

М. А. МИТЮКОВ

---

# В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

---

ВЫСТУПЛЕНИЯ

СТАТЬИ

ИНТЕРВЬЮ

ДОКУМЕНТЫ

ДНЕВНИКОВЫЕ ЗАПИСИ



• ПРОСПЕКТ •

Михаил Митюков

**В Государственной Думе (12  
декабря 1993 г.– 16 января 1996 г.):  
выступления, статьи, интервью,  
документы, дневниковые записи**

«Проспект»

**Митюков М. А.**

В Государственной Думе (12 декабря 1993 г.– 16 января 1996 г.):  
выступления, статьи, интервью, документы, дневниковые записи /  
М. А. Митюков — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-213927-9

Автор в форме дневниковых и блокнотных заметок, интервью и публичных выступлений, а также документов излагает процесс становления и развития одной из палат российского парламента. Для научных работников и аспирантов, преподавателей и студентов юридических учебных заведений, а также депутатов и работников органов государственной власти и местного самоуправления и всех, кто интересуется проблематикой конституционного права РФ и особенно — парламентским правом, его историей. Рекомендуется также в качестве дополнительного материала для изучения спецкурса «Парламентское право России».

ISBN 978-5-39-213927-9

© Митюков М. А.  
© Проспект

## Содержание

От автора	6
Список сокращений	11
I. ВЫСТУПЛЕНИЯ	13
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	13
СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	64
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	68
ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	74
СЪЕЗДЫ, КООРДИНАЦИОННЫЕ И УЧЕНЫЕ СОВЕТЫ. КОНФЕРЕНЦИИ, СЕМИНАРЫ, СОВЕЩАНИЯ. ТОРЖЕСТВЕННЫЕ ЦЕРЕМОНИИ	76
МЕЖДУНАРОДНЫЕ АССАМБЛЕИ, КОНГРЕССЫ, КОНФЕРЕНЦИИ, СЕМИНАРЫ И СИМПОЗИУМЫ	92
II. СТАТЬИ	103
Конец ознакомительного фрагмента.	122

**М.А. Митюков**  
**В Государственной Думе (12**  
**декабря 1993 г. – 16 января 1996 г.):**  
**выступления, статьи, интервью,**  
**документы, дневниковые записи**



[битая ссылка] [ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)

## От автора

Предлагаемое читателям издание является лишь частью задуманного мною и уже в большей мере подготовленного к публикации проекта с условным названием «Из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов конца 80—90-х гг. прошлого столетия». Значительное место в этом проекте занимают выступления, статьи, интервью, дневниковые и блокнотные записи, документы и другие материалы, связанные с выборами, конституированием и деятельностью Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва (именуемой в публицистике того времени Пятой Государственной Думой), что дало основание выделить данный фрагмент в отдельную книгу.

12 декабря 1993 г. я был избран депутатом Государственной Думы по одномандатному Хакасскому территориальному избирательному округу № 31, а 17 января следующего года стал Первым заместителем Председателя Государственной Думы от «Выбора России» по результатам пакетного голосования.

К этому времени у меня за плечами был опыт депутатской деятельности на Съезде народных депутатов и в Верховном Совете России, его Комитете по законодательству и Конституционной комиссии, а затем и в Конституционном совещании, где дорабатывалась нынешняя Конституция Российской Федерации, учредившая Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, состоящий из двух автономных палат – Государственной Думы и Совета Федерации.

Моя деятельность по вопросам, связанным с Государственной Думой, с Советом Федерации, началась не 12 декабря, а задолго до этого. Комиссией законодательных предположений при Президенте Российской Федерации, которой я руководил с конца сентября 1993 г.<sup>1</sup>, практически был подготовлен черновой вариант регламентов Государственной Думы и Совета Федерации, а также проект закона о статусе депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы, разработаны проекты положений об аппарате Государственной Думы. Поэтому в профессиональном, правовом аспекте я в какой-то мере был готов к деятельности в Государственной Думе.

В течение четырех месяцев я занимался тем, чтобы сохранить тот положительный опыт, который был накоплен прежним Верховным Советом. Комиссия, возглавляемая мной, инвентаризировала и выявила все акты, которые не были завершены Верховным Советом, и приступила к доработке многих из них, особенно в сфере экономической, в том числе и некоторых законопроектов, касающихся политических аспектов, например закона о политических партиях и общественных объединениях. В Комиссии заложено начало работы над десятками проектов, которые превратились в законы в последующих созывах Государственной Думы<sup>2</sup>.

В течение первого года полномочий Государственной Думы шел интенсивный поиск организационных и правовых форм планирования и координации законопроектной работы палаты и других субъектов законодательной инициативы. Этот ответственный участок работы был поручен мне как Первому заместителю Председателя Госдумы. Естественно, что мое участие в деятельности на данном поприще отражено в ряде событий, выступлений, статей и интервью, которые приведены в настоящем сборнике.

Из этих материалов видно, что в качестве правовой формы планирования на одном из первых заседаний Государственной Думы была определена примерная Программа законопроектных работ, принимаемая на очередную сессию палаты. Это рекомендательный акт – для участников законодательного процесса (хотя в ряде выступлений и интервью я отстаивал тогда, чтобы этот документ утверждался федеральным законом, а следовательно имел общеобязательную силу).

Сложнее обстояло с «наполнением» Программы конкретным содержанием, особенно предложениями и законопроектами от других субъектов законодательной инициативы (президента, правительства, субъектов Федерации и т. д.). В течение 1994 г. под эгидой Президента Российской Федерации, его Администрации, Государственной Думы проводятся совещания, призванные скоординировать эту деятельность. В итоге рождается идея создания Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, формируемой на паритетных началах обеими палатами, президентом и правительством. Цели комиссии – соединить усилия и «развести» амбиции участников политического процесса. Распоряжением главы государства я назначаюсь председателем этой комиссии<sup>3</sup>.

В сборнике приводятся моя дневниковая информация о работе в этой комиссии и рекомендации, принятые ею, а также законопроекты, подготовленные в ее недрах.

Несколькими месяцами ранее, в середине 1994 г., с подобной же целью был создан Координационный совет палат Федерального Собрания Российской Федерации, в работе которого мне приходилось эпизодически участвовать и даже председательствовать (г. Ярославль, сентябрь 1994).

Сложная многопартийная политическая структура Государственной Думы первого созыва, где не существовало большинства ни у одной из противостоящих политических сил и все основывалось на временном блокировании депутатских фракций и групп при совпадении политического и иного интереса, требовала громадных усилий для принятия компромиссных решений. Помимо «таланта И. П. Рыбкина» и всякого рода «закулисных» рычагов для этого, в сфере координации законодательной деятельности существовали информационные и организационные формы. Одной из таких форм было периодически созываемое совещание первого заместителя председателя Государственной Думы с председателями комитетов палаты, на котором, в частности, обсуждались вопросы приоритетов в законодательной деятельности, очередность рассмотрения проектов, проблемы, связанные с их альтернативностью, и т. п. При этом мне приходилось играть роль «диспетчера», который должен забыть свои политические пристрастия. Сжатая информация об этих совещаниях, отредактированная мною, помещалась в «Думском обозрении».

Проблема политической культуры межфракционных отношений, в том числе и этического поведения фракций, их членов, была одной из ключевых, доставшихся «по наследству» от прежнего Верховного Совета. В книге я привожу отдельные записи и документы, касающиеся прежде всего той фракции, которой принадлежал, – «Выбор России». При этом немало наблюдений зафиксировано в отношении и других фракций и депутатских групп, особенно затрагивающих ЛДПР, Либерально-демократический союз 12 декабря, КПРФ и др. Это касается их состава и позиции по отдельным вопросам, «политических маневров и интриг».

Реализация «запланированного» в законодательной деятельности нередко «спотыкалась» об неэффективное использование Государственной Думой времени, отведенного на заседания палаты. Поэтому по моей инициативе предпринимался хронометраж проведения отдельных парламентских процедур, в частности, определение затрат времени на утверждение повестки заседаний Государственной Думы. Результаты такого мониторинга также мною отражены в соответствующей записи.

Как известно, Конституция Российской Федерации акцентирует основное внимание на регламентации представительной и законодательной функций Федерального Собрания Российской Федерации. Контрольная же функция парламента обозначена «невнятно» и весьма опосредованно, через институциональное обозначение бюджета, Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и др. К одному из «достоинств» в деятельности Государственной Думы первого созыва относится законодательное, а затем и практическое обозначение иных непосредственных форм контрольной деятельности палат (депутатский запрос, парламентские слушания, правительственный час).

В Государственной Думе того времени осуществлялись и первые обобщения эффективности некоторых из этих форм контрольной деятельности, что также отражено в предлагаемом сборнике.

Непосредственно депутатские обязанности, связанные с участием в заседаниях Государственной Думы и подготовкой законопроектов и личными законодательными инициативами, работой в избирательном округе<sup>4</sup>, помимо уже перечисленных должностных обязанностей, занимали львиную долю времени в моем расписании. Достаточно напомнить, что я докладывал на сессии весьма крупные вопросы (о планах и программах законопроектных работ, Регламенте Государственной Думы, об изменениях и дополнениях в Уголовный кодекс, о законах о местном самоуправлении и др.). Участвовал в полемике при обсуждении законопроектов о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционном Собрании, о поправках в российскую Конституцию. С внесением мной в феврале 1995 г. проекта федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» началась активная, порой драматическая дискуссия по этому вопросу, которая затянулась на несколько месяцев. В конечном итоге был принят закон, обусловленный Конституцией, и некоторые из моих идей в нем использованы.

За непродолжительный срок деятельности нашей Государственной Думы я побывал в 12 субъектах Российской Федерации. Предметом этих поездок были вопросы координации законопроектной деятельности, бюджетного регулирования, знакомства с состоянием экономики, высшего образования, науки, развития энергетики. Особо следует отметить поездки в Санкт-Петербург на Межпарламентскую ассамблею государств – участников СНГ по проблемам подготовки модельных кодексов для этих стран. Разумеется, что названная деятельность также нашла отражение в статьях, интервью и всякого рода записях и информациях.

Значительное место в настоящем сборнике занимают интервью, дневниковые записи и официальные сообщения о межпарламентских связях и внешнеполитических вопросах Государственной Думы первого созыва. Это обусловлено несколькими моментами. Прежде всего тем, что автор являлся руководителем делегации Государственной Думы в Североатлантической ассамблее, также возглавлял группу депутатов по сотрудничеству с парламентом Румынии. Вследствие должностного положения руководил делегациями Государственной Думы при посещении некоторых стран. Во-вторых, в силу протокольных обязанностей я встречался с многочисленными парламентскими и правительственными делегациями, руководителями международных организаций, политиками, дипломатами, военными, журналистами, учеными, бизнесменами, посещавшими Россию.

Для Государственной Думы первого созыва характерен интенсивный обмен опытом с парламентами других стран, мировыми и региональными межпарламентскими организациями. В книге приведен ряд моих выступлений на межпарламентских ассамблеях, конференциях и семинарах.

На этом индивидуальном примере лишь одного из заместителей председателя палаты читатель может судить о широте международного спектра в деятельности Государственной Думы того времени. Общую же картину этого направления дополняют помещенные в сборнике мой отчет о деятельности постоянной делегации Государственной Думы в Североатлантической Ассамблее за 1994–1995 гг., а также развернутые справки об основных тенденциях и итогах развития международных связей Государственной Думы за период ее деятельности.

Вся изложенная деятельность дала возможность для записи отдельных событий, участником значительного числа которых автор был лично. Другая же часть записей о фактах, обобщениях и впечатлениях основана на документальной базе и материалах средств массовой информации, мониторинг которых осуществлялся мною эти годы и представляет десятки томов личного архива. Большим подспорьем для комплектования настоящей книги и хроно-

логических записей о деятельности Государственной Думы, ее взаимоотношениях с другими институтами власти, межпарламентских контактах являлись не только мои многочисленные интервью и выступления, статьи, но и документы, и материалы палат Федерального Собрания и их органов, депутатов, государственных деятелей, политиков, журналистов и публицистов, ученых.

Серьезная законопроектная и вообще любая парламентская работа невозможна без взаимной подпитки науки и практики. Помня это, я всегда считал неременным условием необходимость тесных контактов с юридическими институтами (факультетами) высших учебных заведений, а также со специализированными научными учреждениями. Выступая на многих научных конференциях и ученых советах, делился опытом и думскими наработками и внимал критике, советам и рекомендациям ученых мужей. К периоду 1994–1995 гг. относятся помещенные в сборник отдельные статьи и выступления, касающиеся проблем Конституции Российской Федерации и указов Президента Российской Федерации, законопроектной работы, гражданских и уголовных кодексов, иностранных инвестиций, разработки конституций республик в составе Российской Федерации. Само собой разумеется, что я не мог избежать и участия в конференциях и других мероприятиях, посвященных политическим, историческим и экономическим проблемам, выступая на некоторых из них, о чем также содержится информация в этой книге.

Моя деятельность как депутата Государственной Думы, первого заместителя председателя палаты, члена фракции «Выбор России» предопределяла встречи и контакты со многими известными государственными и политическими деятелями страны (Б. Н. Ельцин, С. А. Филатов, И. П. Рыбкин, Е. Т. Гайдар, Г. Э. Бурбулис, В. Ф. Шумейко и др.), коллегами по руководству палатой (А. Д. Венгеровский, В. А. Ковалев, А. В. Федулова, А. Н. Чилингаров), соратниками по фракции (С. А. Ковалев, Б. А. Золотухин, В. И. Татарчук, Г. А. Томчин и др.), депутатами Государственной Думы и Совета Федерации, руководителями некоторых субъектов РФ, учеными, журналистами, общественными деятелями, а в первую очередь – с моими избирателями. Визиты за рубеж и встречи в стране оставили определенные впечатления и информацию и о некоторых иностранных собеседниках, в том числе главах государств и парламентов, руководителях международных организаций. Их имена приводятся в прилагаемом к основному тексту книги указателе. Для упрощения пользования настоящим изданием служит также предметно-тематический указатель.

