей, вместо того, чтобы оставить это на рассмотрение закона. Хотя увольнение судей установлено во втором параграфе, они нуждаются в защите также и от других наказаний, судебных и дисциплинарных. Иначе, нельзя действительно говорить о независимой судебной власти.

18. Статья 154 (2). Проблема с этим положением состоит в том, что это составляет компетенцию обычных судов, в то время, как требует решения Конституционного Суда. Чтобы предотвратить злоупотребление, это положение можно было бы включить в проект.

При определенных обстоятельствах и при ходатайстве сторон такие случаи могли бы быть рассмотрены обычным судом. В основном это является условием, подобным предписанию, используемому американским Верховным Судом.

19. Статья 155. Закрытое разбирательство дел в случаях, которые могли бы привести к раскрытию государственной, профессиональной и коммерческой тайн, — опасное положение. Это создает простор для

большого злоупотребления, и нельзя, конечно, допустить использование этого в преступных целях.

20. Если я, конечно, ничего не упустил, нет никакого положения в Конституции относительно военных трибуналов и военного суда. Предусмотрены аналогичные нормы относительно гражданских жителей и относительно права обжалования в гражданские суды (включая Конституционный Суд) за изъятием из военных судов. Кроме того, юрисдикция военных судов должна быть строго определена и ограничена военным уставом.

(3) Точное разделение полномочий, уменьшение власти Верховного Совета и усиление судебной власти.

(4) Необходимы ограничения власти для учреждений авторитарного контроля.

(5) Поощрение экономической эффективности, разъяснение права частной собственности и способствование формированию экономических предприятий.

(6) Внесение определенных изменений.

1. Усиление Демократического Процесса:

Конституция и законодательство делают главный шаг в переходе общества к всеобщему голосованию, для одобрения Конституции, выборам президента и выборам представителей Верховного Совета. Частота и разнообразие выборов в первые годы после принятия Конституции должны быть сохранены, чтобы помочь вере в силу конституционной системы.

2. Защита Гражданских свобод.

Конституция должна установить строгую неприкосновенность гражданских свобод, независимо от другого закона. В Главе 3 (Статьи 22 — 29) большинство гражданских прав, к сожалению, подвергаются регулированию согласно закону, кроме Конституции. Свободы личности, тайны, передвижения, слова и передачи информации не должны быть ограничены, за исключением самых чрезвычайных причин. Если суть права такова, что оно может быть ограничено, ограничения должны быть заявлены в Конституции с большой ясностью и не должны быть подчиненными легкой правке.

В Статье 27 (3). Комиссия указала на закон как способ ограничения прав и гражданских свобод. Однако, учитывая большую власть Верховного Совета и неуказанный объем власти Уполномоченного и Следст-

венного комитета (см. комментарии ниже), нет никакой гарантии, что эти или любые иные стандарты будут безопасны.

Должно быть установлено право на юридическую помощь в уголовных делах (Статья 156).

Конституция должна быть более ясной в своих гарантиях должного судебного процесса. Принятие Конституции может быть значимо, если люди будут полагать, что они будут иметь защиту от произвольного контроля за их жизнями и свободой. Статья 23 должна быть усилена включением норм вроде описания судебного приказа о передаче арестованного в суд для ясного понимания того, что гражданин имеет право знать о причинах его ареста или заключения.

Как обсуждено более подробно ниже, устранение учреждений прокуратуры и Следственного Комитета могло бы помочь охранять гражданские права.

3. Концепция разделения властей:

ограничить власть Верховного Совета, детализировать Президентскую власть и усилить Судебную власть.

*Питер Б. Маггс,
профессор Правового Университета Иллинойса
24 июня 1991 г.*

Наличие такого проекта Конституции — огромный шаг к демократии для народов России. Несмотря на это, имеются несколько проблемных вопросов, которые должны быть рассмотрены. Например, ст. 5 часть 3: требование о том, что законы должны быть «экономически обоснованными» (автор предпочитает употреблять именно термин «обоснованными», нежели «выполнимыми», который приведен в англоязычной версии), могло бы дать чрезвычайно широкие возможности толкования Конституции, так что Конституционный Суд вправе был бы решать применительно к каждому закону, является ли тот «экономически обоснованным». Этот же пункт, в том виде, в котором он дан в проекте, не способен защитить от применения органом исполнительной власти не опубликованного официально нормативного акта и обеспечить защиту законопослушным лицам. Норма, в нынешнем ее виде устанавливающая: «...не обязывают граждан и не применяются судами», — должна гласить: «...не обязывают граждан и правоспособных лиц и не подлежит применению судами, а также органами исполнительной власти». Иначе защита личности от произвола исполнительной власти привязывается к функционированию рыночной экономики.

Рассмотрим часть 4 ст. 5. Очевидно, что суды применяют международные соглашения в случае, если они противоречат внутренним законам государства, в то время как Конституция фактически подвешивает в воздухе этот вопрос по смыслу ст. 154 ч. 1. Почему же он должен быть выше, чем Конституция?

Далее, ст. 15 ч. 4. Почему закон определяет меры против нарушения прав, перечисленных в части 1, но не против прав, указанных в части 3 этой же статьи?

Или пример ст. 18 ч. 3. Предположим, кто-то получил гражданство РФ путем мошенничества. Разве не возможно в этом случае лишение его?

Статья 23 ч. 2. Эксперименты на детях должны быть разрешены только с согласия родителей. Иначе медицинские и научные исследования на детях представляются невозможными.

Теперь обратимся к статье 37, ч. 3. Не должна ли данная норма делать исключение для семейного предпринимательства (бизнеса)? Полагаем, владелец магазина или фермер хочет большего, чем служащий, даже хотя служащий имеет немногим отличную от него квалификацию.

Не будет ли это условие создавать чрезмерные препятствия для продвижения по службе?

А вот ст. 42 ч. 2. Должна ли Конституция устанавливать предел для правительства на использование только одного метода, а именно: предоставления малоимущим жилья? Метод, приведенный здесь, является прямо противоположным рыночным принципам. Метод, основанный на рыночных принципах, предложил бы малоимущим деньги или жилищные сертификаты. Это также затрудняет реализацию нормы раздела VII гл. 2 Конституции, резко сокращая размеры арендных платежей, которые приемлемы в условиях рынка.

Ст. 45 ч. 1. Лица, имеющие правоспособность, точно так же, как граждане, должны иметь возможность обратиться в суд в случае нарушения их прав. Так подразумевает ли термин «граждане» иностранцев и лиц без гражданства?

Ст. 50 Применение этой статьи было бы очень ценно, если бы в ходе процесса не рассчитывали на слезы присяжных.

Ст. 171 ч. 2. Резервные фонды — это не самая лучшая идея с точки зрения финансовой политики, потому что наличие их позволяет парламенту тратить эти средства без контроля общества и обходить требования бюджета.

Статья 8, касательно права Президента. Роль судов нижней инстанции и Верховного Суда с их отношением к неконституционным президентским указам не ясна.

**Письмо Стивена П. Маркса
Н. Критцу (Институт мира США)
от 11 июля 1991 г.**

Это был чрезвычайно беспокойный период. Я предпочел бы дать тщательно обдуманый комментарий и сделал бы это после долгого размышления и глубокого изучения данных. К сожалению, это невозможно в настоящее время.

Следовательно, чтобы комментарий имел практическую ценность, я проведу его в форме предложений поправок к проекту. В некоторых случаях поправки могут возникать исключительно из-за проблем перевода или языка проекта. Однако в большинстве случаев они не имеют отношения к языковым проблемам, как можно подумать.

Большинство специалистов, с которыми я переговорил, без сомнения согласились делать обзор. Больше всего времени потребовалось, дабы убедить Лу Хенкин, Джорджа Флетчера, Лори Дамроша, Питера Рилера Уильяма Джефри, Алана Линча, Джерри Лабера, Юрия Орлова, Майка Лера и т.д. Список этот бесконечный. На этой стадии я почувствовал необходимость возглавить работу по комментированию проекта. Значения предлагаемых изменений для норм конституционной демократии обычно очевидно разнятся с предложенными формулировкам. Я добавлю, если это вам показалось бы полезным, что комментарий всегда будет иметь смысл, если поправка ясна.

И снова прошу принять мои извинения за то, что не смог завершить это раньше. И желаю всего лучшего «Правительству Правовой Инициативы», которое, хочется верить, и своевременно, и ценно.

*Искренне ваш,
Стивен П. Маркс*

Алан Б. Моррисон

Мне выпала большая честь, когда я получил возможность комментировать такой внушительный и важный документ, как предложенный проект Конституции Российской Федерации. К сожалению, я не мог уделить проекту столько времени, сколько бы я хотел, поэтому, возможно, я упустил некоторые важные детали. Мои промахи в комментировании не должны рассматриваться как знак одобрения каждой норме проекта. Выражаю особое почтение Нейлу Критцу, который обратил внимание на весьма специфичные вопросы, которые я бы не стал комментировать просто потому, что мне нечего добавить. Наконец, поскольку я в целом

согласен с концепцией проекта по сути, я не стал браться за комментирование фундаментальных вопросов, таких как отношения между Российской Федерацией и входящими в ее состав республиками или система сдержек и противовесов между ветвями власти, которая будет установлена.

1. Мое общее замечание сводится к тому, что данный документ очень объемный, сложен и содержит некоторые несущественные моменты. Эта проблема крайне важна не только потому, что могут возникнуть сложности в его понимании со стороны тех, кто будет применять его, но еще и потому, что внести изменения в Конституцию намного сложнее, чем в обычный закон. Мало того, хотя статья 14(3) предлагает не делать выводов из факта неупоминания в Конституции какого-либо права, я сильно сомневаюсь в том, что эта норма убедит суды, учитывая детализированность самого проекта. Таким образом, невозможность прописать абсолютно все может умалить те фундаментальные ценности, которые, пусть и случайно, не были непосредственно закреплены в тексте Конституции.

Вот несколько примеров, которые иллюстрируют чрезмерную детализацию этого проекта. К примеру, ст. 39 гарантирует трудящимся особое число рабочих часов в день и выходные. Статья 172 (4) определяет точное число месяцев, до истечения которых законы о налогах могут вступить в силу после их публикации. А в 200 и 202 статьях определяется и столица Федерации, и гимн и некоторые другие специфические вопросы.

И хотя некоторые из этих норм могут быть устранены, существует общая проблема, которая во многих местах Конституции видна невооруженным взглядом: то, что детальное регулирование должно устанавливаться законом. Такой порядок фактически закреплен в статье 127 (14) и имеет сходство с положением о «необходимом и уместном», которое закреплено в разделе 8 статьи 1 Конституции США и которое наделяет Конгресс правом принимать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов, или какому-либо его департаменту, или должностному лицу». Если бы статья 127 (14) была несколько приближена к указанной формуле, то многие нормы в этом проекте можно было бы изъять¹.