Заключительными и переходными положениями Конституции Российской Федерации Государственной Думе первого созыва была уготована «короткая» история: два года. Но главные учредительные задачи нового российского парламентаризма были решены Государственной Думой первого созыва. За этот исторически короткий срок определены статус депутатов, внутренняя организация палаты, порядок избрания Государственной Думы и формирования Совета Федерации, заложена комитетская система деятельности палат и фракционная организация депутатских объединений Государственной Думы, выработаны основные параметры осуществления законодательного процесса. Историкам, аналитикам еще предстоит проанализировать все проявления многоголосицы, какая существовала в Думе, сделать из этого конструктивные выводы. Но один вывод несомненен: многопартийность – обязательная черта любого парламента. Только там, где бурлят страсти, выражаются разные взгляды, подходы, идет процесс совершенствования. Уверен, настоящим и будущим парламентариям помогут наши уроки.

Естественно, что многие события и их оценки в выступлениях, статьях, интервью и дневниковых записях, помещенных в этом сборнике, даны с позиции того времени и не всегда они совпадают с современной интерпретацией. Тем ценнее предложенный материал, т. к. он показывает поиски и заблуждения политиков первой половины 90-х годов.

Автор выражает благодарность С. Н. Станских и М. Ш. Хачатурян за помощь при подготовке настоящей работы.

***Профессор М. А. Митюков***

*Москва, сентябрь 2012 г.*

## Список сокращений

**АГПИ** – Абаканский государственный педагогический институт  
**АЗЕС** – ассамблея Западноевропейского Союза  
**АПК** – агропромышленный комплекс  
**БиГ** – Босния и Герцеговина  
**БМП** – боевая машина пехоты  
**БТР** – бронетранспортер  
**ВОИС** – Всемирная организация интеллектуальной собственности  
**ВПК** – военно-промышленный комплекс  
**ВР** – «Выбор России»  
**ВС** – Верховный Совет  
**ГД** – Государственная Дума  
**ГК** – Гражданский кодекс  
**ДВР** – партия «Демократический выбор России»  
**ДМ** – «Деловой мир»  
**ДО** – «Думское обозрение»  
**ЕП** – Европарламент  
**ИА** – информационное агентство  
**ИФВЭ** – Институт физики высоких энергий РАН  
**КЕС** – Европейская комиссия  
**КС** – Конституционный Суд  
**ЛДПР** – Либерально-демократическая партия России  
**МБ** – Министерство безопасности  
**МВД** – Министерство внутренних дел  
**МВЭС** – Министерство внешнеэкономических связей  
**МПА** – Межпарламентская ассамблея стран СНГ  
**НАТО** – Организация Североатлантического Договора  
**ОБСЕ** – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
**ОМОН** – отряд милиции особого назначения  
**ООН** – Организация Объединенных Наций  
**ОЭСР** – Организация экономического сотрудничества и развития  
**ПАЧЭС** – Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества  
**ПАСЕ** – Парламентская ассамблея Совета Европы  
**ПЧ** – правительственный час  
**ПРМ** – программа «Партнерство ради мира»  
**РВ** – «Российские вести»  
**РФ** – Российская Федерация  
**РДДР** – Российское движение демократических реформ  
**РСПП** – Российский союз промышленников и предпринимателей  
**РХ** – Республика Хакасия  
**СAA** – Североатлантическая Ассамблея НАТО  
**СБ ООН** – Совет Безопасности ООН  
**СБ** – Совет Безопасности РФ  
**СГБМ** – Совет государств Балтийского моря  
**СК** – Семейный кодекс  
**СНГ** – Содружество Независимых Государств  
**СПбГУ** – Санкт-Петербургский государственный университет

**СПС** – Социалистическая партия Сербии

**СРЮ** – Союзная Республика Югославия

**ССАС** – Совет Североатлантического сотрудничества

**СФ** – Совет Федерации

**СЧР** – Союз «Чернобыль» России

**СЭВ** – Совет Экономической Взаимопомощи

**ТА СР** – Телеграфное агентство Словацкой Республики

**ТНИИЯЛИ** – Тувинский научно-исследовательский институт языка, литературы, исто-

рии

**ТПП** – Торгово-промышленная палата

**ТЭК** – топливно-энергетический комплекс

**УК** – Уголовный кодекс

**УПК** – Уголовно-процессуальный кодекс

**ФКЗ** – Федеральный конституционный закон

**ФНПР** – Федерация независимых профсоюзов России

**ФРГ** – Федеративная Республика Германия

**ФС** – Совет Федерации Федерального Собрания РФ

**ФСК** – Федеральная служба контрразведки

**ЧАЭС** – Чернобыльская атомная электростанция

**ЧСФР** – Чехословацкая Федеративная Республика

**ЮСВ** – «Южно-сибирский вестник»

## I. ВЫСТУПЛЕНИЯ

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Выступление кандидата на должность Первого заместителя Председателя Государственной Думы (17 января 1994 г.)<sup>5</sup>**

*Митюков М. А., Хакассский избирательный округ, Республика Хакасия.*

Уважаемая Государственная Дума! Роль Первого заместителя Председателя Государственной Думы я вижу в организационном обеспечении сотрудничества с Председателем и другими заместителями, в становлении и развитии в России реального парламентаризма, развитии реформ по экономическому и политическому преобразованию страны. Эта задача может быть выполнена, на мой взгляд, при условиях (*шум в зале*) неукоснительного следования Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., учета как положительного, так и отрицательного опыта прошлого в развитии российского парламентаризма и богатейшего опыта зарубежного парламентаризма, конструктивной (но в то же время критической) координации деятельности Государственной Думы с Президентом Российской Федерации, правительством, Советом Федерации и субъектами Российской Федерации, утверждения в палате духа уважительного отношения депутатов к законам, этическим нормам и Регламенту.

Полагаю, что первый заместитель председателя мог бы сосредоточить внимание на организации работы над законопроектной деятельностью в Российской Федерации. Ее программа могла бы предусмотреть разработку законов, обеспечивающих становление новой российской государственности, формирование реального парламентаризма, принятие конституционных федеральных законов, усиление гарантий и механизмов защиты и реализации политических, социальных и экономических прав граждан, защиту собственности и борьбу с преступностью, коррупцией, социальную поддержку определенных групп населения. Если такая программа будет принята Государственной Думой в течение двух лет, то создастся возможность принять конституционные законы, создать каркас деятельности парламента и тем самым обеспечить прочную правовую базу развития экономических отношений, и о такой Государственной Думе история скажет, что она с честью выполнила свою задачу. Думаю, что в этом все мы, депутаты, единоклассны, в том числе и те, кто станут заместителями Председателя Государственной Думы, руководителями комитетов.

Надо сказать, что моя деятельность по вопросам, связанным с Государственной Думой, с Советом Федерации, началась не 12 декабря, а задолго до этого. Комиссией законодательных предположений практически был подготовлен черновой вариант регламентов Государственной Думы, Совета Федерации, а также проект закона о статусе депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы, разработаны проекты положений об аппарате Государственной Думы. Поэтому в профессиональном, правовом аспекте я в какой-то мере готов к деятельности в Государственной Думе. Но обо всем этом, естественно, судить вам, когда вы будете принимать решение. Благодарю за внимание.

*Председательствующий [И. П. Рыбкин].* Спасибо, Михаил Алексеевич. Имеются ли вопросы? Прошу, первый микрофон.

*Бабурин С. Н.* Господин Митюков, как вы прокомментируете предварительные заявления очень многих политических фракций о том, что на руководящие посты в Думе не должны назначаться народные депутаты, добровольно сложившие свои полномочия в период государ-

ственного переворота... Тем более что вы были не только среди первых, но вы горячо нас, остальных, агитировали последовать этому указу президента.

*Митюков М. А.* Я отреагирую на это так: в соответствии с указом президента многие депутаты, которые не разделяли взгляды президента, согласились избираться в этот нелегитимный, по их мнению, парламент. (*Аплодисменты.*)

*Председательствующий.* Второй микрофон. Прошу вас.

*Михайлов А. Н., Курский избирательный округ, Курская область.*

Уважаемый депутат Митюков! Всем сидящим в зале известна ваша активная деятельность в составе предыдущего Верховного Совета Российской Федерации. У меня к вам в связи с этим такой вопрос: каким вам видится механизм реализации законов, которые будет принимать нынешний парламент, и где гарантия обеспечения их выполнения? Спасибо.

*Митюков М. А.* Уважаемый депутат! Конкретные механизмы принятия законов нами четко проработаны в проекте Регламента, который представляет собой фолиант в 241 страницу. Каждый из вас его получил. К нему можно относиться в какой-то степени (значительной или менее значительной) критически, но механизм прохождения законопроектов в Государственной Думе и в Совете Федерации там прописан четко, с учетом опыта как нашего, российского, так и тех государств, где имеются верхняя и нижняя палаты. А реальный механизм выполнения законов зависит от политической и экономической ситуации в нашей стране. Насколько быстро мы создадим новые экономические и политические отношения, настолько быстро создадим гарантии исполнения тех законов, которые принимаем.

*Председательствующий.* Третий микрофон. Пожалуйста.

*Булавинов В. Е., Канавинский избирательный округ, Нижегородская область.*

У меня четыре коротких вопроса. Скажите, пожалуйста, как вы относитесь к тому, что Временная комиссия по Регламенту, которая предложила положения, в соответствии с которыми сейчас вы избираетесь, голосовала пятью голосами от 19 за формирование органов Думы пакетом?

*Митюков М. А.* Любое решение в любой структуре принимается большинством голосов, а чтобы определить, большинство это или не большинство, нужно иметь определенные арифметические познания.

*Булавинов В. Е.* Хорошо. Второй вопрос короткий: не является ли смешной ситуация, когда 20 депутатов, называющих себя «Союз 12 декабря», войдя в список Демпартии России, смогут сменить лидера и полностью взять те заготовки, которые приготовили, на себя. А им голоса здесь, в Думе, не дают, т. к. они не зарегистрированы.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! Нашей Государственной Думой уже принят Регламент, касающийся фракций. Если мы законопослушные люди, то этому Регламенту должны подчиняться.

*Булавинов В. Е.* Последний вопрос. Поддерживаете ли вы...

*Председательствующий.* Уважаемые коллеги, давайте сразу условимся, если можно. Для того чтобы дать возможность подойти к микрофону большому количеству депутатов, задавайте по одному вопросу.

*Булавинов В. Е.* Очень короткий вопрос: вы за открытое голосование по пакету предложений или за тайное?

*Митюков М. А.* Я думаю, что по персоналиям, как это принято во многих парламентах, самым оптимальным вариантом голосования является тайное голосование.

*Председательствующий.* Спасибо. Ну, придется прибавить время на ответы. Прошу вас, пожалуйста.

*Зайцев А. Н., избирательное объединение «Коммунистическая партия Российской Федерации».*

Уважаемые коллеги! Я хотел бы, задав вопрос, высказать предложение. Уважаемый кандидат, как вы предполагаете обеспечивать соблюдение порядка на заседаниях Государственной Думы? В четвертой Государственной Думе, до революции, имелся институт думских приставов, которые, так сказать, регулировали соответствующие моменты в ходе заседания. Вот сегодня был выход к трибуне... В четвертой Государственной Думе, очевидно, такого выхода не было бы. Хотя там был и Пуришкевич небезызвестный, который говорил, что правее его только стенка, но тем не менее... Хотелось бы, так сказать, послушать ответ на этот вопрос.

*Митюков М. А.* Я разделяю вашу точку зрения о том, что в Регламенте Государственной Думы должна быть специальная глава, которая закрепляла бы вопрос о поддержании внутреннего порядка в Государственной Думе. Естественно, тот правовой институт, который вы предлагаете, имеет место во многих странах. Видимо, к сожалению, настало время такой институт установить в нашем парламенте.

*Председательствующий.* Третий микрофон. Последний вопрос.

*Аничкин И. С., Заводской избирательный округ, Новосибирская область.*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Считаете ли вы возможным, чтобы Государственная Дума стала правопреемником Верховного Совета Российской Федерации?

*Митюков М. А.* Надо сказать, что я не только считаю это возможным, но в своей деятельности в последние четыре месяца и занимался тем, чтобы сохранить тот положительный опыт, который был накоплен прежним Верховным Советом. Комиссия, возглавляемая мной, инвентаризировала и выявила все акты, которые не были завершены Верховным Советом, и приступила в то время, до моего освобождения (я освобожден от должности 4 января), к доработке многих законодательных актов, особенно в сфере экономической, в том числе и некоторых законопроектов, касающихся политических аспектов, например, закона о политических партиях и общественных объединениях.

*Председательствующий.* Спасибо, Михаил Алексеевич, садитесь, пожалуйста.

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Дунаева И., Родин И.* Парламент // Независимая газета. М., 1994. 18 янв. № 9. С. 1.

*Журавлев П., Кузнец Д.* Думская политическая арифметика // Сегодня. М., 1994. 26 янв. № 15. С. 2.

## **О плане законопроектных работ Государственной Думы.**

### ***Доклад Первого заместителя Председателя Государственной Думы (19 января 1994 г.)<sup>6</sup>***

*Митюков М. А.* Уважаемая Государственная Дума! В соответствии с Конституцией Российской Федерации главной и основной функцией Государственной Думы является принятие законов. Естественно, что такая деятельность не может быть спонтанной, стихийной. В основе ее должны лежать осознанные экономические и политические потребности общества и государства. Такая работа может проходить только планомерно и комплексно.

Вашему вниманию представлены предложения к проекту плана законопроектных работ Государственной Думы. Эти предложения после критического осмысления и доработки могут в перспективе стать основой для программы законопроектной деятельности в Российской Федерации, которая представит собой прогностический план законодательных инициатив парламента, президента, правительства и других субъектов законодательной инициативы.

Какими принципами мы руководствуемся, предлагая вам соответствующий проект? Главным образом мы исходим из положений новой Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Принятием этой Конституции фактически завершен первый этап конституционной реформы. Создан фундамент правовой системы

новой России. Теперь следует возвести следующие «этажи» этого здания. И первым «этажом» в нем, естественно, должны стать федеральные конституционные законы – непосредственное развитие и дополнение Конституции. В форме федеральных конституционных законов предполагается регламентировать прямую демократию в виде референдума, определить статус правительства, Судебную систему, деятельность Конституционного Суда, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека, порядок принятия и образования в составе Российской Федерации новых субъектов.

Конституционными федеральными законами должна быть закреплена и государственная символика, механизм пересмотра Конституции через такой новый институт, как Конституционное Собрание.

Регламентированы ситуации экстраординарного, исключительного характера, т. е. условия и порядок введения чрезвычайного положения на территории России и в отдельных ее местностях и порядок введения военного положения.

Следующим обстоятельством, определяющим содержание представленного вам документа, является необходимость создания реального парламентаризма в стране, основанного прежде всего на четком разделении и взаимодействии ветвей государственной власти.

Те два года, которые Конституцией отпущены на нашу долю, должны быть годами конструирования прочной и авторитетной законодательной власти в Российской Федерации. Эта прочность будет заключаться не в претензиях на какое-то особенное место, а в понимании своей роли в государстве и создании для этого достаточного регламентно-статусного законодательства, прежде всего Регламента Государственной Думы, ориентированного на новые реалии, многопартийную Государственную Думу – автономную по своей компетенции и организации палату, на четкий законодательный процесс, исключая рутинную работу на заседаниях Думы.

Ответственная перед народом, избирателями и избирательными объединениями Государственная Дума состоится, если эти принципы будут заложены в будущем законе о статусе депутата. Для организационного оформления деятельности палаты необходимы предусмотренные в представленном вам документе и такие проекты, как проект закона о комитетах Государственной Думы и Совета Федерации (рабочий вариант такого проекта имеется), Положение о Секретариате Государственной Думы (рабочий вариант такого проекта имеется) и проект закона об официальном опубликовании актов Федерального Собрания.

Мы уже работаем с вами несколько дней, приняли некоторые положения Временного регламента, но, к сожалению, у нас нет механизма, нет правовых норм, регламентирующих, как мы должны публиковать официально то, что сейчас принимаем. Старый закон о порядке опубликования законов Российской Федерации утратил свою силу в связи с принятием Конституции Российской Федерации.

Уважаемые депутаты! В столь короткий срок наших полномочий мы должны обеспечить не только функционирование палаты первого созыва, но и создать правовую базу для работы Государственной Думы и Совета Федерации следующих созывов. Поэтому предстоит принятие законов о выборах Государственной Думы, о формировании Совета Федерации. В этом же контексте лежит и необходимость принятия нового закона о выборах Президента Российской Федерации, которые состоятся в 1996 г. В тесной связи с определением статуса федеральных органов власти стоят вопросы регулирования основ статуса органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Естественно, в рамках Конституции и Федеративного договора. Этой цели можно достичь принятием в перспективе законов об основных положениях о выборах в представительные органы власти субъектов Федерации и об основных положениях о выборах в органы местного самоуправления.

Перед нами стоит глобальная задача – завершение в основном создания самостоятельной правовой системы демократической суверенной России. К этой задаче мы приступили 12 июня 1990 года, приняв Декларацию о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Принято более 300 законов бывшим Верховным Советом. Многие из этих законов не выдерживают критики, противоречивы, это было обусловлено переломным моментом в истории нашего государства. Но в целом база, основа правовой системы заложена, однако предстоит сделать еще многое. Это многое, надеюсь, начнем делать мы, закончат следующие Государственные Думы.

Даже в имеющемся у вас документе обозначено 96 позиций, в том числе 46 федеральных законов, вытекающих непосредственно из текста Конституции Российской Федерации. Давайте остановимся на кратком анализе некоторых позиций, обозначенных в проекте представленного вам документа. В целом тот раздел, который касается федеральных конституционных законов, я проанализировал. К сожалению, большая доля законопроектной работы приходится все-таки на аспекты политического характера, хотя на первом плане непосредственно должны стоять экономические проблемы. Экономические проблемы будут в течение этих двух лет преломляться прежде всего через бюджетные законы. Нам предстоит по крайней мере обсудить два бюджетных закона на соответствующие годы и обсудить отчеты об исполнении бюджетов за прошлые годы.

В этом плане деятельность Государственной Думы будет облегчена, если она создаст в ближайшее время вместе с Советом Федерации такой реальный институт парламентского контроля, как Счетная палата. Поэтому проект закона о Счетной палате в какой-то мере является не только государственно-правовым актом, но и одним из важнейших экономических законов. По этой причине он заложен в план законопроектной деятельности. Председатель Счетной палаты вами избран, работа над проектом ведется, рабочий вариант проекта закона о Счетной палате разработан в Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации при участии всех избирательных объединений. Предполагается создать мощный институт контроля за бюджетом, который будет осуществлять не только контроль за исполнением бюджета федеральным правительством, министерствами, президентом, Федеральным Собранием, но и контроль за выполнением федеральных программ на местах, контроль за использованием субвенций, дотаций, субсидий, которые вливаются в местные бюджеты.

В сфере экономических законов нам предстоит по-новому осмыслить подходы к проблемам налогового законодательства. Сейчас я не буду говорить о принципах, содержании этих поисков в области налогового законодательства. Скажу лишь, что естественно и объективно настало время, когда возникла необходимость в кодифицированном акте, в создании Налогового кодекса Российской Федерации, который суммировал бы, объединил множество законодательных актов в сфере именно Налогового законодательства. Необходимо выработать определенные единые принципы налогового законодательства.

Пожалуй, можно сказать, что Конституцией будущего экономического строя, Конституцией, закрепляющей развитие экономики нашей страны, мог бы стать Гражданский кодекс. Нынешний Гражданский кодекс устарел. Фактически в сфере экономических отношений ныне господствует совокупность нормативных актов, начиная с актов Съезда, Верховного Совета и кончая нормативными актами Госкомимущества Российской Федерации. Поэтому подготовка и принятие Гражданского кодекса – это главная задача, и можно было бы поставить памятник этой Государственной Думе, если бы она за два года приняла хотя бы один акт – Гражданский кодекс Российской Федерации.

Такой Гражданский кодекс (общая часть его) подготовлен исследовательским центром частного права. Этот проект апробирован во многих институтах, был заслушан и в основном одобрен на заседании Президиума Совета Министров Российской Федерации. Сейчас доработка этого проекта завершается в соответствии с замечаниями и заключениями, продолжается

работа над Особенной частью Гражданского кодекса. Требуется фундаментального правового регулирования в сфере экономических отношений законодательство об организационно-правовых формах предпринимательской деятельности. Сейчас идет работа (и, я думаю, соответствующие комитеты ее завершат и возглавят) над изменениями и дополнениями либо новыми редакциями таких законодательных актов, как Закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности», Закон «О собственности», Закон «Об иностранных инвестициях» и другие.

Нам предстоит по-новому, с определенными коррективами, взглянуть и на правовое регулирование сферы социальной жизни. Должен сказать, что это наиболее важная сфера, о которой мы очень много говорили в своих политических программах, ее не обходили ни одно избирательное объединение, ни один депутат. В этой сфере предстоит фундаментальная работа по подготовке нового Кодекса о браке и семье Российской Федерации. Новая жилищная политика, новые начала жилищной политики должны быть отражены в Жилищном кодексе Российской Федерации. Должен быть принят Трудовой кодекс Российской Федерации. К сожалению, из этих трех главных кодексов, которые я назвал, реальная и существенная работа идет только над Трудовым кодексом Российской Федерации. Что касается Кодекса о браке и семье Российской Федерации, то Комитет по делам женщин в бывшем Верховном Совете избрал неправильную стратегию в этом вопросе. Предлагалось создать новый «этаж» законодательства, новые основы законодательства о материнстве, детстве и отцовстве, что дестабилизировало бы правоприменительную деятельность, создало бы ненужный новый «этаж» правового регулирования. Поэтому мы считаем, что те идеи, с которыми депутаты и избирательные объединения шли на выборы в области улучшения защиты материнства, детства и других аспектов (в том числе и алиментных), надо осуществить, разработав фундаментально новый Кодекс о браке и семье Российской Федерации. В качестве компромиссного варианта (поскольку кодекс, видимо, появится через год-полтора) или проекта не исключается возможность подготовить закон о внесении изменений и дополнений в действующий Кодекс о браке и семье Российской Федерации. Разработки есть в бывшем Комитете по делам женщин Верховного Совета Российской Федерации.

Весьма основательные законы необходимы в сфере защиты политических, трудовых и социальных прав граждан. Что здесь необходимо? В первую очередь необходим закон о политических партиях. Многопартийность стала реальностью. Многопартийность стала реальностью и в организационном построении Государственной Думы. Я считаю, что она станет реальностью и в построении многих парламентов субъектов Российской Федерации. Проект закона подготовлен, 25-го концепция его будет обсуждаться на заседании Комиссии законодательных предположений. Вероятно, инициативу разработки этого законодательства Государственной Думе придется взять на себя.

Проблемой является и разработка законов об общественных объединениях, о профсоюзах, о некоммерческих организациях, о благотворительных организациях. Рабочие проекты, два последних, имеются. Они подготовлены и даже приняты в первом чтении бывшим Верховным Советом Российской Федерации.

Нам нужно завершить и правовое регулирование сферы, касающейся средств массовой информации. Здесь необходимо принять законодательные акты, регулирующие деятельность телерадиовещания. Надо реализовать главу VII Закона «О средствах массовой информации». Практически сейчас создалась ситуация, порождающая безответственность как тех, кто выступает в средствах массовой информации, так и тех, против кого выступают средства массовой информации, потому что в нашем законодательстве не урегулирована уголовная и административная ответственность тех, кто преследует средства массовой информации, и тех, чье достоинство оскорбляют средства массовой информации. Хотя в главе VII Закона «О средствах массовой информации» такая необходимость была определена. Нужен закон о демонстрациях,

митингах и других публичных мероприятиях, осуществляемых в соответствии с Конституцией. Такого закона на республиканском уровне нет.

Наконец, важный, ключевой блок нашей законопроектной работы – продолжение судебной-правовой реформы, продолжение обновления фундаментальных кодексов Российской Федерации. Эта деятельность, естественно, должна осуществляться комплексно. Видимо, нам следует подготовить и принять новый закон о судостроительстве, а исходя из него – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации. Над Уголовно-процессуальным кодексом и Уголовным кодексом ведется работа. Достигнут достаточный уровень разработки этих кодексов в Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации. В этой работе в свое время активно участвовал и бывший Верховный Совет в лице Комитета по законодательству. Нам нужно в перспективе реформировать и тюремное дело в Российской Федерации, принять новый Исполнительно-уголовный кодекс Российской Федерации.

В повестке дня стоят и такие кодексы, как Воздушный кодекс, который в большей мере относится к проблемам экономического характера; ряд кодексов, связанных с использованием природных ресурсов; ряд законодательных актов, регулирующих и совершенствующих банковское дело в нашей стране; ряд нормативных актов по аграрной и экологической сферам, которые вы найдете в разделе VII имеющегося у вас документа.

Необходимо завершить и правовое регулирование внешнеполитических аспектов. К сожалению, у нас даже на настоящий момент нет закона, который регламентировал бы порядок ратификации и денонсации международных договоров. Поэтому, видимо, в ближайшее время вашему вниманию будет предложен подготовленный в свое время в Верховном Совете, а потом доработанный в Комиссии законодательных предположений проект закона о международных договорах.

Заканчивая свое выступление, уважаемая Государственная Дума, хочу сказать, что я не питаю иллюзий и вы, вероятно, тоже. Естественно, план, который предложен вам, выходит за пределы двух лет. Из него нужно будет вычленивать первоочередные задачи. Но это тот план, который может стать реальной основой программы законодательной деятельности Российской Федерации по реализации новой Конституции, по завершению строительства правовой системы новой, свободной, демократической России.

Благодарю за внимание.

*Председательствующий [И. П. Рыбкин].* Я вижу, что у микрофонов уже стоят уважаемые депутаты. Сколько времени отведем на вопросы? 20 минут достаточно? (*Шум в зале.*) 20 минут. Принимается.

Первый микрофон. Пожалуйста.

*Сидоров А. С., избирательное объединение «Либерально-демократическая партия России».*

Михаил Алексеевич! Вы назвали группу законов как общегосударственных, так и общеэкономических, но это набор законов, связанный с той политикой, которая проводится в области создания эффективной экономики в России. Нельзя ли сделать таким образом, чтобы вы увязали систему законов и проводимую экономическую политику и сказали бы, что Государственная Дума, все избранные в нее депутаты должны создать столько-то (три, четыре, пять) соответствующих законов, которые способствовали бы прекращению падения производства, лучшему использованию богатств нашей страны, созданию эффективной экономики?