¹ В этом проекте, который я возвращаю со своими комментариями, нормы, относящиеся к этой категории, помечены буквами «N&P» («необходимы и уместны»), чтобы показать, что они могут быть устранены. Этот перечень включает в себя следующие статьи: 15(4), 18 (2), 34 (2), 46 (4), 58, 59(3), 65(6), 68, 69(1), 73(2), 83 (2), 86, 90, 97 (5), 140 (6), 153 (4), 159 (2), 162, 169, 173, 176, 178 и 201.

2. Второе общее замечание относится к значительному количеству случаев, в которых Конституция устанавливает право в жестких границах, а далее допускает возможность его изменения либо сокращения посредством принятия закона. Это видимое противоречие, которое неизбежно будет вызывать огромные практические и правовые сложности, пока оно не будет устранено. У меня нет готового ответа на поставленный вопрос, но, как мне кажется, частично проблема заключается в том, что некоторые права не принадлежат к категории конституционных прав, поэтому появляется необходимость в нормах об их изменении законом. Впрочем, даже те права, которые прописаны в Конституции США и воспринимаются в качестве абсолютных, в частности, права, закрепленные первой поправкой к Конституции, допускают согласно судебному толкованию узкую категорию исключений. Этот подход, как кажется, имел бы смысл и для российской Конституции, особенно применительно к таким вопросам, как свобода слова, свобода вероисповедания, свобода прессы, при условии, что исключения были бы чрезвычайно незначительны, как, впрочем, это и есть в этой стране. Что же касается остальных прав, необходим более детальный их анализ¹.

3. Другой вопрос, возникающий в связи с правами, то, что проект не различает права, которые, по сути, являются защитными инструментами от вмешательства со стороны власти, например, свобода вероисповедания, право частной собственности, свобода передвижения, свобода слова, право создавать политические партии. Безусловно, имеет смысл установить в Конституции гарантии от произвола власти. Существует, впрочем, иная категория прав; права эти связаны с установлением социальных гарантий, связанных с вопросами трудоустройства, медицинского обслуживания, жилища и т.д. По отношению к ним у меня были наиболее серьезные сомнения, поскольку эти права вызовут волну неоправданных ожиданий, которые вряд ли входят в намерения авторов Конституции. Тщательное рассмотрение каждого из этих прав кажется необходимым. Наиболее значительные из них закреплены в статьях 8(3), 40(1), 42(2), 79(3), 90, 169(3) и 170(2) (второе предложение).

4. Что касается основ политической системы, то единственный серьезный вопрос, который возник у меня, — это вопрос о взаимоотношениях Президента, Кабинета министров и Парламента. Я не могу до конца

¹ Я отметил буквой «R» те статьи, в которых устанавливался абсолютный характер соответствующих прав и почти тут же он ограничивался. Прежде всего, речь идет о статьях 17(1), 24, 25(1), 27(3), 28, 32, 33, 36(2), 66(4), 71(2), 89 и 146(2).

уяснить, носит ли институт Президента более номинальный характер, либо у него есть фактическая власть назначать членов Кабинета министров. Очень важно, чтобы это было четко определено. В этой связи я бы также подчеркнул, что глава о Президенте кажется стоящей не на своем месте, следуя непосредственно перед главой о Парламенте. Наконец, неясно, теряет ли Президент власть, если Кабинет Министров вынужден уйти в отставку по причине выражения вотума недоверия.

5. Во всем проекте я делал вставки, небольшие предложения поправок и заметки во всех тех местах, где, как я считаю, язык неясен. Частично проблема, вне всякого сомнения, в том, что я читаю перевод. Тем не менее полагаю, что могут иметь место собственно проблемы правового оформления, поэтому я попытался их отметить. В дополнение могу сказать, что остается некоторое количество весьма специфических вопросов и/или сомнений, касающихся особых положений Конституции, которые я рассмотрю ниже с кратким комментарием.

Статья 65(3): Эта статья устанавливает запрет на монопольное право профессионального союза на представительство интересов всех работников предприятия. Если это означает, что на определенном предприятии должен быть более, чем один профессиональный союз, то это не кажется благоразумным. Я в принципе думаю, что такого положения не должно быть в Конституции.

Статья 74(2): Это положение устанавливает, что политические партии и иные общественные объединения должны давать отчет об источниках своих доходов. Это очень опасное положение, поскольку оно дает возможность государственным органам выявлять, кто оказывает поддержку оппозиционным силам. Мы должны свято относиться к праву неправительственных организаций на финансовую тайну, кроме случаев жизненно важных государственных интересов. Как бы то ни было, я рекомендую устранить эту норму, хотя и признаю, что может наступить время, когда Парламент потребует публичного раскрытия определенной информации, но это не должно закрепляться на конституционном уровне.

Статья 101(2): Одна часть этой нормы отводит к вопросам совместного ведения Российской Федерации и республик охрану авторского, патентного права и иных прав, относящихся к интеллектуальной собственности. Понимая потребности рынка в этой сфере и желательность наличия унифицированного закона в этой области, Конституция Соединенных Штатов подчеркнула значение исключительной юрисдикции федерации в этой сфере, и я рекомендую то же самое сделать и в Российской Федерации; слишком высока вероятность возникновения конфликтной ситуации, чтобы относить этот вопрос к совместному веде-

нию. Кроме того, если центр захочет поделиться полномочиями с субъектами, он всегда это может сделать, он также может лишить субъекты полномочий, если возникнет проблемная ситуация.

Статья 126(4): Структура Совета представителей не совсем ясна. Одно из требований – это равное число представителей от каждой республики. Тут не возникает вопросов. Что не ясно, так это должно ли количество представителей от каждой федеральной территории равняться количеству представителей от каждой республики, или оно может отличаться и должно оставаться равным только для федеральных территорий. Это должно быть уточнено.

Статья 127(6): Содержит процедуру назначения, которая кажется аналогичной той, что имеется в Конституции США. Однако статья не дает четкого представления о том, голосует ли Парламент в полном составе, какова процедура назначения иных лиц, помимо указанных, и многие другие детали, относящиеся к процедуре назначения, в целом вызывают сомнения. Это очень важный вопрос, и он требует дальнейшего рассмотрения и не только применительно к этим указанным проблемам, но и к проблемам взаимоотношений Правительства, Президента и Парламента.

Статьи 131–133 так же, как и отдельные положения статей 134–137: Эти статьи стараются очень тщательно регламентировать процедуру деятельности палат Парламента. Это выглядит излишним и неблагоразумным для Конституции, предпочтительнее было бы позволить каждой палате Парламента определять собственные правила процедуры, как это установлено в Конституции Соединенных Штатов... Я бы также обратил внимание на то, что статья 134(2) запрещает Палате рассматривать повторно законопроект, не принятый после третьего чтения, в течение календарного года. Эта норма приведет к шумным дебатам по поводу вопросов о том, может ли быть законопроект рассмотрен в случае внесения поправок или нет, и каков должен быть объем этих поправок, чтобы повторное рассмотрение состоялось. Более того, нет причин полагать, будто Палата Парламента не найдет адекватного способа обезопасить себя от рассмотрения законопроекта, который был прежде похоронен. Это положение должно быть устранено вне зависимости от того, каким изменениям подвергнутся остальные статьи, определяющие правовой статус каждой Палаты.

Статья 136: Помимо общих норм, касающихся правового статуса палат, эта норма создает значительные препятствия для формирования парламентских фракций на какой-либо иной основе, кроме партийной. Сложно понять обоснованность этой нормы в части, касающейся огра-

ничения членства в одной фракции, а при отсутствии обоснования такая норма представляется излишней и неблагоразумной.

Статья 140 (3): Часть вторая данной статьи дает право любому депутату требовать отчета в письменной форме от любого правительственного органа или должностного лица. Хотя парламент должен иметь средства получения необходимой информации, все же возведение этого вопроса на конституционный уровень, притом в лице одного депутата, кажется чрезмерным и может создать серьезные препятствия для деятельности Правительства, в том числе в случае навязывания частных мнений. Наделение такими полномочиями комитета или Парламента целиком представляется достаточным.

Статья 140 (6): Эта статья устанавливает право депутатов на вознаграждение и возмещение их расходов, но не позволяет им получать вознаграждение из других источников. Если это так, то не совсем понятно, как депутаты будут обеспечивать свое проживание, если четко не определено, что они получают заработную плату по их основному месту работы. Этот вопрос не так важен, когда все работники получают зарплату от государства. Но в рамках новой системы, в которой частная инициатива будет разрешена и будет поддерживаться государством, частные компании не будут готовы платить зарплаты депутатам, которые работают в Москве, а не в их штате. Парламент должен иметь возможность платить своим членам соответствующие зарплаты, при условии, что они предусмотрены в соответствующих расходных статьях бюджета.

Статья 153: Вопрос о разграничении компетенции между Конституционным Судом, статус которого определен в этой статье, и Верховным Судом, о котором говорится в статье 152, не совсем ясен. Как бы то ни было, но насколько я понимаю, все конституционные вопросы будут отнесены к компетенции Конституционного Суда, что сделает его чрезвычайно загруженным. Также не ясно, что останется делать Верховному Суду. Также не понятно, выполняет ли Конституционный Суд различные функции, поскольку в разных частях статьи 153 проекта встречаются такие фразы, как «проверяет конституционность», «дает заключения».

Уолтер Ф. Мэрфи

Несколько недель назад член Российского парламента с возмущением спрашивал, почему экономическая политика его страны разрабатывается в Гарвардском университете. Вопрос этот еще более чем уместен применительно к проекту Конституции. Термин «Конституция» происходит от глагола «constitute», что значит «упорядочивать», «фор-

мировать», «создавать». И чтобы Конституция действительно «упорядочивала» нацию, она должна быть крепко связана с ее образом жизни. Мы, конечно, можем указать на исключения, например, на Конституцию Японии, которая была написана штабом оккупационных войск по завершении Второй мировой войны, но, по большому счету, жизнеспособный конституционный проект является результатом национальной истории, традиций, ценностей и потребностей. Как бы много авторы ни черпали из позитивного и негативного опыта других народов, в конечном счете, они должны ориентироваться на собственный народ, его проблемы, его прошлое и будущее и исходя из этого находить необходимые решения.

Таким образом, я открыто протестую против абсолютной ориентации на мнение любого иностранного комментатора, в том числе и мое собственное. Мы можем помочь, но не подменяя авторов проекта и не критикуя специфическую терминологию, а напоминая вам (и самим себе) об общезначимых принципах и общих проблемах. Во-вторых, мы можем объяснить, как работает наша система, и обратить внимание на то, в чем ее слабые и сильные стороны. Но только сами россияне должны решать, как общезначимые принципы и уроки других народов могут быть усвоены в их стране.