*Митюков М. А.* Уважаемый депутат Анатолий Степанович Сидоров! Само по себе название проекта закона еще не определяет, какую задачу он выполняет. Но сейчас одно бесспорно – в нашем государстве может быть создана эффективная экономика, соответствующая экономической реформе, тем стратегическим принципам, которые провозгласил Президент Российской Федерации и которые в стратегических аспектах поддерживали в какой-то мере бывший

Съезд народных депутатов и Верховный Совет (я говорю: в какой-то мере). Это Гражданский кодекс, Земельный кодекс, Жилищный кодекс, закон об акционерных обществах, закон о договорных полных и смешанных товариществах, закон о свободных экономических зонах, о внешнеэкономической деятельности, новая редакция Закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и федеральный закон об изменении закона об иностранных инвестициях. Через них (я это вижу) можно проводить идею создания эффективной экономики, рыночной экономики.

*Председательствующий.* Уважаемые коллеги! Прошу записываться для выступлений, с тем чтобы у нас вопросы в выступлениях не превращались. Председатели комитетов были ознакомлены с проектом плана законопроектных работ заранее...

[...]

Прошу вас, Владимир Агеевич.

*Тихонов В. А., Красноярский избирательный округ, Красноярский край.*

Уважаемый Михаил Алексеевич! У меня два вопроса. Случайно или нет, но в плане законопроектов, которые мы должны в течение нашего срока действия принять, нет отражения результатов выборов 12 декабря. Я к чему? И, думаю, народ однозначно потребовал изменения хода реформ, недаром ведущая наша фракция потерпела сокрушительное поражение на выборах. В этом как раз и выразилось требование народа. В основе же вашего плана законопроектных работ в принципе заложено продолжение законодательного оформления того экономического курса, который проводится и который, в общем-то, отвергнут народом. Случайно ли это или не случайно? Это первое.

И второе. Мы же видим, что сегодня средства массовой информации находятся в руках исполнительной власти. И вы знаете, что президент приостановил действие принятых Верховным Советом законов и постановлений в этой сфере. Почему здесь также ничего об этом нет? Дума еще не начала работать, а ее уже начали «размазывать», превращать буквально в ничто. Почему здесь это тоже никак не отражено? Это второй вопрос. Благодарю за внимание.

*Митюков М. А.* Владимир Агеевич! Ваши вопросы носят в большей мере политический характер, чем тот профессиональный юридический, на уровне которого я делал доклад. Но хочу вам сказать, что согласно статье 80 Конституции Российской Федерации основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет Президент Российской Федерации. Чтобы повлиять на определение этих основных направлений, у парламента, у Государственной Думы есть два пути: Конституция и федеральные законы. Федеральными законами мы можем влиять на определение основных направлений, т. е. через содержание федеральных законов. Это первое.

Второй вопрос – о подведении итогов выборов. Это вопрос политический. Итоги выборов подводятся в политических заявлениях, декларациях, но не в законодательных актах. Законодательные же акты направлены на реализацию той политики, которая заложена в Конституции Российской Федерации, принятой всенародно.

*Председательствующий.* Второй микрофон... Прошу прощения, третий.

*Аничкин И. С., Заводской избирательный округ, Новосибирская область.*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Вы ничего не сказали о продолжении работы над законом о ветеранах, над которым работал Верховный Совет года два. Наши ветераны ждут этого закона. Это первое.

Второе. Вы ничего не сказали о государственном заказе и законе... Как будет управляться наше государственное предприятие? Я так понял, что Закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности» будет включен в перечень основных законов, над которыми надо работать. Таким образом, меня интересуют закон о государственном оборонном заказе, закон о государственном управлении государственными предприятиями, Закон «О предприятиях и

предпринимательской деятельности» и закон о ветеранах. Я просил бы вас ответить на этот вопрос. Спасибо.

*Митюков М. А.* Проблема правового регулирования так называемых казенных предприятий будет решена в Гражданском кодексе. В проекте его на этот счет есть определенные статьи. Что касается закона об оборонном заказе, такой проект закона разрабатывался в бывшем Верховном Совете, в соответствующем комитете, по промышленности, по-моему. Мне кажется, ничто не мешает продолжить заниматься этими проблемами соответствующему комитету Государственной Думы. Естественно, все проблемы не могут быть учтены в этом плане. В нем либо первоочередные проблемы, либо проблемы, которые вытекают непосредственно из Конституции Российской Федерации, либо проблемы, без решения которых никак нельзя обойтись в связи с явным пробелом в правовом поле.

Что касается ветеранов. Проблема неоднозначна. Эту проблему надо решать, но, я думаю, решать не столько специальным законом о ветеранах, сколько через совершенствование пенсионного законодательства, законодательства о социальных льготах. Проблемы, которые возникли в связи с работой над законом о ветеранах, оказались экономически во многом неподъемными. Беда бывшего Верховного Совета была в том, что он популистски «выплескивал» массу законов о благах и раздаче подарков, которые экономически не подкреплялись, экономически были инфляционными и экономически усложняли ситуацию. Поэтому многие из проектов не нашли своего отражения.

*Председательствующий.* Пожалуйста, четвертый микрофон.

*Сеславинский М. В., Дзержинский избирательный округ, Нижегородская область.*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Два коротких вопроса. Первый, каким образом предполагается строить работу с указами президента, изданными за последние три месяца, которые вторгаются в сферу законодательства и должны быть рассмотрены Федеральным Собранием? И второй вопрос: почему не вошел в перечень документов ряд законов, которые уже прошли первое чтение в Верховном Совете и которые важны (я имею в виду в первую очередь социальную сферу)? Это фундаментальный закон для всей социальной сферы о некоммерческих организациях, закон о библиотечном деле, об обязательном экземпляре документов и так далее.

*Митюков М. А.* Так, задают столько много вопросов, что забываешь уже по старости лет первый вопрос.

*Сеславинский М. В.* Указы президента...

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! На ваш вопрос надо ответить с точки зрения Конституции: Государственная Дума может рассмотреть указ, если вопрос об этом будет поставлен, но Государственная Дума не вправе ни приостановить действие указа, ни отменить действие указа президента. Если Государственная Дума засомневалась в законности и обоснованности указа президента, она должна обратиться в Конституционный Суд. Но закон о Конституционном Суде Указом Президента от 24 декабря 1993 г. признан утратившим силу в связи с несоответствием нынешней Конституции. Да, изменилась компетенция Конституционного Суда, изменился его состав. Отсюда вытекает проблема. Прежде чем поднимать проблему о конституционности или неконституционности указов президента, надо, уважаемые коллеги, в число первоочередных включить федеральный конституционный закон о Конституционном Суде, принять этот закон, а потом уже дебатировать...

И другое. Президентом издано 68 указов, которые должны рассматриваться, вернее, могут рассматриваться Государственной Думой (не должны, а могут; это дело Государственной Думы: рассматривать – не рассматривать). И если мы начнем рассматривать сейчас эти указы, то погрязем на два года, как та муха в сметане. Нам нужно идти по другому пути – по пути законодательного регулирования тех сфер, которые были затронуты президентом, и в перспективе указ президента будет заменен законом. Вот, допустим, нужно принять новый Земельный

кодекс Российской Федерации, который должен решить в соответствии с Конституцией все проблемы земельных отношений, – тогда начнет действовать кодекс, а не указы президента.

Что касается благотворительных некоммерческих организаций, законопроекты есть, они рассмотрены в первом чтении и над ними можно продолжать работу. Ну а в отношении обязательного экземпляра, направляемого в библиотеки, – это важный, конечно, вопрос с точки зрения библиотечного дела, но мы решили сэкономить на этом законе в законопроектной деятельности.

*Председательствующий.* Первый микрофон.

*Шевелуха В. С., избирательное объединение «Коммунистическая партия Российской Федерации».*

А по существу мой вопрос заключается в следующем. Я детально изучил предлагаемый перечень вопросов по всем разделам, и у меня вызывает огромное недоумение: каким образом вы сумели совершенно не учесть ситуацию, которая сложилась в стране, и предложения комитетов – не потому ли, чтобы предложить нам вопросы малозначащие, не имеющие того значения, на которое мы рассчитываем? Я могу доказать это на примере раздела, включающего аграрную сферу, и спрашиваю вас: почему в этом и других разделах отсутствуют важнейшие, фундаментальные вопросы для развития законодательства, например о науке и научно-техническом прогрессе или политике, о земле, государственной поддержке аграрной сферы? Как это могло произойти? Пожалуйста, ответьте мне на этот вопрос.

*Митюков М. А.* Уважаемый депутат! Что касается последнего вашего предложения о земле, о поддержке фермерства, то это проблема Земельного кодекса Российской Федерации. В нем должны быть заложены основополагающие принципы политики в области земельных отношений. Это раз. Что касается науки, тут я вам честно скажу: в раздел 12, касающийся науки, заложены только названия проектов законов. Поставить мы можем много вопросов, а разрешить, к сожалению, можем мало. Практика показала, что и бывший Верховный Совет ставил в своих планах «громадь» вопросов, но почти ничего не решалось. Записать можно много.

*Председательствующий.* Благодарю вас. Второй микрофон.

*Сарычев А. Н., Барнаульский избирательный округ, Алтайский край.*

Михаил Алексеевич, у меня два небольших вопроса. Первый: порядок размещения законопроектов произволен или он в соответствии с приоритетом? И сразу второй вопрос. В плане законопроектных работ нет регламента совместных заседаний Государственной Думы и Совета Федерации. Нужно ли это сейчас? Спасибо.

*Митюков М. А.* Уважаемые коллеги! Если посмотреть внимательно Конституцию, то в ней нет термина «совместные заседания палат», а есть термин «совместно собираются», т. е. речь идет о совместных собраниях, практически для соответствующих церемоний – принятия присяги, произнесения присяги президентом, речей иностранных глав государств, заслушивания послания президента, есть, по-моему, еще какой-то один момент.

Регламент в принципе подготовлен. Регламент совместных собраний есть, проработан. Документ этот готов. Видимо, нам нужно проконсультироваться с Советом Федерации, какова процедура принятия этого документа, поскольку это касается двух палат.

Первый вопрос. Да, многое здесь произвольно, неприоритетно. Это в основном предложения, которые будут существенно дорабатываться. Можно честно и объективно сказать, что последовательность принятия законов будет во многом зависеть от степени их подготовки на сию минуту, на завтра, на послезавтра. К сожалению, комплексный порядок принятия законов нередко нарушается тем, что задерживается один закон, другой закон, а этот готов.

*Председательствующий.* Третий микрофон. Пожалуйста.

*Аулов А. П., избирательное объединение «Выбор России».*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Я внимательно просматривал документ и обнаружил, что в плане законопроектных работ есть закон о статусе иностранных граждан на территории России, но не отражено положение с беженцами. С областной ассоциацией беженцев мы подготовили вариант закона о статусе беженцев и могли бы его тоже внести. Мне кажется, было бы целесообразно подготовить еще два «поддерживающих» закона – о статусе граждан России, проживающих в СНГ и за рубежом, и закон о двойном гражданстве. Если вы согласны, что это необходимо рассмотреть в ближайшее время, то как технически это сделать?

*Митюков М. А.* На последние два вопроса отвечаю, что это не компетенция Российской Федерации. Это решается международными договорами соответствующих стран. Если будут такие договоры, то мы будем решать вопросы об их ратификации.

Первый вопрос. Видимо, надо учесть ваше предложение при доработке законопроекта, если вы его одобрите и предложите доработать с учетом высказанных замечаний. Эти проекты, которые вы предлагаете, я знаю, в достаточной степени подготовлены. Можно ставить вопрос о предварительном рассмотрении их в соответствующих комитетах.

[...]

*Председательствующий.* Пожалуйста, четвертый микрофон.

*Киртичников В. А., избирательное объединение «Партия российского единства и согласия».*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Как вы смотрите на порядок продолжения работы над этим проектом? Дело в том, что я могу предложить прямо с ходу десятка полтора законов, которыми вроде бы надо дополнить этот план. Кроме того, весьма принципиальное значение имеет расположение этих проектов по разделам. В частности, мне кажется, что из раздела законодательных актов в аграрной и экологической сферах надо перенести в раздел законодательных актов в сфере экономики законопроект об основах использования атомной энергии. Ведь очень важно, какой именно комитет будет разрабатывать этот проект.

Поэтому как вы смотрите на то, если мы сегодня примем решение о передаче документов, которые вы подготовили, в комитеты и комиссии? Дадим им какое-то время на работу с ними и уже с учетом их замечаний утвердим – со сроками, комитетами, ответственными за разработку. Более того, соответствующий проект решения я в президиум передал.

*Митюков М. А.* В принципе, и такой вариант устроит: одобрить в основном и передать на рассмотрение в комитеты, а затем на основе замечаний комитетов доработать этот проект.

*Председательствующий.* Михаил Алексеевич, время вообще-то истекло, но желающих задать вопросы много. Может быть, мы еще один круг по микрофонам пройдем?

*Митюков М. А.* Я с удовольствием еще отвечу на вопросы.

*Председательствующий.* Спасибо вам. Первый микрофон.

*Гостев Р. Г., избирательное объединение «Коммунистическая партия Российской Федерации».*

Уважаемый докладчик, я хотел бы поставить вопрос вот в каком ракурсе. Не кажется ли вам, что тот доклад, который вы предложили, бессистемен в своей основе? Это первое.

Второе. В чем концепция разработчика доклада, который прозвучал сегодня?

И третий момент. Не кажется ли вам, что неэтично, с точки зрения докладчика и с точки зрения первого зама, раздавать оценки прежнему Верховному Совету, обвинения в популизме и так далее? Тем более что мы знаем, что целый ряд законов, которые были приняты Верховным Советом, имели под собой хорошо проработанную экономическую основу, согласованную во всех инстанциях.

*Митюков М. А.* Уважаемый депутат! Мне не кажется, что в моем докладе нет концепции. Мне не кажется, что материал расположен бессистемно. Он расположен по 12 разделам, предметно. Чтобы уяснить концепцию, мне, к сожалению, нужно снова повторить доклад. Но я думаю, что Государственная Дума не даст мне возможности повторять это.

Что касается второй проблемы – насчет этичности или неэтичности, то я, в принципе, повторил то, что общеизвестно и разделяется общественным мнением страны, многими – независимо от их политической принадлежности.

*Председательствующий.* Второй микрофон.

*Ярошенко А. И., Канский избирательный округ, Красноярский край.*

Уважаемые депутаты! Уважаемый Председатель! Я считаю, что в плане законопроектных работ должны стоять в первую очередь те законы, которые влияют на жизнедеятельность нашего общества. Я не буду объяснять, наверное, все об этом знают: это законы по экономическим проблемам, это Уголовный кодекс, законы о формировании федерального и местных бюджетов, о налоговой системе и о пенсионном обеспечении.

*Председательствующий.* Третий микрофон, пожалуйста.

*Депутат (не представился).* Уважаемый Михаил Алексеевич! Вы упоминали законопроект о предприятиях и предпринимательстве. Практически во всех промышленно развитых странах, кроме России, существует специальное законодательство по проблемам малого предпринимательства, малых предприятий. Тут есть своя существенная специфика, проблема затрагивает интересы значительной части населения страны. И у большинства избирательных объединений, не только у «Выбора России», были предложения по малому предпринимательству в программных документах. В связи с этим я хотел спросить вас: нет ли смысла включить отдельный пункт по закону о малом предпринимательстве, тем более что здесь могли бы конструктивно потрудиться депутаты разных направлений? Думаю, что у многих есть хорошие наработки. У меня тоже есть черновые материалы.

*Митюков М. А.* Уважаемый депутат! Думаю, эта идея заслуживает внимания.

*Председательствующий.* Четвертый микрофон, пожалуйста. Последний вопрос.

*Депутат (не представился).* Уважаемый Михаил Алексеевич! Уважаемые депутаты! В связи с известными изменениями в кабинете министров, что, безусловно, связано с изменением представлений о том, как должны идти реформы, у меня такой вопрос: согласован ли данный проект с премьер-министром?

*Митюков М. А.* В соответствии с Конституцией с премьер-министром, правительством согласовываются, как вы знаете, законопроекты по экономическим, финансовым вопросам. План законопроектной работы Государственной Думы с правительством не согласовывается. Но в вашем вопросе есть рациональное зерно. И вы, наверное, слышали, что в начале своего выступления я сказал: этот план мог бы стать одним из составных элементов будущей программы законодательной деятельности Российской Федерации. В составлении этой программы приняли бы участие и Президент Российской Федерации, и Правительство Российской Федерации, и субъекты Российской Федерации, и другие субъекты законодательной инициативы. Но многие пункты взяты из соответствующих планов законопроектной работы правительства. Ряд законопроектов, которые у нас названы в этом плане, готовится в «недрах» правительства и, естественно, наверное, находятся в числе тех ста законов, которые недавно премьер-министр назвал. Правда, думаю, цифра 100 несколько преувеличена.

*Председательствующий.* Вопросов больше нет, приступаем к обсуждению.

[...]

Позвольте предоставить слово докладчику, Михаилу Алексеевичу Митюкову, для заключения.

*Митюков М. А.* Уважаемые депутаты Государственной Думы! Я благодарен за те замечания и предложения, которые были высказаны. Практически во всех выступлениях звучали ценные предложения, которые надо, видимо, учесть при доработке проекта плана законопроектных работ.

Я согласен с предложениями о том, чтобы работа законопроектная осуществлялась комплексно, при определенных условиях и приоритетах. Видимо, нам при составлении общего

плана законопроектных работ нужно отдельно иметь приложение, которое отражало бы приоритеты при разработке тех или иных законопроектов. В то же время, по-моему, возникло два недоразумения юридического плана, на которых я, к сожалению, вынужден остановиться. Вот здесь прозвучало из уст Тамары Владимировны Злотниковой сомнение в том, что по вопросам общей компетенции Федерации и ее субъектов могут приниматься федеральные законы. Хочу сказать, что нынешняя Конституция предусматривает только два вида законодательных актов: федеральный конституционный закон и федеральный закон. Такого понятия, как основы законодательства, в основном тексте Конституции нет. Есть, правда, в Федеративном договоре. Но, как вы помните, в заключительных и переходных положениях Конституции сказано, что в той части, где Федеративный договор противоречит Конституции, действует Конституция. Поэтому по вопросам совместной компетенции тоже будут приниматься федеральные законы, но, наверное, примерно в той редакции, как здесь профессор Туманов Владимир Александрович сказал...

Далее. Я не согласен с Николаем Сергеевичем Столяровым в том, что здесь должна приниматься военная доктрина. К сожалению, Николай Сергеевич не посмотрел пункт «з» статьи 83 Конституции, согласно которому утверждение военной доктрины относится к компетенции президента. Поэтому, когда мы апеллируем к Конституции, надо сравнивать одну статью с другой.

Да, я согласен с основным выводом, что нужно принять к сведению План законопроектных работ Государственной Думы, направить его на рассмотрение в комитеты Государственной Думы и определить какой-то срок, чтобы были сданы предложения во Временный секретариат, и поручить всю обобщающую работу двум комитетам, к чьей компетенции это относится (это Комитет по организации работы Государственной Думы и Комитет по законодательству и судебной-правовой реформе), а затем выработать новую редакцию проекта постановления о плане законопроектных работ Государственной Думы с приложением, в котором указывались бы приоритеты рассмотрения этих законов. Благодарю за внимание.

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Гарбузова О., Ульянов С.* Депутаты приравняли себя к министрам // Коммерсантъ-DAILY. 1994. 20 янв. С. 3.

*Журавлев П.* Госдума обсудила План законопроектных работ // Сегодня. М., 1994. 20 янв. № 12. С. 2.

*Звягин Ю.* Законотворческая деятельность Думы: Авторитеты и приоритеты // Российская Федерация. М., 1994. № 4. С. 4–5.

Сколько нужно принять законов / Сообщение ИТАР-ТАСС // Российская газета. М., 1994. 20 янв. С. 1.

## **О рабочем аппарате Государственной Думы.**

### ***Полемка с Е. А. Амбарцумовым 20 января 1994 г.<sup>7</sup>***

*Амбарцумов Е. А., избирательное объединение «Блок Явлинский – Болдырев – Лукин».* Уважаемый Иван Петрович! Уважаемые коллеги! Я хотел бы обратить внимание на то, что здесь снят вопрос о наличии двух палат одного парламента. Мы как бы «плывем» или «ползем» за той, в общем, радикальной концепцией, которая заложена в Конституции и по которой две палаты заседают раздельно. И следовательно (это не сказано в Конституции, слава богу), логически как бы из этого вытекает, что ничего общего у них нет. Какая-то «берлинская стена». Мне кажется, какие-то части аппарата должны быть общими. Прежде всего потому, что это технически целесообразно, чтобы не было бюрократии. Ведь нелепо иметь две бухгалтерии, два хозяйственных отдела, два международных отдела. Это с одной стороны. С другой стороны,

нам все-таки надо создавать парламентаризм как таковой и парламент как таковой. Учитывая, что верхняя палата уже, так сказать, стала пионером, положила начало формированию самостоятельного аппарата, нам надо двигаться навстречу друг другу, с тем чтобы у нас был общий аппарат: не как нечто сидящее над двумя палатами парламента, а как общая база для совместной деятельности двух палат парламента.

[...]

*Митюков М. А.* Уважаемый Евгений Аршакович! Из Конституции вытекает совсем другой вывод. По нашей Конституции обе палаты самостоятельны, достаточно автономны, со своей компетенцией, и поэтому каждая палата требует самостоятельного аппарата. Это в какой-то мере соответствует и европейскому, и американскому опыту, на который вы ссылаетесь, где каждая палата имеет самостоятельный аппарат. Да, есть такие службы, как Парламентский центр, библиотека, журнал «Российская Федерация», «Ведомости»... Они, конечно, должны быть в общем ведении, в общем управлении. Несколько дней работы (с точки зрения организационной) показали, что решить пустяковый вопрос в нашей Государственной Думе нелегко. Надо пройти три уровня аппаратной власти (это руководство аппарата Федерального Собрания, аппарат заместителя руководителя Федерального Собрания по Государственной Думе, наконец, секретариат самой Государственной Думы), чтобы напечатать какую-то бумажку. Необходим реальный аппарат Государственной Думы. Что касается вопросов совместного характера, то они могут решаться и в аппарате Государственной Думы, но в определенных пропорциях из бюджетов Государственной Думы и Совета Федерации.

*(Постановлением Государственной Думы поручено ее Председателю сформировать рабочий аппарат палаты.)*

## **О проекте Регламента Государственной Думы.**

### ***Доклад Первого заместителя Председателя Государственной Думы (9 февраля 1994 г.)<sup>8</sup>***

*Митюков М. А.* Уважаемые депутаты! Нормальная работа Государственной Думы как палаты Федерального Собрания – парламента Российской Федерации невозможна без Регламента. Я имею в виду, без постоянного Регламента, а не тех Временных положений, которые нами были приняты. Они регулируют лишь незначительную часть деятельности Думы, причем применительно к конкретной ситуации, которая во многом вызвана экстраординарными обстоятельствами, зависящими от сиюминутных политических моментов.

Регламент Государственной Думы, как вам известно, представляет собой свод организационно-правовых и процедурных правил, детально конкретизирующих и развивающих конституционные нормы, регулирующие внутреннее устройство и структуру палаты, порядок ее деятельности, общую законодательную процедуру и процедуру решения вопросов, отнесенных к исключительному ведению палаты.

С учетом именно такого подхода и был составлен представленный вам проект Регламента Государственной Думы. Подготовлен он был в свое время в Комиссии законодательных предложений с активным участием бывших народных депутатов Российской Федерации, ученых Института законодательства и сравнительного правоведения и представителей многих избирательных объединений. Проект прошел апробирование на общественных слушаниях в комиссии и на публичных заседаниях с участием тогда еще многих кандидатов в депутаты Государственной Думы.

В основе проекта, во-первых, положения новой Конституции, определяющие место Думы в системе институтов государства и ее компетенцию. Во-вторых, почти вековой опыт становления отечественного парламентаризма. Причем мы пытались учесть не только положительные аспекты, но и отрицательные, чтобы избежать их повторения. В-третьих, перенос в нашу

практику некоторых критически осмысленных положений богатого зарубежного опыта развития парламентаризма. В-четвертых, учет мнений отдельных избирательных объединений и депутатов. В-пятых, положения Временного регламента уже приняты Государственной Думой по вопросам регулирования порядка избрания ее должностных лиц, компетенции Председателя, Совета Государственной Думы, комитетов, фракций, групп. Приняты во внимание имеющиеся отдельные замечания к этим положениям Временного регламента как со стороны Президента Российской Федерации, так и со стороны отдельных ученых и депутатов. В-шестых, учет и согласованность этого проекта с содержанием Регламента Совета Федерации первого созыва, который, как вам известно, уже принят. Кстати, проект Регламента Совета Федерации также подготавливался в Комиссии законодательных предположений. Анализ уже принятого документа позволяет сказать, что со многими идеями и главными положениями проекта этой комиссии наши сенаторы согласились.

Какие же главные концептуальные положения рассматриваемого вами проекта Регламента? Прежде всего проект исходит из статуса широкой самостоятельности и автономии палаты. Палата, как известно, имеет свою компетенцию, отличную от компетенции Совета Федерации. Все это предполагается подчеркнуть в регламентарных нормах, касающихся отношений Государственной Думы с Советом Федерации, Президентом Российской Федерации, правительством, субъектами Российской Федерации.

На Председателя Государственной Думы возлагаются функции представительских взаимоотношений с этими органами и парламентами зарубежных стран. Широкая автономия палаты обусловила и необходимость предусмотреть нормы о наличии в ней самостоятельного, не объединенного с другой палатой аппарата.

Второй отличительной чертой проекта Регламента является повышение роли депутатского сообщества в управлении внутренними делами палаты. В этих целях регламентные нормы четко держат Председателя Государственной Думы и его заместителей в русле, определенном Конституцией. Они осуществляют лишь те полномочия, которые позволяют вести заседания и ведать внутренним распорядком палаты. Депутаты осуществляют управление Государственной Думой и ее аппаратом через Совет Государственной Думы и комитет по организации работы палаты, в котором на пропорциональной основе представлены все фракции и депутатские группы.

Третьей особенностью Регламента является придание должного звучания в организационной структуре палаты такому нарождающемуся явлению в нашей политической жизни, как многопартийность. В этом аспекте, пожалуй, впервые через регламентные нормы сделана попытка повысить значение фракций и депутатских групп в организационной и процедурной деятельности парламента.

Фракция, группа как организационная форма части депутатского сообщества получает широкие возможности влиять на все виды деятельности палаты. Это позволяет сделать несколько шагов вперед от во многом митингового, речевого в прошлом Верховного Совета к профессиональному, конструктивному парламенту. Фракции и депутатские группы влияют на деятельность Государственной Думы через ее Совет, состоящий из руководителей фракций и групп, через комитеты и комиссии, сформированные с учетом политического состава Думы, через процедуры законопроектной деятельности, где уделяется достойное место представителям фракций и групп.