I. Общие принципы.

A. Конституционная демократия.

Мне кажется, что Российская Федерация пытается создать не просто демократию или представительную демократию, но гораздо более сложную политическую систему конституционной демократии, используя отдельные элементы моделей Австрии, Австралии, Канады, ФРГ, Франции, Индии, Ирландии, Италии, Японии, Швейцарии и Соединенных Штатов: правительство, избираемое и ответственное перед народом, и вместе с тем ограниченное правительство, ограниченное не только волеизъявлением народа на выборах, но также и требованиями соблюдения прав, обусловленных достоинством и ценностью каждого человека. Основной закон ФРГ устанавливает эту норму в первой статье: «Достоинство человека неприкосновенно. Уважать и защищать его — обязанность любой власти».

Увы, люди иногда желают растоптать не только права меньшинства, но и основные права и свободы, которые почему-то кажутся неудобными или мешающими. Чтобы противостоять реальной угрозе, конституция должна не просто защищать права, ограничивая власть, но и одновременно наделять субъектов власти возможностью для само-

защиты. Тирания общественная едва ли лучше тирании власти. Д. Мэдисон кратко отметил это два месяца спустя до начала работы Конституционного конвента 1787 г.: «Золотая середина во властных отношениях представляет собой такое устройство управления, при котором управление осуществляется достаточно сбалансированно, учитывая различные интересы и силы, контролируя, чтобы одна часть общества не ущемляла интересов другой, и в то же время эффективно ограничивая самое себя от навязывания интересов обществу, которые окажутся вредными для него».

Заметка 1: *предположим, что о тексте проекта можно судить по преамбуле, которая раскрывает природу системы, которую собираются создать. Давайте покажем это на примере первых слов проекта Конституции Российской Федерации.*

В. Конституция и конституционный текст.

Каждый народ имеет Конституцию; а некоторые народы живут в условиях конституционализма, основанного на идее власти, ограниченной законом, обязанной уважать права человека. Проект от 2 февраля 1991 года, конечно, является образцом конституционного текста. В нем предпринята попытка словесного описания формы государства, попытка использования языка, в некотором роде даже напористого. Многие факторы будут способствовать успеху этого проекта, и не последнюю роль сыграет то, как текст влияет на читателя.

Данный проект основан на определенных политико-правовых теориях, в большинстве своем теориях конституционализма и непосредственной демократии, и предполагается, что используемые термины должны пониматься в свете таких теорий. «Конституция», которая формируется в повседневной жизни, конечно, будет отличаться от текста, напечатанного на бумаге, в лучшую, а может и так случиться, что и в худшую сторону.

Тот путь, который выберут органы публичной власти, в ходе решения возникающих проблем, равнодушие или недобросовестность должностных лиц, или неосмотрительное упущение в тексте нормы или норм, связанных с сохранением или развитием российской цивилизации, могут привести к отмиранию некоторых положений Конституции или придать более важное значение некоторым положениям, в которые авторы даже не думали вкладывать именно такой смысл.

Спустя время текст будет обсуждаться как узким кругом специалистов, так и широкой общественностью. Если в тексте все верно, то проект поможет воплотить в жизнь ценности и чаяния лиц, в нем упомя-

нутых, включая органы публичной власти, поскольку упомянутые лица и органы публичной власти изначально придают и с течением времени придадут тексту окончательный смысл и «напишут Конституцию» в широком смысле. Это даже революционно, что текст не просто отражает существование российской цивилизации, но и пытается отразить надежды народа, которому желают сохранить все лучшее, что он уже имеет сейчас.

***Заметка 2:** Текст должен донести до граждан и органов публичной власти смысл тех принципов, в соответствии с которыми они согласились жить. Продолжая эту мысль, скажем, что текст должен доступно и кратко отражать ценности и чаяния России, включая нормы, по которым граждане судили бы о себе и желали бы, чтобы и их, в том числе и их детей, судили. Опять же, такой язык как нельзя лучше годен для Преамбулы. Также было бы полезным добавить ярких красок, когда речь идет о судьбе будущих поколений и утверждении свободы, чтобы подчеркнуть важность этих ценностных ориентиров.*

***Заметка 3:** Еще можно посоветовать: текст должен быть достаточно объемным, чтобы донести смысл, заключенный в нем, но также и достаточно кратким, чтобы быть приемлемым для прочтения интеллигентными, образованными и заинтересованными гражданами. Прогрессивный проект не может быть скучным кодексом, регулирующим все без исключения детали общественной и частной жизни, только потому, что никто не может предложить прогнозируемую, расписанную во все детали картину будущего, поскольку такой свод правил утратит львиную долю своих достоинств как учебника цивилизационных преимуществ конституционной демократии.*

II. Более узкие проблемы.

Как каждый заметил, я убежден, что заметки первая, вторая и третья должны быть приняты во внимание. Чтобы прочувствовать факты, изложенные в первых двух, авторы проекта должны усилить накал изложения, поскольку их призыв должен зацепить россиян за душу ровно в той же степени, как и привлечь умы россиян. По крайней мере, переведенный на английский, документ лишен таких достоинств.

Чтобы облегчить понимание для органов публичной власти, равно как и для частных лиц, текст должен быть построен таким образом, чтобы читатели могли обнаружить в нескольких связанных статьях последовательные и более или менее завершенные положения о принципах решения определенных вопросов.

В том виде, в котором это существует сейчас, читатель должен обращаться к нескольким разделам документа, чтобы обнаружить, что говорится в тексте о конкретных проблемах, таких как права личности, федерализм, собственность и экономика. Кроме того, есть и некоторого рода языковые излишества, а текст в некоторых частях не всегда увязывается с языком другой части, посвященной той же теме.

Третья заметка требует одинаково трудной и утомительной работы. У меня сложилось общее представление о проекте, что это скорее «кодекс правил», а не Конституция. Возможно, эта реакция специфично американская, поскольку с уверенностью могу сказать, что тексты конституций других стран — Германии, Испании и Индии, например, в несколько раз длиннее, чем Соединенных Штатов.

Конечно, Россия нуждается в тексте более детализованном, чем американский, поскольку россияне мало вдохнули свежего воздуха демократии и конституционализма. В 1787 году американцы ввели в действие зарождающийся тип конституционной демократии (хотя и очень однобокий, поскольку привилегии были отнесены на счет белых мужчин) — но, как оказалось, на многие поколения. Поэтому можно утверждать, что отцы-основатели США обладали глубоким пониманием проблем, не только интеллектуальным, но и практическим, добытым долгим опытом.

Как бы то ни было, мне кажется, что детализация здесь чрезмерна. Если в Преамбуле установлены основные принципы, каждый раздел и глава открываются с общих положений, то особые детали могут быть вынесены за скобки. Тот, кто сталкивается с работой системы, нуждается в руководстве, но он также должен иметь определенный простор для интерпретации конституционного текста и Конституции в ее более широком смысле. В таком случае им будет гораздо легче понять их собственную систему и включиться в нее. Конечно, толкование и практическая деятельность изменят значение как текста, так и конституции в широком смысле. Такие результаты неизбежны вне зависимости от детализации, что и показывает опыт чрезмерно детализированной Конституции Индии. Наиболее эффективный путь для проведения изменений — это четкое закрепление основополагающих принципов Преамбулы и общих положений каждого из разделов и глав. Такого рода адаптация более соответствует требованиям конституционной демократии.

III. Более частые проблемы.

Я хотел бы остановиться на нескольких проблемах, которые у меня вызывают беспокойство, возможно, в связи с подходящим к концу сро-

ком подготовки этого доклада и в связи со скоростью, с которой чрезвычайно сложная работа по переводу была проведена.

1. Я нашел мало отличий двух палат Парламента в том виде, в котором они закреплены в статье 125. Не должны ли различаться сроки полномочий? Цель бикамерализма не только в том, чтобы замедлить законотворческую процедуру, но также в том, чтобы не дать возможность временщикам распространить свою волю на весь народ. Для выполнения этой роли члены двух палат Парламента должны находиться под разным электоральным давлением. Наличие разных баз представительства, различные сроки избрания — это дополнительные меры защиты.

2. Я был бы более осторожным в определении прав депутатов. Формулировка статьи 140(2) в силах защитить депутатов от ответственности за получение взяток или за совершение иных, не связанных с политической, преступлений.

3. Статья 168 и ее ссылка на сбалансированный бюджет дорога сердцу каждого американского политика правого толка. И, тем не менее, это не более чем дорога к финансовому краху. Как показывает печальный опыт Администрации Рейгана, дефицит финансирования может выйти боком и поколебать национальную экономику. Как бы то ни было, бывают иные времена в периоды депрессий, например, когда дефицит финансирования — это хороший козырь на руках для ведения грамотной финансовой политики. Я не вижу необходимости в сохранении таких норм, которые могут разрушить экономику либо будут игнорироваться либо искажаться, чтобы обеспечить выживание. Ни то, ни другое не будет способствовать приверженности народа к конституции и конституционной демократии.

4. Создается впечатление, что регламентация статьи 146 и особенно 153, связанных с правосудием и Конституционным Судом, не позволяет суду услышать дела, которые инициируются простыми гражданами. Подобное ограничение кажется благоразумным сейчас, но оно может оказаться менее благоразумным спустя несколько лет или десятилетий. Почему же просто не определить минимум компетенции и не предоставить парламенту возможность расширять сферу этой компетенции?

5. Статья 153. Пункт 11 части 1 данной статьи уполномочивает Конституционный Суд решать дела о неконституционности политических партий. Такая норма появилась впервые в Основном законе ФРГ из-за особенных исторических причин, и стала воспроизводиться в других документах, например, в Конституции Чили времен Пиночета. Думаю, я понимаю, почему конституционные демократы хотят этой поправки, но

это бомба замедленного действия. Я бы предпочел отсутствие такой нормы.

6. Статья 153 (I): Я бы исключил из полномочий Конституционного Суда полномочие проверять конституционность вносимых в законодательство изменений. Я не верю, что это хорошая идея, и я бы вообще не советовал предоставлять суду подобную юрисдикцию. Проблема состоит в том, что временно правящее большинство может произвести такие изменения в политической системе, которые превратят конституционную демократию в авторитарное государство. Индия во времена госпожи Ганди, к примеру, приняла ряд поправок, которые должны были бы разрушить конституционную демократию. К счастью, Верховный суд пресек прохождение некоторых из них. Дважды Конституционный суд ФРГ грозил лишить законной силы поправки, однажды потому, что та ставила под угрозу человеческое достоинство. Проще говоря, поднятие вопроса судом или еще каким-либо ведомством о проверке законности служит дополнительной гарантией от амбициозных политиков.

7. Напоследок позвольте мне отметить один пробел. Я не нашел конституционных гарантий *habeas corpus*. Понимаю, что говоря так, я выступаю как воспитанник англосаксонской системы права, но защита от произвольного ареста необходима любому свободному обществу. Наименование этой защиты и некоторая разница самого процесса защиты менее важна, чем наличие таковой. Латиноамериканцы называют аналогичное предписание *amparo*. Использование этого института архиепископом г. Сантьяго спасло сотни жизней во время правления Пиночета.