Следующей чертой концепции проекта является организационное обеспечение предпосылок для конструирования профессионального парламента через создание определенной оптимальной внутренней структуры. Первоначально это предполагалось сделать путем создания небольшого количества комитетов (восемь – двенадцать) со значительной численностью их состава, зеркально отражающего политическое лицо Государственной Думы. Однако поиски депутатскими фракциями и группами конструктивного решения политических проблем при-

вели нас к образованию 23 комитетов, которые полно охватывают весь спектр законодательной и контрольной деятельности Государственной Думы, все направления экономической, социальной и политической жизни государства и общества. Можно лишь надеяться, что такая специализация комитетов позволит эффективно решать вопросы нашей законопроектной работы.

По Регламенту на уровень комитетов фактически выносятся вся черновая работа палаты. Предполагается, что в них будет проходить основная работа над законопроектами. На это нацелены многие нормы проекта Регламента. Сужение контрольной функции представительного органа власти и ориентирование его в основном на законодательную деятельность обусловило необходимость акцентирования проекта на такие рычаги возможного контроля за органами исполнительной власти, как парламентские слушания, вопросы членам правительства, утверждение отчета об исполнении бюджета и тому подобное. Их более детальная регламентация в проекте Регламента является также одной из отличительных черт концепции этого документа.

И наконец, созданию четкой процедуры прохождения законопроектов, т. е. технологической цепочки нашей деятельности, уделено главное внимание в концепции проекта. Здесь мы стремились учесть все положительное из нашего прошлого опыта, в то же время как-то упростить процедуру, освободиться от чрезмерно рутинных, многочасовых обсуждений поправок на заседании самой Думы, поставить определенные препоны необдуманным, непрофессиональным и ничем не подкрепленным поправкам. Поэтому в проекте четко определяются содержание понятия «законодательная инициатива», перечень документов, сопровождающих эту инициативу.

Мы стремились освободить парламент от тех многочисленных так называемых законодательных предположений, которые, как показывает практика, впоследствии являются достоянием архива в лучшем случае, а в худшем – урны для бумаг.

Устанавливается четкая процедура, разграничивающая первое, второе и третье чтения законопроекта. Но в то же время предполагается, что у Государственной Думы должен быть широкий диапазон действия, а следовательно, возможность отказа от второго либо третьего чтения и сокращение процедуры. Таковы основные положения концепции проекта Регламента.

А теперь кратко о содержании самого Регламента. Он состоит из 7 разделов, 25 глав, 258 статей. Разделы в основном обозначают те главные вопросы деятельности Государственной Думы, которыми она занимается. В разделе I мы регламентируем внутреннее устройство и органы Государственной Думы. В разделе II дается попытка регламентации общего порядка работы Государственной Думы. Раздел III посвящается законодательной процедуре. В разделе IV приводится процедура решения Государственной Думой отнесенных только к ее компетенции, к ее ведению вопросов. В разделе V мы прописываем процедуру решения внешнеполитических вопросов и международного сотрудничества, в разделе VI – порядок обращения Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации. Как вы знаете, Дума является субъектом такого обращения. И в разделе VII мы прописываем заключительные переходные положения. Это обусловлено тем, что аналогичная статья имеется в Конституции, и особенностями продолжительности деятельности Государственной Думы первого созыва.

Естественно, одним из емких разделов является раздел о внутреннем устройстве и органах Государственной Думы. Он включает в себя пять глав и 54 статьи. Здесь мы решаем проблемы, касающиеся в основном порядка и принципов деятельности Государственной Думы. Имеются нормы, посвященные Председателю Государственной Думы и его заместителям, их избранию, их компетенции. Здесь же предусматривается создание Совета Государственной Думы для предварительной подготовки организационных решений по вопросам распорядка деятельности палаты, четко прописываются порядок формирования Совета Государственной Думы и его функции.

В этом же разделе много места уделяется комитетам и комиссиям Государственной Думы, порядку их формирования, численности, общей компетенции комитетов Государственной Думы и специальной компетенции комитетов Государственной Думы.

И наконец, здесь, пожалуй, впервые в нашей регламентарной деятельности регулируются проблемы образования депутатских объединений в виде фракций и групп депутатов. Мы здесь опираемся на те правила, которые уже приняты вами: фракция формируется из депутатов, избранных от избирательного объединения, а депутатская группа формируется на основе объединения 35.

Я хочу сразу оговориться, что в Регламенте в двух местах освещается этот вопрос. И вот в одном из них вместо цифры 35 ошибочно напечатано 25. Эту оплошность мы заметили и поправим.

В разделе II Регламента закрепляется порядок работы Государственной Думы. Здесь устанавливается обязанность депутата участвовать в заседаниях палаты, отсутствие депутата возможно только по уважительной причине. Предусматривается ответственность депутата за отсутствие на заседании Государственной Думы без уважительной причины. Если депутат отсутствовал без уважительной причины более чем на 10 заседаниях в течение одной сессии, то по представлению Комитета по организации работы Государственной Думы тайным голосованием Государственная Дума может принять решение о лишении такого депутата денежного вознаграждения за дни отсутствия на заседаниях.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в печати, по радио, телевидению. На них приглашаются представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, средств массовой информации, независимые эксперты, ученые-специалисты, которые дают необходимые заключения по рассматриваемым вопросам.

Особо регламентируется порядок проведения закрытых заседаний Государственной Думы. Они могут проводиться только по специальному решению Думы, по предложению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, по требованию одной пятой от числа депутатов. Как правило, это вопросы, касающиеся государственной тайны и безопасности нашего государства.

Заседание Государственной Думы проводится в соответствии с общей программой, которую принимает Совет Государственной Думы. В рамках этой программы принимается календарь рассмотрения вопросов на две недели. Регламент предписывает возможность внеочередного рассмотрения некоторых вопросов. К таковым относятся послание и обращение Президента Российской Федерации, проекты законов и других нормативных актов, внесенные в качестве срочных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также вопросы о выражении доверия правительству и некоторые другие.

Регламент устанавливает принцип обеспечения строгого порядка и дисциплины в Государственной Думе. В связи с этим он предполагает наделить председательствующего на заседании Государственной Думы определенными полномочиями по контролю за соблюдением Регламента. При нарушении Регламента председательствующий может предупредить депутата, а при повторном нарушении – лишить его слова. Кроме того, председательствующий вправе применять к нарушителям другие установленные санкции, удалять из зала приглашенных лиц, которые мешают работе палаты.

Никто не вправе выступать на заседаниях палаты без разрешения председательствующего. Нарушивший это правило депутат лишается слова без предупреждения. Регламент не разрешает депутату зачитывать текст выступления. (Поскольку Регламент пока не принят, я придерживаюсь текста выступления.) Это, безусловно, будет способствовать формированию навыков ораторского искусства у каждого депутата Государственной Думы.

В этом же разделе Регламента определяется порядок проведения парламентских слушаний. Они проводятся по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов Государственной Думы или группы не менее 50 депутатов. Парламентские слушания могут проводиться с целью обсуждения важнейших законопроектов, международных договоров, представленных на ратификацию, федерального бюджета, важнейших проблем внутренней и внешней политики государства.

Глава 9 Регламента посвящена обеспечению деятельности Думы. Организационное, информационное, документальное и правовое обслуживание возлагается на аппарат Государственной Думы.

Здесь возникал вопрос о том, относится ли аппарат комитетов и фракций к аппарату Государственной Думы. Он, в принципе, решен в Регламенте, где четко записано, что аппарат комитетов и комиссий, аппарат фракций и групп является составной частью аппарата Государственной Думы. Деятельность фракций, групп и блоков (если они создаются) также обеспечивается соответствующим аппаратом. Фракции и группы пользуются широкой автономией и самостоятельностью при формировании своего аппарата.

Для оказания помощи депутату проектом предусматривается право депутата иметь помощников. Помощники принимаются по инициативе депутата и работают под его непосредственным руководством. Но в проекте подчеркивается, что для помощи в работе депутату непосредственно в самой Государственной Думе принимается на работу один помощник.

Раздел III проекта посвящен законодательной процедуре. Как и раздел I, он включает тоже пять глав, 45 статей, в которых представлены порядок внесения проектов законов в Государственную Думу и их предварительного рассмотрения, порядок рассмотрения и принятия федеральных законов, процедура повторного рассмотрения Государственной Думой федеральных законов, отклоненных Советом Федерации, порядок повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации, а также порядок рассмотрения предложений о пересмотре положений Конституции Российской Федерации и внесения в нее поправок.

Статьей 117 проекта (акцентирую ваше внимание) установлено, что право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения проектов новых законов Российской Федерации, проектов законов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации, а также в форме внесения проектов постановлений по вопросам, относящимся к ведению Государственной Думы. В данном разделе проекта Регламента установлены и требования, предъявляемые к оформлению проекта закона или постановления и материалов к ним, определены порядок регистрации рассмотрения и обсуждения законопроектов и принятия решений Государственной Думой по результатам обсуждения законопроекта.

Статьей 125 установлено, что законопроекты по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются субъектам Российской Федерации для дачи замечаний и предложений. Проектом Регламента определено, что рассмотрение проектов законов Российской Федерации, внесенных в Государственную Думу, осуществляется в трех чтениях, если Государственной Думой применительно к конкретному законопроекту не будет принято другое решение о более сокращенной процедуре рассмотрения законопроекта.

В разделе подробно излагается процедура преодоления возникших разногласий по закону, отклоненному Советом Федерации, описан порядок рассмотрения федеральных законов, возвращенных Президентом Российской Федерации для повторного рассмотрения.

В разделе IV регламентируется порядок решения Государственной Думой вопросов, отнесенных к ее ведению Конституцией Российской Федерации. Тут регламентируется процедура дачи согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Прави-

тельства Российской Федерации. Есть и специальная глава о том, в каком порядке Государственная Дума объявляет амнистию, и другие вопросы.

Раздел V определяет порядок рассмотрения палатой внешнеполитических вопросов и вопросов международного сотрудничества. В частности, специальная глава отведена порядку ратификации международных договоров Российской Федерации. В разделе VI, как я уже говорил, регулируется порядок обращения Госдумы с ходатайствами в Конституционный Суд Российской Федерации.

Естественно, что в проекте имеются недостатки, некоторые из них видны, как говорят, невооруженным глазом. Требуют проработки, допустим, процедуры консультации в комитетах по поводу назначения дипломатических представителей в зарубежные государства и организации. Предложения об этом уже поступили от Комитета по международным делам. Они будут рассматриваться. Нуждается проект и в солидной статье, регламентирующей статус Комитета по делам женщин, семьи и молодежи. Со дня на день ждем предложений от соответствующего комитета. Имеются и отдельные противоречия, несогласованности, которые видны и могут быть устранены в порядке подготовки проекта ко второму чтению.

Заканчивая свое выступление, хочу отметить, что мы осуществляем первое чтение проекта, когда мы должны высказаться по концепции Регламента, по основным положениям Регламента и принять решение – принимаем ли мы за основу этот проект или отклоняем. А основная же работа по замечаниям и предложениям будет осуществляться в ходе подготовки ко второму чтению. Я думаю, что для подготовки ко второму чтению понадобится минимум 7—10 дней, чтобы работа могла бы быть завершена.

Благодарю за внимание.

[...]

*Председательствующий [Рыбкин И. П.].* Спасибо. Слово для ответов на вопросы и комментарии – Михаилу Алексеевичу.

*Митюков М. А.* Я бы хотел начать с выступления уважаемого депутата Траспова. Он, видимо, полагает, что из двух лет нам отпущено полгода на первое, второе слушания, потом парламентское слушание по поводу Регламента Государственной Думы.

Регламент – основной закон, без которого мы работать не можем, о который мы «спотыкаемся» всегда. Что касается статуса депутата и Регламента, то испокон веков сначала принимался Регламент, потом закон о статусе депутата. Да, эти акты в какой-то мере взаимосвязаны. Но если посмотреть п. 4 ст. 101 Конституции, то Регламент принимается только палатой. Я очень огорчен, когда крупные ученые, такие как Анатолий Иванович Лукьянов, говорят о том, что он должен приниматься законом. Нет, он принимается постановлением и только одной палатой, что и сделал Совет Федерации. Поэтому закон выше, чем принятый акт – постановление. Значит, никаких проблем соотношения закона о статусе с Регламентом не возникает. Эта тема надумана, чтобы затянуть процесс принятия Регламента.

Да, многие, видимо, явно не готовы сейчас принимать Регламент, поэтому заявляют, что там 30 нарушений Конституции. При этом не приводится ни одного примера такого нарушения. Когда же нет примеров, то все выступление – просто красивая фраза.

Давайте дальше ваш пример. На вашем примере остановимся. Здесь формулировка взята из Конституции. (*Шум в зале.*) Ну, дайте мне возможность ответить! По Конституции Государственная Дума избирается на основе федерального закона. Но наша Дума избрана на основе Положения, утвержденного указом Президента. Следовательно, есть заключительные переходные моменты, которые отражают особенность: эта Дума избирается на два года. Там же должна быть отражена особенность, что Дума первого созыва избирается именно на основании Положения, утвержденного указом Президента.

Мы же Регламент подготавливаем не только для Государственной Думы первого созыва – у нас Регламент постоянный. Я оставляю «за бортом» некоторые выражения о неграмотности.

Для того чтобы обвинять кого-то в неграмотности, надо быть самому юридически грамотным, тогда есть основа для такого обвинения.

И, наконец, о том, чтобы принять к сведению. «Принять к сведению» – хорошая формулировка, вытекающая из уставов многих партий. Партийный документ на партийной конференции можно принять к сведению. А здесь либо принимаем, одобряем концепцию, либо отвергаем, либо откладываем рассмотрение.

*Председательствующий.* Уважаемые коллеги, есть ли еще к Михаилу Алексеевичу вопросы? Пожалуйста. Первый микрофон.