IV. Заключение.

Я хочу закончить тем, с чего начал. Советы иностранных специалистов могут оказаться полезными, а могут и не оказаться таковыми. Желание перенять со стороны россиян опыт других при построении конституционной демократии — не всегда положительный — кажется благоразумным. Но только сами россияне могут написать и оформить текст Конституции, и никто иной.

Мелани Бет Оливеро

5 июля 1991 года.

Введение.

В обзоре проекта я сконцентрировал свое внимание на том, как содержание прав отражается на понимании процесса, который необходим для целей формирования конституционной системы. Мой опыт подска-

зывает, что для того, чтобы конституционная система успешно функционировала, она должна основываться на общественных, исторических и политических условиях, которые преобладают в обществе, в котором система существует.

За этим следует обзор раздела за разделом, который показывает сильные и слабые стороны в свете реально существующей возможности реализации принципов, которые содержатся в проекте. В большинстве своем, это принимает форму общих комментариев. Насколько это возможно, я попытался поднять специфические вопросы и дать рекомендации, которые могут убедить членов Комиссии прислушаться к моему мнению. Такие данные содержатся в отдельных параграфах, отмеченных звездочкой.

Разделы I и II.

Краеугольный камень Конституции — основы конституционного строя и права, свободы и обязанности граждан — содержат положения, требующие трепетного отношения для того, чтобы они могли быть реализованы.

Например, Статья 4 (в тексте ошибка, имеется в виду статья 5. — *Прим. пер.*): часть 3, которая провозглашает, что все законы «должны быть экономически обоснованными, социально справедливыми и приниматься в установленном порядке», скрещивает две концепции — «справедливости» и «выполнимости», — которые интерпретируются по-разному. Можно привести не один пример того, с какими взаимоисключающими тенденциями столкнется данная норма в процессе ее применения.

- Даже предположить, что эти два принципа будут действовать одновременно, кажется невозможным. Какой баланс предложит Конституция, чтобы эффективно маневрировать между этими двумя конфликтующими принципами?

Подобным образом утверждение о «социальном рыночном хозяйстве, где гарантируются свобода экономической деятельности» и поощряется «стремление к общественной пользе и добросовестная конкуренция; обеспечиваются социальные права человека» (ст. 7 (1)), создает конфликтную ситуацию.

- Как предлагает Конституция одновременно обеспечить «социальные права индивида и гарантировать свободные рыночные отношения?» Эта непростая задача в дальнейшем усложняется еще и установлением прав и обязанностей государства и индивида в сфере защиты и улучшения условий окружающей среды (Статья 8 (4), статья 56). Между тем на основные регулирующие этот вопрос нормы мы уже ссылались (ст. 7, часть 2, «участие государства в экономике»). Я бы предложил вне-

сти большую ясность в вопросе о том, как Конституция уполномочит государственные органы на регулирование социально-ориентированной, заботящейся об окружающей среде, нечетко действующей экономической деятельности.

То же самое противоречие повторяется в статье 14, части 2: «Законы, умаляющие или ограничивающие права и свободы граждан, не имеют юридической силы». Непременно будут возникать случаи, когда свобода одного индивида на осуществление каких-либо действий будет входить в противоречие с правом другого индивида, даже если речь идет о праве играть на музыкальном инструменте, и праве его или ее соседа спать не будучи потревоженным шумом, или тот случай, когда лицо имеет право на ношение оружия для самозащиты, а другому лицу выдвигаются требования, что он или она должны появляться в публичном месте без огнестрельного оружия. Эти положения относятся к классической дихотомии «личность против общества и ограничительной роли государства».

- Несмотря на основное правило, что власть должна быть популярна, государство должно быть готово к тому, что для целей охраны общественного блага оно должно будет лицом к лицу столкнуться с ситуацией, когда некоторыми законами нужно будет в некоторой степени ограничивать права. Статья 16, гласящая, что «осуществление прав и свобод не должно нарушать законные интересы, права и свободы других лиц», фактически вступает с такой точки зрения в противоречие со статьей 14. Но какими средствами Конституция воплотит в жизнь статью 16?

Хороший пример того, как Конституция уравнивает эти интересы, демонстрирует статья 36, касающаяся права собственности.

Несмотря на то, что «неотчуждаемое право быть собственником» гарантировано и установлено, несмотря на то, что «осуществление этого права не должно наносить ущерба основным правам и свободам граждан, общественному благу, окружающей среде», часть вторая вводит ограничения, которые «могут устанавливаться Законом исключительно в общественных интересах».

- Я бы посоветовала, чтобы члены Комиссии приняли норму, сходную с нормой статьи 36: часть вторая ее должна быть инкорпорирована в статью 14. Итак, хотя Конституция отводит первое место правам личности, государство нуждается в ответственном перед народом законодательном механизме, который может ограничить право индивида в пользу общественного блага.

Второй конструктивный механизм – первый тот, который регулирует противопоставление, указанное мною, между статьями 14 и 16 – введение института Парламентского уполномоченного по правам челове-

ка. Хотя правовая природа и сфера компетенции Уполномоченного не определена, он по своей природе создается исключительно для защиты прав личности в контексте социальной необходимости.

Раздел III.

Имеет наличие повторяющаяся неоднозначность в нескольких положениях раздела, касающегося ответственности гражданского общества. Например, вопрос, поднимаемый ст. 63, связанный с земельными отношениями: «чрезмерное сосредоточение земли в руках отдельных лиц» ограничивает титул собственника.

- Как должна определяться «чрезмерность», и кто будет отвечать за это определение? Также неясно, какое именно ведомство отвечает за пользование и защиту природных ресурсов (ст. 63 и 64). Опять же, почему право на забастовку отсутствует в случае, если таковая «создает угрозу жизни или здоровью людей» (ст. 66 (4))? Нечеткость этих норм, кажется, подрывает то благо, которое они призваны защищать.

Разделы IV и V.

Структура властных институтов и их взаимоотношения в таком виде, в котором они установлены в статьях 113—191, Федеративное устройство и Система государственной власти, вызывает несколько вопросов.

- Первая проблема, которая приходит на ум — возможно, возникла из-за изменения от 24 апреля 1991 года, ставшего приложением к данному проекту, — видится в том, что структура и роль Совета представителей не прописана в тексте Конституции. Статья 115 устанавливает перечень пяти высших органов государственной власти.

Следующие статьи (125—140), которые определяют полномочия Парламента (Верховного Совета), не содержит регулирования правового статуса Совета Представителей. Норма, которая следует за статьями 116—124, определяет Совет Представителей как одно их законодательных палат Верховного Совета (24 апреля, приложения к ст. 5 ч. 3). Приложение содержит дальнейшие предложения по усовершенствованию этой двойной системы (статья 5 часть 11, статья 8, статья 10).

Какова правовая природа Совета Представителей, и каковы его взаимоотношения с Советом Федерации? Нормы Конституции должны быть максимально четкими в сложном вопросе о формировании системы.

В разделе заключительных положений в параграфе 15 отражена возможность перехода депутатов Совета представителей в члены Парламента (Совета Федерации). Это вызывает предположение о том, что нет намерения учреждать два отдельных избираемых законодательных органа.

- Тон примечаний к статьям 116–124 должен быть соотнесен с этим фактом. Либо все заметки о Совете Представителей должны быть удалены из текста Конституции, оставаясь только в заключительных положениях, либо должен быть создан новый язык, четко определяющий статус и роль Совета Представителей, уточняющий его роль во взаимодействии с Парламентом (Советом Федерации) и остальными высшими органами политической системы.

Статьи, определяющие статус Парламента (Верховного Совета), со 125 по 140, кажутся продуманными и ясными. Есть, правда, один аспект, который может заставить думать иначе. В статье 140 часть 2, нормы которой гарантируют депутатам свободу принятия решений при исполнении ими своих обязанностей, установленная неприкосновенность выглядит чрезмерной.

- С учетом того, что депутаты «не могут привлекаться к уголовной и административной ответственности», как члены Комиссии предлагают действовать в возможном случае совершения депутатом должностного преступления? Остальные гарантии депутатам касательно невозможности задержания и иного ограничения свободы ясны и приемлемы. И если уж неприкосновенность гарантируется и от уголовной и административной ответственности, то может ли Парламент (Верховный Совет) или один из высших органов иной ветви власти возбудить параллельный процесс привлечения к судебной ответственности или импичмента?

Глава, определяющая статус Правительства (Совета министров), содержит некоторое количество вопросов, на которые я бы хотел обратить внимание.

- Одна технического рода проблема, которая требует корректировки, связана с отлагательным вето Президента, указанном в статье 144. В нынешнем виде она содержит отсылку к статье 117. Однако статья 117 не существует в том виде, как была к 24 апреля 1991 года. Этот новый текст не содержит адресата по поводу вето Президента. Как бы то ни было, необходим либо новый текст, либо верная отсылка к норме о вето Президента.

- Более фундаментальная проблема в том, что этот раздел не четок в определении природы органов государства и их юрисдикции. Работает ли Правительство (Совет министров) сообща как один орган, или же оно место собрания министров, каждого со своим функционалом в соответствии со сферой деятельности или географическим разделением? Статья 143 подразумевает коллективную функцию со ссылкой на деятельность Правительства как «единого органа». Способ действия в значительной степени определяет правовую природу и силу его решений.

- Для разрешения вопроса о том, как оно функционирует, надо прояснить еще одну важную неопределенность касательно Правительства (Совета министров), а именно — для чего оно создано? Какую программу оно реализует и как оно «издает постановления, распоряжения и иные акты и обеспечивает их исполнение»?

- Что собой представляет законодательная деятельность Правительства (Совета министров), требует особого рассмотрения. Как его правомочия связаны с парламентскими, если оно может «давать заключения по любым законопроектам» (статья 144)? Какую политику оно «разрабатывает и осуществляет» и в каких случаях оно не ответственно за ее проведение (ст. 142, ч. 1) Имеет ли оно силу применять или не применять закон, принятый Парламентом?

- Эта глава о Правительстве должна определить, не переходит ли реализация «высшей исполнительной и административной власти» границы, после которой упраздняется закон, принятый Парламентом? Если же его функция в проведении указаний Президента и Парламента (Верховного Совета), тогда оно в конечном счете реализует исполнительную власть. Единственный путь для получения полномочий в его деятельности — это потребовать, чтобы Парламент поддержал кандидатур, предложенных Президентом.

При всем уважении к созданию Совета безопасности (проблема, поднятая в докладной записке Нейла Критца) это событие не может быть должным образом оценено, пока существует неоднозначность относительно полномочий Правительства (Совета Министров). Если норму изменить таким образом, чтобы Президент представлял кандидатуры для утверждения Парламентом (Верховным Советом), то это может устранить необходимость создания Следственного комитета в качестве гаранта от узурпации власти Президентом.