*Вишняков В. Г.* По поводу перечисления тех недостатков или нарушений Конституции, которые содержатся в моем перечне. Все то, что говорилось мною, это не «красивая фраза». Я бы хотел в связи с этим подойти к вам и передать все эти 30 нарушений, они здесь четко обозначены.

*Митюков М. А.* Давайте посмотрим.

*(Государственная Дума приняла мое сообщение к сведению и направила проект Регламента в Комитет по организации работы Госдумы для учета поступивших замечаний и предложений.)*

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Турбанов А.* Как сделать новый парламент работающим и профессиональным? // Экономика и жизнь. М., 1994. № 2. С. 2.

### **О проекте федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР».**

#### ***Доклад Первого заместителя Председателя Государственной Думы (11 февраля 1994 г.)<sup>9</sup>***

*Митюков М. А.* Уважаемые коллеги! Вашему вниманию представлен проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс. Этот проект в свое время был разработан и внесен на рассмотрение бывшего Верховного Совета Российской Федерации четырьмя субъектами: Правительством Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации и двумя комитетами Верховного Совета Российской Федерации – Комитетом по законодательству и Комитетом по законности, правопорядку и борьбе с преступностью. Законопроект был принят в первом чтении Верховным Советом Российской Федерации и подготовлен ко второму чтению, но по известным причинам не увидел свет. Он был доработан с учетом новой Конституции Российской Федерации в Комиссии законодательных предположений.

Сейчас уже всем ясно, что современное уголовное законодательство не соответствует ни политическим, ни экономическим реалиям, ни нынешней криминогенной ситуации. Кроме того, уголовное законодательство противоречит во многом действующей Конституции и не учитывает многие новеллы из действующего законодательства, в частности, из законодательства о собственности, таможенного законодательства и других.

В основу этого законопроекта положены следующие аспекты. Первый. Унификация ответственности за преступления против собственности. Как вы знаете, ст. 8 Конституции Российской Федерации провозгласила принцип равной защиты всех форм собственности независимо от того, кому принадлежит эта собственность. Но до сих пор проблемы ответственности за преступления против собственности регулировались по-разному. Ответственность за преступления против государственной и общественной собственности влекла более строгие санкции, а ответственность за преступления против собственности граждан – менее суровые.

Второй аспект. Вы знаете, что в современных условиях организованная преступность стала бичом нашего государства. В связи с этим в проекте предусматривается: во-первых, усиление ответственности за преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами; во-вторых, теоретически определяется наконец-то понятие, что такое организованная группа при совершении преступлений, что такое преступное сообщество. До недавнего времени в ныне действующем Уголовном кодексе, к сожалению, «организованная группа» как термин встречается без расшифровки (ст. 39), где приводятся обстоятельства, влияющие на повышенную ответственность.

Третий аспект. Мы приводим Уголовный кодекс в соответствие с Таможенным кодексом, учитываем также необходимость усиления ответственности за ряд преступных проявлений, таких как терроризм, рэкет, преступления, связанные с памятниками культуры, истории, археологическим наследием. Эти аспекты в основном затрагиваются в проекте нового федерального закона.

Естественно, при желании этот проект можно критиковать, причем критиковать усиленно, поскольку он не затрагивает все аспекты, все проблемы усиления борьбы с преступностью, укрепления правопорядка. Но это проблема будущего Уголовного кодекса. Сейчас же одним махом мы не в состоянии принять новый Уголовный кодекс, над которым идет интенсивная работа. В свое время в Комитете по законодательству был подготовлен проект. После того как Верховный Совет прекратил свою деятельность, проработка нового проекта Уголовного кодекса перешла к Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации. Новый Уголовный кодекс – это, видимо, проблема середины или конца 1995 г., но мы не можем оставлять нынешнее уголовное законодательство без каких-то изменений. То есть реформа должна идти в двух направлениях: по пути создания нового Уголовного кодекса в соответствии с концепцией судебной реформы и по пути внесения необходимых изменений и дополнений в действующий Уголовный кодекс.

В таком аспекте и выполнен представленный вам проект. Кроме того, изменения в Уголовном кодексе, появление в нем новых статей об ответственности за ряд преступлений обуславливают необходимость внесения ряда изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, особенно по вопросам определения подсудности, подсудности, порядка дознания и расследования отдельных дел.

Я изложил все основные положения этого проекта. Вам передано заключение Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе. Видимо, этот комитет в своем содокладе даст соответствующую оценку и критику этому проекту.

[...]

*Братищев И. М.* Михаил Алексеевич, вы любите слово «концепция». Так вот в чем состоит концепция тех изменений, которые вы предлагаете в Уголовный кодекс? Вы изъяли гл. 2 Особенной части и вместе с водой, как мне кажется, выплеснули ребенка. Вы изъяли статьи, определяющие наказание за все должностные преступления, за все преступления, которые связаны с хищением государственной собственности. Таким образом, не подлежит уголовному наказанию все то, что творится в ходе преступной приватизации.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! Я огорчен вашим вопросом, поскольку ответственность за должностные преступления регулируется в гл. 7, начиная со ст. 170, а мы ее вообще не затрагиваем. Не исключаем и не прибавляем ничего. Суть концепции в том, чтобы ответственность за все преступления против всех форм собственности сделать одинаковой и свести все в гл. 5. Там определяется ответственность за преступления против всех форм собственности. Суть в этом.

И еще одна задача – усилить ответственность и сделать, наконец, решающей ответственность за организованную преступность, преступные сообщества, мафиозные группы.

[...]

*Севастьянов В. И.* Уважаемый Михаил Алексеевич! У меня вопрос близкий к тому, который только что был задан. У меня тоже большие сомнения: защищена ли государственная собственность теми изменениями, которые мы вносим в Уголовно-процессуальный кодекс?

*Председательствующий.* Михаил Алексеевич, «да» – «нет».

*Севастьянов В. И.* Нет, нет, минуточку. Выброшены ст. с 89 по 103, которые раньше защищали государственную собственность. Вы хотите сказать, что по ряду наказаний (типа кражи) статьи оставлены, а вот по государственным хищениям выброшены. Это ведь не ключ украли, а утащили танк с завода.

*Митюков М. А.* Пять минут у нас. Я удивляюсь вашему вопросу, потому что вы были в числе тех, кто голосовал за этот законопроект в Верховном Совете, где он был принят единогласно в первом чтении.

*Севастьянов В. И.* Но там не эти поправки были.

*Митюков М. А.* Дело в том, что сейчас ответственность за любое хищение (танк ли украли, автомобиль ли) идет по статьям гл. 5, все унифицировано. Причем ответственность за это более суровая. Кроме того, есть статья, предусматривающая ответственность за хищения в особо крупных размерах. Раньше это была ст. 93, а теперь это ст. 147<sup>2</sup> Уголовного кодекса.

[...]

*Егоров А. К.* Михаил Алексеевич, на странице 11 есть – ст. 68 «Диверсия». Предлагается вообще исключить данное понятие. В тех поправках, которые есть, я не нашел трактовки понятия, скажем, «теракт». Мы что, вообще...

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! Террористический акт против деятеля нашего государства и против деятеля иностранного государства мы не упоминаем. Это ст. 65, 66 Уголовного кодекса. Мы их никак не затрагиваем. Почему мы вынуждены исключать ст. 68? Откройте ту статью, где устанавливается ответственность за терроризм. Теперь объективная сторона преступления, которая охватывалась понятием «диверсия», охватывается понятием. «терроризм».

[...]

*Заключительное слово*

*Митюков М. А.* Уважаемые коллеги! Позвольте поблагодарить за все те замечания и предложения, которые необходимы при доработке проекта, и в то же время высказаться по ряду аспектов. Валентин Алексеевич [Ковалев] обвиняет авторов в социальном заказе при подготовке этого законопроекта, анализируя статью о завладении транспортным средством, лошадью или иным ценным имуществом. Особенно напирает на лошадь. Как появилась в нашем проекте лошадь, я вам расскажу. Когда проект был разослан в республики, то Тува, Калмыкия и другие республики, где лошадь представляет определенную ценность, внесли такую поправку в эту статью. Вот суть социального заказа.

Дальше: вопросы, касающиеся автотранспорта, угона, хищения, уничтожения. Это стало в полном смысле бичом нынешней ситуации, и поэтому была предусмотрена новая редакция ст. 148<sup>1</sup> Уголовного кодекса.

Статья 13 Уголовного кодекса достаточно расширяет необходимую оборону и условия необходимой обороны по сравнению с той старой редакцией, и поэтому здесь говорить, что ст. 13 не учитывает новые реалии в криминогенной ситуации, было бы весьма опрометчиво.

Здесь был высказан ряд ценных замечаний по поводу соотношения бандитизма с разбоем при квалифицированных обстоятельствах, которые нужно, конечно, обдумать при втором чтении и прийти к какому-то определенному выводу.

И в целом. Да, мы можем сейчас рассуждать, что тут три года – много, там пять лет – мало. Но поймите, Уголовный кодекс – это целая система, и там взаимосвязь санкций и наказаний. Поэтому если мы в одном месте «вырвем», сделаем меньше или больше, то вся эта цепочка становится абсурдной. Вот в чем дело. Это прошу учесть при доработке и выборе решения, как голосовать за этот проект федерального закона. Благодарю.

*(Государственной Думой проект федерального закона принят в первом чтении.)*

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

Михайлов Г. Как обуздать преступность. А «Выбор России» предлагает ответ // Российские вести. М., 1994. 10 февр. № 23. С. 1.

Принят проект закона об изменениях в УК и УПК // Сегодня. М., 1994. 12 февр. № 28. С. 1.

## **О проекте Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.**

### ***Выступление в прениях (17 февраля 1994 г.)<sup>10</sup>***

Митюков М. А. Уважаемые коллеги! Обсуждая сегодня Регламент, убеждаешься в правильности истины, что «лучшее – всегда враг хорошего». Если мы и дальше будем продолжать так работать над этим Регламентом, будем откладывать и откладывать, то в конце концов на два года обеспечены работой только с Регламентом.

Да, представленный Регламент имеет большие недостатки. На мой взгляд, необоснованно исключены те статьи, которые определяют компетенцию комитетов Государственной Думы. Тем самым мы оставляем поле для споров между комитетами об их компетенции, т. е. возникает проблема так называемой конкуренции компетенций. Каждый комитет, особенно те, которые весьма близки по своим функциям, будет сталкиваться с этой проблемой. Поэтому концепция Регламента должна быть такова, чтобы в нем отражались нормы, касающиеся определения компетенции всех двадцати трех комитетов, в том числе и Мандатной комиссии.

Я думаю, что из Регламента необоснованно исключены правила, в каком случае нужно исчислять голосование от общего количества, а в каком – от числа избранных депутатов. В ранее представленной редакции мы четко определяли, что от избранного числа депутатов должны решаться проблемы процедурного характера, внутренней организации нашей палаты, а от общего числа депутатов – принимаются федеральные законы и конституционные федеральные законы. Это было составной частью концепции того проекта, который представлялся вам в прошлый раз. Нынешний же проект входит во внутреннее противоречие уже с теми актами, которые мы с вами приняли: с положением об аппарате Государственной Думы, с порядком назначения должностных лиц аппарата, с теми временными положениями Регламента, которыми мы определили названия комитетов, компетенцию отдельных комитетов, в том числе и Комитета по организации работы Государственной Думы. Мы определили компетенцию Комитета по организации работы Государственной Думы, и поэтому нужно придерживаться тех правил, которые мы в этом отношении приняли.

Я думаю, что необоснованно исключены из проекта главы, касающиеся процедуры принятия бюджета. В ближайшее время мы с этой процедурой столкнемся. Как он должен обсуждаться? Как приниматься? У нас возникнет масса процедурных вопросов. Да, предыдущий закон о бюджетной системе в какой-то мере устарел. В тот проект Регламента закладывались специальные статьи о процедуре прохождения бюджета и учитывались новые особенности и новая специфика, вытекающие из Конституции Российской Федерации. Считаю, что необоснованно включены статьи, которые подчеркивают какую-то особую компетенцию Первого заместителя Председателя Государственной Думы. Ясно, что их нужно исключить из проекта. Правильно тут один депутат отметил, что это создает базу для каких-то противоречий. Компетенция первого заместителя определяется словом «первый». Этим все сказано, и нет необходимости специально подчеркивать, что он имеет право принимать какие-то распоряжения.

И наконец, на мой взгляд, ухудшены многие положения, касающиеся процедуры прохождения законодательных актов. Понимая, что дальнейшее промедление в процедурных вопро-

сах уже невозможно, полагаю, что в первом чтении этот законопроект надо принять. Но нужно подать серьезные поправки и замечания, над которыми надо тщательно поработать недели две, чтобы исправить все оплошности в проекте – с точки зрения правовой и процедурной. Я думаю, если мы еще раз отложим, создадим еще одну комиссию, то, как в болоте, застрянем с этим Регламентом и примем его, может быть, к декабрю 1995 г.

*(Проект Регламента принят в первом чтении.)*

## **О проекте федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».**

***Полемика с В. Б. Исаковым и К. А. Цику (8 апреля 1994 г.)<sup>11</sup>***

*Исаков В. Б., председатель Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе.*

Уважаемые коллеги! Комитет по законодательству проделал огромную работу, чтобы достичь согласия по этому закону. Мы, как и сейчас в этом зале, начали с разных позиций. В несколько туров почти месяц обсуждали этот закон и в конце концов в комитете достигли согласия.

Видимо, достичь согласия в комитете мало, надо достичь согласия и в этом зале.

Поэтому я не вижу пока никакой трагедии в том, что при голосовании закон не прошел. Всех, кто выступал со своими замечаниями, предложениями, я приглашаю в рабочую группу для продолжения работы над этим законопроектом. Мы будем искать согласия, я надеюсь, что найдем его, потому что без Конституционного Суда государство сегодня жить уже не может. Конституционный Суд действительно необходим. Я убежден, что мы в конце концов этот закон примем.