С другой стороны, если норма наделит Президента широкими полномочиями по формированию Правительства (Совета министров), тогда Совет безопасности чрезвычайно необходим. Это наводит на вопрос о сфере полномочий Совета.

- Исполнительная власть включает в себя выбранного Президента, назначенное Правительство (Совет министров), ответственное перед всенародно избранным Парламентом (Верховным Советом), удерживающим баланс между ветвями исполнительной и законодательной власти. Создание Совета безопасности возможно на основе исполнительной власти, правда, имеющей особенности, или на основе особой ветви, имеющей собственную юрисдикцию.

Меньше белых пятен в главе, посвященной судебной власти. Например, статьи 149 и 150 устанавливают несменяемость и предельный возраст судей и, что более важно, кристально честно говорят о способе их назначения — Президентом с согласия Парламента.

Подобно этому, статья 153 стремится ограничить сферу полномочий и юрисдикцию Конституционного Суда, начиная от «проверки конституционности» и заканчивая «разрешением жалоб».

- Что остается неясным, так это разграничение компетенции Конституционного и Верховного судов. С учетом того, что существуют, по видимому, области, где их юрисдикция пересекается, можно ли ожидать, что поле их действия будет действительно определено законом? Я бы предложила, чтобы между краткой статьей 152 о Верховном Суде и специфичной статьей 153 о Конституционном Суде было бы произведено или установлено некоторое разграничение компетенции относительно того, как именно строятся отношения между судами.

В части, которая определяет статус Прокуратуры и Следственного комитета, мне остается мало что добавить. Многого будет «определяться законом», который может не оказаться наиболее эффективным путем для их формирования и наделения полномочиями. Чтобы суды действовали эффективно, преследование в судебном порядке должно осуществляться строго в рамках закона. Этот взгляд, разумеется, основывается на утверждении независимого и ответственного правосудия.

Способы, посредством которых назначаются государственные обвинители, также важны, но не обязательно требуют конституционной регламентации. Назначаются ли они или избираются? Предъявляются ли к ним какие-то особые требования?

Глава о местном самоуправлении и муниципальных органах написана должным образом. Чтобы федеральная государственная власть могла соотноситься с правом на самоопределение, Конституция должна быть довольно гибкой, чтобы отразить различные ожидания власти на местах.

Альтернативными образованиями, которые ожидаемы и представляют собой типичные образцы, являются группы граждан и торговые ассоциации. Единственное предостережение, которое я бы сделал, касается статьи 164, гарантирующей гражданам право обжалования решений и действий органов местного самоуправления и их должностных лиц.

- Как связаны между собой действия органов местного самоуправления и практика судов Российской Федерации? Если органы местного самоуправления существуют в различных формах, основываясь на своем праве самоопределения, какие возможности есть у федеральных судов по предъявлению требований к органам местного самоуправления?

- Может быть, требуется опосредующий судебный орган для рассмотрения конкретных дел. Роль этого органа будет заключаться в том, чтобы уяснить основы местного самоуправления, а затем внести корректировки в процесс управления. Эту нишу мог бы занять судебный уполномоченный или альтернативный (предложенный в докладной записке Нейла Критца) местный представитель Президента.

- Ясно, что необходим некоторый механизм, обеспечивающий баланс между местной и федеральной системами власти. Судебный уполномоченный или Представители Президента должны находиться на местах, чтобы быть хорошо информированными, и одновременно должны быть хорошо ознакомлены с управлением на федеральном уровне. К полномочиям этого должностного лица также должно относиться право направлять дела на рассмотрение и право обеспечения возмещения ущерба.

Область финансов и бюджет представляет собой отдельную тему, которую я могу комментировать лишь отчасти. Статьи со 166 по 170, касающиеся проблемы бюджета, вызывают такой вопрос: является ли решение Правительства (Совета министров) единственно определяющим (ст. 167, часть 3)? Делает единственный регулирующий остаток Правительство (Совет министров) (статья 167: предложение 3)? Если это так, то это могло бы более четко проследиваться в статье 167, части 3 или статье 169, части 3. В этом случае в статье 170 части 2 имеется противоречие, полномочия должны быть уяснены.

Что до общих рассуждений об Уполномоченном в том виде, как они приведены выше, я уверена, что это лицо играет ключевую роль в поддержании единства (и гармонии) между ветвями или уровнями власти. Как и к Парламентскому уполномоченному, такие же требования должны применяться и в этом случае.

- Прежде всего, такой пост должен позволять лицу, его занимающему, иметь реальную силы и средства, чтобы действовать, иметь доступ к любой необходимой информации, позволяющей быть в курсе. Во-вторых, возможность применения или принуждения должна быть таковой, чтобы иметь реальный эффект на практике. В-третьих, статус Уполномоченного должен определяться очень осторожно, чтобы не подорвать его или ее полномочия, но одновременно обеспечивает право изменения решения Уполномоченным и служить своего рода проверкой полномочий на прочность. Такая оговорка может звучать следующим образом: «Уполномоченный обязан периодически давать отчет за свои действия перед Парламентским комитетом».

Касааясь вопроса о безопасности государства, следует отметить, что более широкий конституционный контроль должен иметь место, дабы ограничить власть ведомств национальной безопасности. Это будет предпочтительнее, нежели отнесение этого вопроса к регулированию законом. Например, меры, предусмотренные статьей 180, гласящей, что посты министров, ведающих в Правительстве (Совете министров) Российской Федерации Вооруженными Силами и Силами Безопасности, должны замещаться гражданскими лицами, создает противовес несдерживаемому военному контролю.

- Вместо того, чтобы отнести структуру Вооруженных Сил (статья 176 часть 2), национальной гвардии (статья 176 часть 3), федеральных органов внутренних дел, федеральной полиции, местной милиции и федеральной службы безопасности (статья 178) к определяемым законом, нужно более ясно сказать об этом. Например, подчеркнуть высшую силу закона и обозначить, что назначения министров силового блока относятся к совместной компетенции Президента и Парламента.

Глава о Чрезвычайном положении содержит подобные нормы, создающие защиту от превышения властных полномочий, таких как требование о том, что в случае если Парламент (Верховный Совет) в течение 72 часов не подтверждает решение Президента, то указ Президента утрачивает силу (статья 184). Требования о том, что только Парламент может продлить действие чрезвычайного положения более чем на 30 дней (статья 185), что требуется публичное оповещение населения (статья 186), что не могут быть приостановлены полномочия судебных органов (статьи 189–190), и что никакие поправки в Конституцию не могут быть внесены (статья 191) являются очень важными мерами предосторожности.

Заключение.

Я благодарна за возможность комментировать этот документ. Как слуга конституционализма, я оцениваю по достоинству старание и усилия, которые были затрачены. Я выражаю веру на то, что Конституция в том виде, в котором она представлена, имеет все шансы подвести Российскую Федерацию к независимости.

Можно констатировать, что конституционные элементы, касающиеся формы государства, очень динамичны, гибки и находятся в гармонии друг с другом.

Ее самая большая слабость, с моей точки зрения, в том, что неудачно отражен механизм конституционной системы, устанавливающий процедуры контроля за реализацией. В основном, как это часто бывает, упор

сделан на детали в ущерб общему, необходимость определения и разграничения полномочий государственных органов также вызывает критику. Эти моменты накладывают дополнительное бремя на авторов проекта по преодолению внутренних противоречий. Я отметила несколько мест, где имеет место такая ситуация.

Несмотря на детализацию, многое также отнесено к урегулированию законом. В большинстве примеров это касается законодательного процесса. Как бы то ни было, я обратила внимание на самые важные статьи, в которых это особенно опасно с точки зрения изменения смысла или действия конкретных органов.

Закрепление политических изменений в проекте поистине монументальная задача. Поэтому наличие раздела заключительных положений — это особенно благоразумное и ответственное решение. Конституционализм, в конечном счете, есть продолжение политического процесса и ответ на потребность в переменах, факт, который данный проект демонстрирует очень явно.

*Питер Шак,
профессор юридического факультета
Йельского университета*

Представляю мои комментарии к проекту Конституции РСФСР, датированному 21 февраля 1991 года. Следуя Вашему предложению, я сконцентрировал мое внимание на вопросах гражданства (глава 2). И я добавлю свои комментарии к этим положениям. Должен отметить, что хотя я достаточно хорошо знаком с советской политической и правовой системой и действительно проводил там научные исследования в 1984 году, я бы остерегся делать какие-либо предварительные замечания относительно проекта, не имея глубокого знакомства с ценностями, целями и общественными институтами России; этими знаниями обладают немногие американские специалисты. Это утверждение было бы верно, даже если бы речь шла о простом пешеходе и правилах дорожного движения. А теперь представьте, насколько сложнее обстоит дело, когда речь идет о Конституции.

Даже в вопросах гражданства трудно сделать какие-то предварительные замечания, поскольку количество общепризнанных принципов, характерных для института гражданства очень невелико. Представьте себе, например, что в соответствии с проектом институт гражданства подлежит дальнейшему регулированию законом. Это кардинально отличается от подхода, существующего в США и выраженного в части 1 по-

правки 14, которая устанавливает правило «*ius soli*» («принципа земли»), наделяющего американским гражданством всех, кто «рожден или натурализован в Соединенных Штатах и находится под их юрисдикцией». С другой стороны, существует ряд демократий, как Великобритания, которые решают вопрос об определении и регулировании гражданства посредством закона и не предоставляют его автоматически всем лицам, рожденным на их территории. Подобно этому, существует ряд демократических государств, особенно в Европе, которые следуют принципу «*ius sanguinis*» («принципу крови») скорее, чем *ius soli*, хотя все государства рассматривают рождение на собственной территории как значимый фактор для решения вопроса о гражданстве.

Честно говоря, я полагаю, что есть веские аргументы в пользу изменения статьи 18 с целью закрепления конституционных гарантий приобретения гражданства при рождении. Россия, говоря прямо, — это страна, которая не имеет давних либеральных традиций, ограничивающих своеволие власти, это страна, которая в недавнем прошлом действительно использовала угрозу лишения гражданства, чтобы добиваться покорности от граждан, и которая вряд ли столкнется с огромной миграционной проблемой, как в США и в Западной Европе, которая может породить острейшую проблему статуса детей незаконных мигрантов, проблему, которая, по весьма спорному мнению, лучше может быть решена законом. В этом свете конституционные нормы о гражданстве представляются очень важными.

Я в меньшей степени уверен, что вопрос о гражданстве рожденных за рубежом детей американских граждан должен решаться на конституционном уровне, а не на уровне закона. Повторимся, что американский подход заключается в том, чтобы отрегулировать вопрос о гражданстве, основанном на *ius sanguinis* посредством закона, хотя положения о надлежащей судебной процедуре и равной защите, разумеется, ограничивают власть законодателей. Возможно, с учетом прошлых злоупотреблений, допущенных Россией в вопросах гражданства, целесообразно более тщательно прописать эти вопросы на конституционном уровне. С точки зрения демократической перспективы, в конце концов, вопрос о конституционном регулировании гражданства уступает по важности вопросу отказа от гражданства, если в дальнейшем человек осознает, что утратил верность стране, которую, собственно, не выбирал. И хотя право на отказ от гражданства, провозглашенное в ст. 18 . ч. 4, драгоценно, оно является еще одним примером того, что не всегда институт гражданства регулируется на конституционном уровне. Война 1812 года между США и Великобританией началась отчасти

из-за этой проблемы: Великобритания придерживалась больше принципа бесконечной преданности, чем США. С другой стороны, США до сих пор создают определенные препятствия на пути отказа от гражданства, хотя эти барьеры возводятся, чтобы проверить, что принятие такого решения, которое может иметь пагубные последствия для человека, является обдуманным, разумным действием. И хотя мы спорили с коллегами по вопросу о том, подразумевает ли конституционно закрепленный институт гражданства, что процедура отказа должна быть более простой, чем она есть в США, я уверен, что подход США, заключающийся в защите права на отказ от гражданства, установленный на уровне закона (хотя установленное законом право на отказ от гражданства вызывает серьезные конституционные вопросы) и предписывающий процедуру отказа от гражданства, является более верным. Повторюсь, что это говорится не для того, чтобы отрицать, что Россия хорошо зарекомендовала себя, прекратив прежнюю практику лишения гражданства, но чтобы сделать эти нормы более четкими и детализированными непосредственно в самой Конституции вместо того, чтобы оставлять их на долю законодательства.

Нормы проекта о наличии множественного гражданства (статья 20) также не выглядят какими-то особенными по сравнению с практикой Соединенных Штатов.

Эта практика позволяет (хоть и неохотно) иметь гражданство нескольких государств, но закон (не Конституция!) требует от приобретающих гражданство натурализованных лиц отказываться от другого гражданства (эти отказы могут и не иметь правового эффекта, что зависит от законодательства страны). Само собой разумеется, что вопрос о множественном гражданстве регулируется законом, но не Конституцией, но выбор в пользу конституционного регулирования, как это сделано в проекте, безусловно, предпочтительнее.

Возможно, большей важностью, чем вопрос о приобретении и защите гражданства, обладает вопрос о том, какие права и обязанности возникают у иностранцев, постоянно проживающих в стране. Я спорил в недавней статье о проблеме быстрого «обесценивания» американского гражданства в связи с большим выравниванием прав граждан и легальных мигрантов. Я верю, что укрепление равенства отражает требования социальной политики, но я полагаю, что такое равенство очень важно для либерального общества. Я не оценил проект целиком на предмет равноправия граждан и законных мигрантов, но я заметил, что он имеет несколько статей, регулирующих неполитические права, субъектами правоотношений в которых выступают

исключительно граждане (например, право на получение официальной информации (статья 27, часть 5), право на свободу объединений (ст. 33)).

Такие ограничения беспокоят. Подчеркну, некоторого рода дискриминация «не граждан», даже за полем политических прав (например, право голоса), является характерным, может быть, даже универсальным для всех демократий. И это проблема не всегда разрешается непосредственно на уровне Конституции (хотя в США положение Конституции о равной защите перед законом должна всегда применяться в случае дискриминации). Но принципы равной защиты, как и здоровая социальная политика, диктуют, что дискриминация в отношении не граждан должна быть очень ограниченной и осуществляться только ради достижения какой-либо значимой общественной цели. Перечень таких общественно значимых целей может различаться в зависимости от того или иного общества, но определяющей, основной нормой должно быть равное отношение к гражданам и легальным мигрантам.

Герман Шварц,
профессор Американского университета

Это удивительно всесторонний документ, который очень детализирован, возможно, даже слишком. Это может вызвать необходимость его частого обновления, которое не сулит ничего хорошего, особенно если учесть, что внесение изменений в эту Конституцию довольно сложная процедура (см. статьи 195–196).

Как бы то ни было, это очень внушительный документ, и мои комментарии являются просто пояснительными.

И напоследок два предостережения:

1) Я не являюсь экспертом в области советского права, и многие идеи, которые кажутся мне странными, неоднозначными и расплывчатыми, могут быть очень ясными, если смотреть на них сквозь призму советского права.

2) Могут иметь место серьезные проблемы, связанные с переводом, так что то, что кажется мне непонятным или неблагоприятным, не является существенным.

С целью помочь пересмотру конституций, колледж и я создали чат для 20 стран, чтобы узнать, где могут быть найдены специфические нормы, и у меня осталась копия.

Я буду обсуждать конституционные нормы в том порядке, в котором они идут в тексте.

Раздел I.

Статья 5(4)

Что именно – Конституция или международное соглашение — в случае противоречия одного другому будут иметь высшую юридическую силу?

Раздел II. Основные права. Прежде чем выполнить постатейный анализ этого раздела, следует сказать об одной огромной проблеме, которую я нахожу общей для многих европейских Конституций и которую, как я думаю, американские юристы выделяют как особо неприятную. Эта проблема – бесконечного определения права как данного законом. Это прослеживается в статьях 18, 23, 24, 25, 26(2), 27, 32, 33, 71. Так как никаких дальнейших критериев для понимания слова «закон» в данном контексте не дано — а я имею основания полагать, что «закон» в данном случае означает исключительно нормативный акт, — то интерпретация остается на полное усмотрение законодателя.

Хотя это представляет собой прорыв по сравнению с ситуацией, когда права ограничивались административным декретом или правовыми средствами, отличными от закона, все же это отражает огромный уклон в сторону позитивного законодательства. В американской правовой системе предпринимается попытка ограничения вмешательства закона и административных актов в конституционную сферу, и, разумеется, наша конституционная модель создала критерии того, когда закон может ограничивать права. Этот подход отчасти отражен в статье 27(3) проекта, которая устанавливает, что ограничения на свободу слова, поиска и получения информации могут быть установлены только законом и только по мотивам личной, семейной, профессиональной, коммерческой, а также государственной тайны, свободы совести и охраны общественной нравственности.

Ограничения только законом, таким образом, определены конституционным критерием. Я бы поэтому предложил, чтобы аналогичный подход — с установлением критериев — по мере возможности был применен во всех других статьях, в которых проект допускает ограничение права законом.

Статья 15 (1)

Статья не гарантирует равенство в правах и свободах независимо от веры. Кроме того, слова в конце статьи «... и других обстоятельств» действительно весьма неопределенны для нормы, которая пытается устранить дискриминацию, основываясь на определенных критериях.

Статья 15(2)

Запрет «установления привилегий или преимуществ по перечисленным выше признакам», таким как цвет кожи, пол, социальный или экономический статус, препятствуют тому, что мы называем согласованными действиями неудовлетворенных расовых, сексуальных или экономических меньшинств, то есть групп, заведомо находящихся в ограниченном положении и нуждающихся в большой поддержке. Вы уверены, что хотите сделать это?

Статья 16

Говорить, что реализация права кем-либо не должна нарушать законных интересов кого-то еще, может поставить точку в свободном и честном обмене мнениями, поскольку в действительности во многих случаях реализация права нарушает чей-то законный интерес. Например, критика политического деятеля может нанести ущерб не только его личным законным интересам, скажем, репутации, но и интересам его ведомства. Также конкуренция в экономической сфере неизбежно обнаруживает вред чьим-то интересам. Таким образом, это положение может наложить ограничения на «постоянное и независимое обсуждение», которое свободное общество должно иметь.

Статья 16

Не означает ли это, что лицо не может беспрепятственно отказаться от гражданства и что можно заставить сохранить гражданство, если в законе будут такие нормы?

Статья 23 (1)

Вот классический пример того, что выглядит, как защита, но может принести очень много вреда правам личности. Хотя до конца не понятно, что означает слово «арест» — в Соединенных Штатах под этим подразумевается только лишение свободы и помещение в соответствующее учреждение, в то время как в других странах это может означать начало законного преследования — в любом случае допущение лишения свободы «исключительно на основании судебного решения» без учета обстоятельств, в свете которых это было сделано, дает слишком большие полномочия в руки судей. В четвертой поправке к нашей Конституции выражено требование о наличии веских оснований для доказательства того, что кто-либо совершил преступление, прежде чем отправить его в заключение. Существуют слишком много примеров судей, которые склонны к использованию карательных и иных принудительных органов, как в Америке, так и в России, чтобы допускать такого рода неопределенное ограничение.

Статья 24

Очень сложно понять, что имеется в виду под правом «на защиту от произвольного вмешательства в его личную и семейную жизнь», если каждый это делает. Это, конечно, не подразумевает физическое насилие или что-либо подобное. Более того, второе предложение, как кажется, карает любителей посплетничать, которые представляют собой классический пример «распространения информации личного характера без согласия лицами». Не это, конечно, имелось в виду.

Статья 25(1)

Это еще один пример определения объема права посредством закона. В американском праве это обычно разрешено в случае, когда есть уверенность в том, что веское доказательство или ценная информация будут получены.

Статья 25(3)

Это тоже пример ограничения прав посредством закона, без специального критерия, такого как особая потребность или угрожающее жизни положение.

Статья 27 (3)

Неужели это ограничение свободы слова на основании «личной, семейной ... тайны», означает, что право спорить и обсуждать чужую личную жизнь может быть запрещено законом? Я полагаю, что это требует дальнейшего осмысления. Свободное общество должно иметь некоторое внутреннее пространство для такого рода обсуждений, если даже это может задеть или ранить чьи-то чувства.

Статья 27 (6)

Это другой пример вторжения в право собственности — в данном случае конфискация материалов и средств передачи информации — может быть произведена решением судьи на основании закона вне конституционного поля и без ограничивающего критерия.

Статья 31(2)

Эта статья препятствует реализации избирательного права лицами, «находящимися под арестом ... назначенным мерой пресечения». На этих лиц распространяется презумпция невиновности, так почему им запрещено избираться? Существует немало примеров того, как тиранические правительства, понимая сложность предстоящих выборов, «превентивно» арестовывали оппонентов, чтобы гарантировать себе победу.

Кроме того, в каких случаях арест может быть мерой пресечения? Как отмечено в ходе обсуждения статьи 23(1), должны быть ограничены случаи ареста людей, поскольку в качестве меры пресечения — это институт, требующий глубокой осторожности и введения процессуальных гарантий.

Статьи 32, 33

Существует много примеров, в которых важные права — в данном случае — право на свободу собраний и объединений — могут быть ограничены законодателем просто потому, что норма позволяет вводить запреты и ограничений законом. Такие ограничения могут быть применены только в случае, если собрания и объединения представляют серьезную опасность и действительную угрозу применения насилия.

Статья 36 (2)

Данная статья позволяет ограничение права законом в «общественных интересах», что может привести к максимально широкому ограничению права.

Статья 37 (3)

Я поражаюсь, почему такое ограничение свободы работодателя в области кадровой политики так сильно вмешивается в вопросы частной инициативы и ответственности. Неужели это означает, что каждое лицо, незаслуженно обделенное милостями продвижения, может пойти в суд и обжаловать несправедливость? Это может возложить дополнительное тяжелейшее бремя на суды, в которых и так могут рассматриваться очень непростые дела.

Статья 45 (1)

Гарантирована ли юридическая защита всем без исключения экономическим и социальным правам? Могут ли появиться такие права, как право на жилище, при отсутствии доступности жилья? Что означает право на юридическую защиту в данном контексте? Статья 41(1) Чехословацкой Хартии Прав Человека предоставляет юридическую защиту конкретным правам, если эти права указаны в приложении.

Статья 49 (2)

Так как, кажется, статья 49 описывает некоторые случаи, когда нет обязанности свидетельствовать, значит ли это, что данный перечень является закрытым? Например, не подразумевает ли особая норма, касающаяся неразглашения информации духовными лидерами религиозных общин, что юристы и доктора могут быть принуждены свидетельствовать о том, о чем их клиенты и пациенты рассказывали им?

Статья 50

Неужели Конституция действительно хочет дать полномочия на рассмотрение дела судом присяжных по каждому пустяковому случаю?

Раздел III.

Статья 62(2)

Существуют ситуации, в которых вопрос о том, была или не была проведена «конфискация», может быть определен только после установления фактов. В таких обстоятельствах не будет, как кажется, возможности для предварительного возмещения. А может быть, что предварительная компенсация нужна не в каждом случае, и что бы ни произошло с момента конфискации, убытки за прошедшее время могут быть возмещены в денежной форме, которая, впрочем, является единственной формой компенсации в таких случаях.

Статья 71 (2)

Очередное ограничение: «налагаются только судом на основании Закона», — оно означает, что эти ограничения могут быть введены, если только законодатель или судья думают, что таковые нужны. Такое легкое ограничение деятельности политических партий и других политических организаций особенно тревожно, поскольку такая политическая деятельность — самая соль демократии, а ограничения этой деятельности должны регулироваться только четкими критериями, установленными Конституцией.

Статья 92

Поддержание свободы средств массовой информации и приведение их в готовность для политических целей — среди наиболее сложных проблем, с которыми сталкивается свободное общество. Было бы благоразумно, во-первых, исключить для государства любые льготные условия доступа к СМИ, а во-вторых, установить, что на время избирательных кампаний конкурирующие кандидаты или партии должны иметь равный свободный доступ к средствам массовой информации в определенные периоды.

В США, например, назрела ужасная проблема — СМИ доступны лишь тем, у кого водятся большие деньги.

Раздел V.

Статья 127(11)

Означает ли это, что Конституционный Суд РФ может низвергать законы Советского Союза? Будет ли предусмотрена какая-либо форма обращения в Конституционный Суд СССР для обеспечения единообразия правовой сферы во всем Союзе? Как бы то ни было, эта норма может

нанести ущерб однородности правоприменительной практики, существующей в пределах Союза.

Статья 134 (1)

Я полагаю, что указанный в статье вариант не самая лучшая идея, поскольку наделение правом Конституционного и Верховного суда вносить законопроекты серьезно нарушает принцип разделения властей. Ведь понятно, какой орган будет проверять на конституционность эти акты?

Кстати, какой нужен кворум для принятия решения?

Статья 136

Каково различие между парламентскими фракциями и депутатскими группами? С какой целью статус и деятельность этих образований должны быть регламентированы так детально? Для нормального функционирования законодательного органа бесчисленное количество групп консолидируются для решения отдельных вопросов, и разве есть стоящая причина, по которой деятельность этих групп должна быть так строго формализована?

Статья 140(5)

Лишение мандатов избранных, которые посредством голосования стали членами Правительства, может значительно ослабить позиции их партий и, таким образом, служит преградой для перехода депутатов в члены Правительства. В законодательных органах некоторых стран принято правило, что в случае если депутат становится членом Правительства, его партия может подобрать ему замену, таким образом, партия не теряет ни одного голоса, а избиратели не теряют своего представителя.

Статья 143

Возможно ли выражение недоверия отдельному члену Правительства и принудительная отставка одного члена Правительства?

Кстати, нормам о назначении Парламента лучшее место здесь, а не в разделе о Президенте.

Президент.

Статья 5(2)

Требуется ли для преодоления вето Президента большинство от избранных депутатов (см. ст. 134) или большинство присутствующих на момент голосования?

Статья 5(4)

Имеет ли Президент право по собственному усмотрению смещать или назначать министров, если они назначаются председателем Правительства?

Статья 5(6)

Что означает «контроль» в данном контексте?

Статья 8

Что представляет собой Совет представителей как часть Верховного Совета?

Судебная власть.

Статья 148

Означает ли это, что присяжным заседателям подсудны все без исключения гражданские дела? Могут ли стороны менять присяжных и если да, то при каких обстоятельствах?

Статья 149

Статья о несменяемости судей звучит очень хорошо, но до тех пор, пока будет невелико количество судей, обладающих нужной квалификацией, и немного тех, кто не идет на компромиссы, несменяемость может оказаться и не такой уж хорошей идеей. Я не знаю, какие нормы необходимо включить в переходные положения, но может так стать, что вначале не стоит давать всем судьям статус несменяемых. Я понимаю, что параграф 18 главы 5 переходных положений в большей степени говорит о возрастных ограничениях пребывания в должности, но решение вопроса по поводу независимости судей может затянуться дольше, чем переходный период.

Статья 153

Я полагаю, что нужно относиться более спокойно к вопросу о том, проверяет или нет Конституционный Суд проекты на предмет их соответствия Конституции. Это может загрузить суд в огромной степени, в то время как множество людей будут ожидать отправления им своих полномочий.

Также неясно, кто имеет право обращения в суд. Совершенно ничего не сказано по этому вопросу, что поднимает серьезные вопросы необходимости Конституционного Суда. Если круг лиц, имеющих право обращения, широк, как это имеет место в случае с Чехословакией, то Суд превращается в нечто аморфное. Если же доступ слишком узок, как это и было в той же стране в начале Второй Мировой войны, Суд будет почти бездействовать. Данный вопрос о возможности обращения должен быть продуман очень тщательно.

Статья 154 (2)

В соответствии с установлениями настоящей статьи в одном единственном случае Конституционный Суд принимает к рассмотрению дела

иных судов, а именно в случае если нижестоящий суд полагает, что применяемый закон противоречит Конституции. В результате это означает, что единственными лицами, уполномоченными обратиться в Суд, при заданных обстоятельствах являются сторонники государственного конституционализма, в то время как те, кто стоит на стороне регулирования этих вопросов Законом, теряют возможность достигать до Конституционного Суда. Это выглядит односторонним и неверным. Между тем обнаружение существенных вопросов о конституционности закона, чем занимаются обычные суды, было бы даже более соответствующим компетенции Конституционного Суда.

Дополнительное замечание:

Проверка конституционности – это очень тонкий вопрос, особенно для нового суда. Поэтому нужно ограничить юрисдикцию Конституционного Суда, сократив ее до рассмотрения самых важных дел. Чтобы подчеркнуть некоторые из этих идей, я добавлю несколько замечаний о независимости судей, которые я сделал в Будапеште в октябре 1990 года и в недавней статье о Венгерском Конституционном Суде.

Статья 158. Прокуратура.

Эта статья кажется незавершенной, поскольку в ней ни слова не говорится о том, как назначается Прокурор, как он отстраняется от должности и в чем именно состоят его полномочия.

Я могу предложить следующее:

Прокурор должен назначаться Парламентом на определенный срок, и должен иметь право назначать своих заместителей. Он должен быть обязан отчитываться перед Парламентом о своей деятельности. Он должен представлять государство не только в делах уголовных, но и в гражданских. Его приоритетом должна быть защита интересов граждан. А не только государственных интересов. Его главной задачей должна быть защита справедливости.

Статья 53 Венгерской Конституции имеет некоторые нормы, которые могут служить образцом.

Статья 175 (3)

В статье не указаны критерии независимости Государственного банка Российской Федерации, а также нет понимания того, в чем именно состоит эта независимость. Возможно, это имеет смысл в случае с менеджерами или директором Банка, а также некоторые другие гарантии.

Статья 189

Это выглядит как незавершенный перечень прав и свобод, которые устанавливаются на время службы. Как же тогда быть с гарантиями, указанными в статьях 45 и 46?

Статьи 195, 196. Как было замечено ранее, это усложняет внесение поправок в Конституцию, а так как это очень детализованный документ, то многие нормы этих статей могут оказаться практически мертворожденными или несоответствующими реальному положению дел. В данных обстоятельствах кажется разумным сделать более простым порядок внесения в них изменений.

На этом мои предложения заканчиваются.

Примечание: комментарии профессора Шварца были включены в сборник, изданный Конституционной Комиссией.

*Луис В. Сон,
Национальный Центр Права,
Университет Джорджа Вашингтона*

А. Союз. Федерация. Содружество или сообщество.

1. Эта Конституция взяла на себя весьма сложную задачу по учреждению федеративного российского государства в рамках более широкого Советского Союза. Не имея в наличии Конституции Союза, мне сложно получить точное представление о том, что из себя представляет разделение полномочий между этой Федерацией и более широким Союзом.

2. Конституция становится понятнее с уяснением соответствующих ролей Федерации и входящих в нее территорий и республик. Республики имеют сходство с изначальными 13-ю штатами Соединенных Штатов, в то время как территории обладают статусом, более схожим с западными территориями Соединенных Штатов до того момента, как они получили статус штатов. Возможно, предполагается именно такая эволюция территорий в республики.

3. Статус Российской Федерации в рамках Союза можно сравнить со статусом таких федеративных государств, как Канада и Австралия, на тот момент, когда был начат процесс изменения статуса доминионов и обретения суверенитета и независимости в рамках Британского Содружества в период между 1926 и 1931 г. В 1926 г. была проведена Имперская Конференция, которая признала доминионы в качестве «автономных сообществ в рамках Британской Империи, равных по статусу, ни-

коим образом не подчиненных друг другу в каких бы то ни было сферах внутренней или внешней политики ...объединенных на добровольной основе в качестве членов Британского Содружества Наций». В 1931 г. Вестминстерский Статут еще более усилил независимость членов Содружества и установил, в частности, что ни один закон Доминиона «не может быть признан недействительным или не имеющим юридической силы на том основании, что он противоречит закону Англии или положениям любого существующего или будущего Акта Парламента Соединенного Королевства», и что никакой будущий Акт этого Парламента не будет распространяться на Доминион, пока «этот Доминион не затребует и не согласится с его принятием». В 1949 г., когда Индия приняла решение стать «суверенной демократической республикой», она, тем не менее, согласилась сохранить свое членство в Содружестве и признать Корону в качестве «символа свободного объединения независимых государств-членов и Главы такого Содружества», и все государства – члены Содружества заявили, что «они остаются объединенными как свободные и равные члены Содружества Наций, свободно взаимодействующие в поддержании мира, свободы и прогресса». После этого Королева Елизавета II приняла в качества части своего «звания и титула», помимо всего прочего, титул не только Королевы своих «Земель и Территорий», но и «Главы Содружества» (1953).

Конституция Пятой Республики во Франции 1958 г. учредила Французское Сообщество, союз Республики Франции (состоящей из метрополии и ее заокеанских департаментов и территорий) и группы бывших заокеанских территорий, которые предпочли статус «государств – членов Сообщества». И если изначально при обретении государством-членом независимости оно прекращало свое членство в Сообществе, то в 1960 г. в Конституцию было внесено изменение, которое позволило государству-члену «получать независимость без прекращения членства в Сообществе». Соответственно, уже получившее независимость государство, которое не является членом Сообщества, «могло стать его членом, не принося в жертву свою независимость». В любом случае для сохранения или приобретения членства независимо государству было необходимо заключить специальные соглашения, и многие бывшие французские территории использовали эту возможность и заключили с Францией «договоры о сотрудничестве» и «соглашения об участии».

Также можно упомянуть, что в обоих, британском и французском, случаях было решено не использовать терминов «федерация» или «конфедерация», а потому для обозначения новообразований были выбра-

ны понятия «Содружество» и «Сообщество». В любом случае вполне понятно, что независимость и членство в Содружестве или Сообществе — вполне совместимые вещи, и что конкретные отношения между членами этих объединений регулируются соответствующими соглашениями и нормами международного права.

В некоторых аспектах схема взаимоотношений между Советским Союзом и Российской Республикой и между последней и входящими в ее состав республиками (как они названы в проекте Конституции) наводит на мысль скорее о Содружестве и Французском Сообществе, нежели о классических концепциях Федерации и Конфедерации.

В. Положения международного права в отношении проекта Конституции Российской Федерации.

1. Почти тридцать положений проекта Конституции содержат отсылки к различным концепциям международного права, однако лишь две из них, практически в самом начале Конституции, на самом деле называют международное право самим собою. Чаще ссылки указывают на международные договоры, равно как на договоры с Союзом, с входящими в его состав республиками и республиками Российской Федерации, а также на договоры между республиками.

2. Для наглядной демонстрации широкого списка этих положений и их охвата (по крайней мере, в некоторых примерах) полезно привести его здесь, с такими комментариями (в квадратных скобках), которые будут уместны. Последние представляют собой некоторые возможные альтернативные формулировки, а в некоторых случаях предлагают и совсем иной вариант редакции (см., в частности, подпункт (г) статьи 11 (1) проекта Конституции, и подпункты (р) и (с), соответственно, статей 95 и 100).

Положения таковы:

а. Статья 3(2): «Права человека в Российской Федерации обеспечиваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями настоящей Конституции».

[Ссылка на «общепринятые принципы и нормы международного права» соотносится с формулировкой Закона о Морской Конвенции 1982 г. и находится в соответствии с последними решениями международных трибуналов. Она не требует принятия каждым государством, но большинством государств, в том числе большинством членом каждой из крупных групп стран международного сообщества. Можно отметить также, что эта ссылка касается только прав человека и, как указано в подпункте (г) ниже, более общее положение было бы даже более подходящим.]

б. Статья 5 (4): «Международные договоры, участником которых является Российская Федерация, составляют часть права Федерации. Если в международном договоре Российской Федерации содержатся иные правила, нежели в ее законодательстве, — действуют правила международного договора. Международные и межреспубликанские договоры Российской Федерации могут создавать права и обязанности для лиц, подчиненных юрисдикции Федерации».

[Это положение отражает современную тенденцию национальных конституций, которая четко устанавливает приоритет международного договора над противоречащим ему внутригосударственным законом. К примеру, Французская Конституция 1958 г. в ст. 55 устанавливает, что «договоры или международные соглашения, должны образом ратифицированные или одобренные, имеют, с момента их опубликования [в официальном журнале], большую юридическую силу в отношении к внутреннему праву страны на основании принципа взаимности с другим государством».

Конституция Нидерландов в статьях 93 и 94 не только дает понять, что положения договоров, «которые могут быть обязательны для всех лиц в силу своего содержания, становятся обязательными после своего опубликования», но устанавливает также, что нормы статута «не должны применяться, если подобное их применение противоречит положениям договоров, которые являются обязательными для всех лиц». В Нидерландах эти правила применяются также по отношению к обязательным резолюциям международных институтов.]

в. Статья 10 (1) и (4) предусматривает делегирование Союзу определенных полномочий Российской Федерации для заключения договоров с другими республиками Союза и указывает на то, что статья 5 (4) также применяется и к этим договорам.

[Это положение соответствует практике Соединенных Штатов и других федеративных государств, которые применяют к подобным соглашениям нормы международного права.]

г. Статья 11 (1): «Российская Федерация: руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному международному сотрудничеству, разрешению глобальных проблем».

[Французская Конституция 1946 г. в своей преамбуле в более общей форме устанавливает, что «Французская Республика, верная своим традициям, твердо соблюдает нормы международного публичного права».

Более широко звучит ст. 29 (3) Конституции Республики Ирландия 1937 г.: «Ирландия принимает общепризнанные принципы международ-

ного права в качестве руководства ее поведения во взаимоотношениях с другими государствами».

Статья 90 Конституции Нидерландов содержит интересное положение, включение которого в проект Конституции Российской Федерации вполне бы соответствовало духу последней: «Правительство оказывает содействие развитию принципа верховенства международного права».

В дополнение было бы желательно уточнить, что «принципы международного права (как и договоры) применяются не только к отношениям между государствами, но также являются частью внутреннего права и в конкретных случаях могут касаться жителей этого государства. К примеру, Федеральный конституционный закон Австрии, принятый в 1924 г. (и вновь утвержденный в 1981 г.) ввел широко распространенную формулу о том, что «общепризнанные нормы международного права являются действующей частью федерального права». Конституция Филиппин 1973 г. несколько менее очевидно утверждает, что Филиппины «признают общепринятые принципы международного права частью права страны».

Но самое точное положение по данному вопросу содержится в статье 25 Основного Закона Федеративной Республики Германии 1949 г. Оно сочетает в себе три важнейших элемента: инкорпорирование общих норм международного публичного права в федеральное право, приоритет международного права над федеральным и прямое действие международного права в отношении частных лиц. Оно звучит следующим образом:

Общие нормы международного публичного права являются составной частью федерального права. Они обладают верховенством над статутом и прямо наделяют правами и обязанностями жителей федеральной территории.

Это текст может быть перефразирован для инкорпорации в проект Конституции Российской Федерации следующим образом:

Общепринятые принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации и входящих в ее состав республик. Они обладают приоритетом над законодательством Федерации и республик, напрямую наделяют правами и обязанностями всех жителей Российской Федерации и применяются во всех соответствующих случаях служащими и судами Федерации и республик.]

д. Статья 17 (1) дарует лицам, не являющимся гражданами Федерации, все те же права и свободы и налагает на них все те же обязанности,

что установлены «Конституцией, законами, международными договорами Российской Федерации и договорами между республиками», однако за некоторыми исключениями, установленными этими законами и договорами.

[Это положение закрепляет, что иностранцы, временно пребывающие в России, также получают все те преимущества, которые устанавливают соглашения о международных правах человека и коммерческие договоры, ратифицированные Российской Федерацией.]

е. Статья 17 (3) содержит общее положение, наделяющее граждан других государств и лиц без гражданства «правом на убежище».

[Это положение, похоже, никак не ограничено какой-либо категорией беженцев.]

ж. Статья 18 (3) защищает граждан Российской Федерации от лишения гражданства и высылки за ее пределы.

[Это положение реализует важный международный принцип прав человека.]

з. Статья 19 гарантирует поддержку и защиту гражданам Российской Федерации, которые столкнулись с различными трудностями за границей.

и. Статья 20 допускает двойное гражданство, если иное не запрещено договором.

[Международное право в общем негативно относится к двойному гражданству. Это положение необходимо устранить. Двойное гражданство возникает на практике, но с ним нельзя мириться на конституционном уровне.]

к. Статья 26 (2) гарантирует гражданам Российской Федерации право беспрепятственного выезда и въезда в Федерацию.

[Это положение вводит в действие статью 13 (2) Всеобщей Декларации прав человека и точно следует ее формулировке.]

л. Статья 31 (3) допускает принятие Федерацией и входящими в ее состав республиками и территориями законов, разрешающих иностранцам и лицам без гражданства, которые постоянно проживают на их территории, участвовать в выборах органов местного самоуправления.

[Это новое положение, отличающееся от принятой в большинстве государств практики, однако весьма приветствуемое международным законодательством по правам человека, которое поощряет предоставление иностранцам и лицам без гражданства как можно большее количество прав.]

м. Статья 56 налагает на каждого обязательство «беречь природу, охранять ее богатство, улучшать окружающую среду».

VI. Международное сотрудничество

[Это также новое положение. Оно может быть усилено добавлением следующего параграфа, отражающего общепринятый принцип международного права:

На территории Российской Федерации запрещается всякая деятельность, которая может нанести значительный вред всемирной окружающей среде.]

н. Статья 70: «На территории Российской Федерации допускается предпринимательская деятельность иностранных организаций и граждан на условиях, устанавливаемых законом».

[Можно добавить положение, которое бы установило, что «подобные условия должны соответствовать общепринятым принципам и нормам международного права и договорам, ратифицированным Российской Федерацией».]

о. Статья 80 (2) налагает, помимо прочего, на организации и частных лиц, вовлеченных в сферу образования, обязательство по оказанию содействия в развитии взаимной помощи и взаимодействия «между всеми народами мира».

[Это новое положение, отражающее новый дух международного сотрудничества.]

**Из истории создания Конституции Российской Федерации.
Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы
(1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 2 : 1991 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева**

Научное издание
подписано в печать 20.12.2007
издательский № 323
формат 60x90/16
усл. печ. л. 70,0
уч.-изд. л. 57,0
тираж 3200 экз.

ISBN 978-5-466-00323-9



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.011524.12.06 о соответствии издания ОСТ 29.124-94 «Издания книжные, ОТУ» санитарным правилам СанПиН 1.2.1253-03 «Гигиенические требования к изданиям книжным для взрослых»

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ

ParaType

In Legal Use

Использованы лицензионные шрифты фирмы «ParaType»

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных диапозитивов
в ППП «Типография «Наука» 121099, Москва, Шубинский пер., 6. Заказ №