У меня предложение: для того чтобы мы могли нормально работать дальше, проголосовать стандартное постановление о том, что закон считается представленным. Оно состоит из двух пунктов.

Первый. Проект федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации считать представленным. Комитету по законодательству и Судебно-правовой реформе продолжить работу над проектом закона с учетом предложений и замечаний, высказанных на заседании Государственной Думы.

И второй пункт. До принятия федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации Конституционному Суду Российской Федерации руководствоваться законом Российской Федерации от 12 июля 1991 г. о Конституционном Суде Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Вот такое постановление прошу проголосовать.

*Председательствующий [Рыбкин И. П.].* Позвольте поставить на голосование данный проект. *(Шум в зале.)*

Пожалуйста, от правого микрофона президиума.

*Митюков М. А., Первый заместитель Председателя Государственной Думы.*

Я считаю, что предложение Владимира Борисовича Исакова в части, касающейся действия прежнего закона о Конституционном Суде, является антиконституционным. Во-первых, теперь деятельность Конституционного Суда регулируется только федеральным конституционным законом, принятым в особом порядке. Прежний закон о Конституционном Суде, естественно, таковым не является. Во-вторых, по ныне действующей Конституции изменены и компетенция, и численность Конституционного Суда. Прежний закон не удовлетворяет этим требованиям. Поэтому считаю, если и голосовать это постановление, то только его первый пункт. Да и тот вызывает сомнение, поскольку в принятом нами Регламенте о Государственной Думе нет такой стадии представления законопроекта.

*Председательствующий.* Первый микрофон. Прошу вас.

*Исаков В. Б.* Уважаемые коллеги! Борьба, конечно, идет вот вокруг чего: позволить или нет в той сложнейшей обстановке, которая сегодня сложилась в России, в коей мере не противоречит ныне действующей Конституции. Если эти доработки будут в комитете учтены, будет дана новая редакция (это сделать можно очень быстро), то фракция будет, безусловно, голосовать за такой закон.

*Председательствующий.* Спасибо. Второй микрофон.

*Цику К. А.* Уважаемый Иван Петрович! Уважаемые депутаты Думы! Мы практически не проголосовали за принятие этого закона. Этот закон нужен, никто в этом не сомневается. Но можно использовать и действующий закон с внесением в него некоторых поправок. А для того, чтобы новый проект закона принять, мы, фракция Коммунистической партии России, готовы проголосовать за это при согласии Государственной Думы на внесение следующих поправок принципиального характера.

Пункт 1. Конституционный Суд должен иметь право самостоятельно принимать к своему рассмотрению наиболее важные вопросы, требующие его решения.

Пункт 2. Государственная Дума должна иметь возможность предлагать президенту кандидатуры членов Конституционного Суда. Здесь товарищ говорил о том, что надо всенародно избирать, мы же хотим, чтобы Дума получила право предлагать президенту свои кандидатуры в Конституционный Суд.

Пункт 3, или третья поправка: срок полномочий Конституционного Суда следует ограничить 10 годами. При этом нынешний состав Конституционного Суда при принятии, или вступлении в действие, данного закона должен быть полностью переизбран. Естественно, эти поправки надо учесть. Только в этом случае фракция Коммунистической партии России проголосует за принятие данного закона.

*Председательствующий.* Правый микрофон. Пожалуйста.

*Митюков М. А.* Уважаемые коллеги! Можно, только имея в виду аспект Конституции, посмотреть на эту проблему. Реализация предложения фракции Коммунистической партии Российской Федерации означает то, что закон о Конституционном Суде в течение этих двух лет не будет принят. Почему? Потому, что это означает пересмотр Конституции, положений о компетенции Конституционного Суда и переходных положений, где указано, что нынешние конституционные судьи сохраняют свои полномочия. Значит, надо начинать с Конституции.

*Иванов Ю. П., избирательное объединение «Коммунистическая партия Российской Федерации».*

Я хотел бы на два момента обратить внимание. Конституция – не священная корова, никто еще пока не подписал меморандум о том, что в Конституцию в течение двух лет никакие изменения не вносятся. Поэтому вопрос о Конституционном Суде может быть увязан и с внесением изменений в Конституцию.

И второй момент. Господин Митюков, всем известный, является одним из кандидатов в тот самый Конституционный Суд, поэтому по вопросам толкования, трактовки, я думаю, не совсем этично сейчас ему здесь по этому поводу давать объяснения в силу совершенно определенной личной заинтересованности. (*Аплодисменты.*)

*Председательствующий.* Он депутат Государственной Думы.

[...]

Я думаю, все прекрасно и понятно. Уважаемые коллеги из Конституционного Суда, уважаемые коллеги из Комитета по законодательству и судебной-правовой реформе! Я просил бы вас, соотнеся те замечания, которые здесь были высказаны и которые стали препятствием для принятия закона в первом чтении, с теми возможностями, которые существуют, решить: смогли бы ли вы провести определенную работу, чтобы мы могли с учетом изменений поста-

вить это на голосование? Может быть, даже сегодня. Поэтому прошу вас поработать вместе и консолидированную точку зрения изложить. Время мы для этого предоставим.

*(Принято решение: проект федеративного конституционного закона считать представленным и продолжить над ним работу с учетом высказанных предложений и замечаний.)*

**О проекте примерной программы законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на осеннюю сессию (с 1 октября по 25 декабря 1994 г.).**

*Доклад на заседании 5 октября 1994 г.<sup>12</sup>*

*Митюков М. А., Первый заместитель Председателя Государственной Думы.*

Уважаемые депутаты Государственной Думы, уважаемый Председатель, уважаемые гости! Проект программы законопроектной работы Государственной Думы на осеннюю сессию у вас имеется. Работа над этим проектом началась несколько месяцев назад, еще в июне этого года. Проект программы составлен с учетом предложений президента, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и комитетов Государственной Думы. Неоднократно тот или иной вариант программы направлялся в комитеты и фракции, которые в ходе подготовки высказывались по многим проблемам. Работа завершена только вчера, и естественно, цифры, которые здесь звучат, все время уточняются. Предлагаемая программа законопроектной работы Государственной Думы на осеннюю сессию включает в себя совокупность законопроектов, которые предлагается принять в третьем чтении, рассмотреть во втором и первом чтениях, а также те акты, над которыми будет вестись работа в комитетах Государственной Думы. Таким образом, программа во многом представляет собой как бы цикл работы от нуля до направления закона в Совет Федерации.

Программа состоит из четырех разделов. Раздел I содержит перечень законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь. В разделе II законопроекты распределены по комитетам Государственной Думы, которые будут над ними предварительно работать. Сюда включены законопроекты, которые непосредственно подготавливаются в комитетах, а также те, которые поступили от других субъектов законодательной инициативы и предварительно рассматриваются в комитетах. В разделе III проводится дифференциация законопроектов по отраслям законодательства, все законопроекты группируются здесь в 13 глав. И наконец, в разделе IV, последнем, программы дается перечень законопроектов, вносимых в Государственную Думу конкретными субъектами на основе права законодательной инициативы.

Предполагается, что Государственная Дума в течение двух с небольшим месяцев осенней сессии будет работать над 264 проектами. Это не означает, что все эти проекты будут приняты в третьем чтении. Здесь определены лишь объем работы и наименования актов, над которыми будет идти законотворческий процесс в эти месяцы.

Из этих 264 законопроектов 4 будут рассматриваться в третьем чтении, 40 – во втором чтении, 61 – в первом чтении, а остальные 100 законопроектов предположительно будут проходить предварительное рассмотрение на уровне комитетов Государственной Думы и Совета Государственной Думы. Реально из 264 законопроектов на той или иной стадии подготовки сейчас в Государственной Думе имеется 210 проектов.

Подробнее я хочу остановиться на разделе I программы законопроектной работы. Это тот раздел, выполнение которого определит законодательные акты, которые могут выйти за время этой сессии из Государственной Думы и поступить в Совет Федерации, то есть фактически раздел I программы и является реальной частью, свидетельствующей о работе Государственной Думы в осеннюю сессию, о ее предполагаемых результатах. Этот раздел включает уже не 59, а 68 законопроектов. Из них на третье чтение выносятся 3 проекта, на второе чтение – 13.

В первом чтении после рассмотрения на Совете Думы предлагается 22 законопроекта, и 30 проходит сейчас проработку в комитетах. Из этих 68 законопроектов 58 уже внесены в Госдуму и находятся на той или иной стадии рассмотрения.

Нами предлагаются следующие приоритеты в деятельности Государственной Думы на осень. Я их назову в порядке очередности. Прежде всего, нам предстоит принять проект закона, определяющего процедуру принятия бюджета на 1995 г., затем идет часть первая Гражданского кодекса, к которой тесно примыкают законопроекты об акционерных обществах и о ценных бумагах и фондовых биржах. Затем необходимо внести изменения и дополнения в восемь законодательных актов, регулирующих налоговые отношения, т. е. фактически это будет означать реформу налогового законодательства. Реально мы Налоговый кодекс, видимо, на этой сессии принять не сможем, и поэтому на этой стадии налоговая реформа будет проведена путем внесения изменений и дополнений в действующее налоговое законодательство.

Затем необходимо рассмотреть проект федерального закона о бюджете на 1995 г. Чтобы обеспечить исполнение бюджета, необходим определенный механизм. Поэтому следует принять во втором и третьем чтениях федеральный закон о Счетной палате, который обеспечит контроль за исполнением бюджета.

Скоро будет уже год, как действует новая Конституция. К сожалению, не все институты, обеспечивающие выполнение этой Конституции, созданы и функционируют. Поэтому одной из приоритетных задач является принятие проекта федерального конституционного закона об Уполномоченном по правам человека. Как вы знаете, этот закон уже принят в первом чтении. Предстоят второе и третье чтения.

Необходимо завершить конституционную реформу на уровне региональной власти и местного самоуправления. Это обуславливает приоритет таких задач, как принятие законов об основах избирательного законодательства (он уже принят в первом чтении), об общих принципах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, об общих принципах организации местного самоуправления.

Приоритетной задачей является и уголовное законодательство, обеспечивающее усиление борьбы с коррупцией и организованной преступностью. Это обуславливает необходимость рассмотрения ряда законопроектов, а также начала работы Государственной Думы над проектом Уголовного кодекса, внесенным Президентом Российской Федерации. Кстати, надо отметить, что появился и альтернативный проект Уголовного кодекса, и поэтому работа здесь предстоит весьма сложная.

Итак, в перечне законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь, два проекта федеральных конституционных законов: об Уполномоченном по правам человека и о Правительстве Российской Федерации, ряд законов экономического блока: часть первая Гражданского кодекса, восемь налоговых законопроектов, два законопроекта, связанных с реформированием банковской системы, закон об акционерных обществах, закон о ценных бумагах и фондовых биржах, а также еще ряд законов, регулирующих отношения в определенных сферах народного хозяйства. В числе первоочередных законопроектов и ряд законопроектов социальной сферы: о восстановлении и защите сбережений граждан, о прожиточном минимуме, о ветеранах, о социальной защите инвалидов. Эти законопроекты на прошлой сессии были приняты в первом чтении. Теперь предстоит завершить над ними работу, рассмотреть во втором, а затем в третьем чтении. Сюда примыкают важные законопроекты, связанные с регулированием государственных пособий гражданам, имеющим детей, об алиментных обязательствах – это в части соответствующих изменений и дополнений в Кодекс о браке и семье РСФСР, а также законопроект об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве.

Кроме того, в числе актов, подлежащих рассмотрению в первую очередь, названы и такие акты в политической сфере, как законопроекты о праве граждан на объединение, о политических партиях. В сфере обороны и безопасности – законопроекты об альтернативной гражд-

данской службе, о федеральных органах государственной безопасности и ряд других важных законопроектов.

Работа Государственной Думы должна быть более интенсивна не только потому, что продолжительность этой сессии невелика, но и потому, что нам предстоит рассмотреть значительное число законопроектов из тех 17, которые отклонены Советом Федерации либо вотируются президентом. Сейчас по ним идет определенная работа в комитетах, а также на уровне согласительных процедур с Советом Федерации и с аппаратом президента.

Раздел II программы – в большей мере программа для текущей работы комитетов Государственной Думы, и он составлен с учетом потребностей, интересов и запросов этих комитетов.

В Государственной Думе предварительно будет осуществляться другая работа, как я сказал, по 264 законопроектам. Большая нагрузка падает на Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам, здесь в работе будут 33 законопроекта. Комитету по законодательству предстоит работа над 26 законами. В Комитете по безопасности будут рассмотрены 24 законопроекта, в Комитете по труду и социальной поддержке будет осуществляться работа над 22 законопроектами. В ряде комитетов объем законопроектной работы будет незначительным, это связано в большей мере со спецификой комитетов, например Комитета по организации работы Государственной Думы либо Комитета по международным делам. В некоторых комитетах незначительный объем законопроектной работы связан с концентрацией усилий на главных законодательных актах в той или иной сфере. Так, Комитет по вопросам местного самоуправления не распыляет свои силы и сосредоточивается лишь на нескольких важнейших законопроектах. Раздел III (по отраслям законодательства) является не только информационным, но и показывает направление главных усилий Государственной Думы в законопроектной работе. А таких направлений я назвал бы несколько. Прежде всего это сфера экономики. По этой проблематике в Государственной Думе сейчас идет работа над 68 законопроектами. Второе направление – это сфера социальной политики, где идет работа над 25 законопроектами. Третье направление – это обеспечение прав человека, где работают над двумя десятками законопроектов. И наконец, сфера государственно-правового строительства и проблем развития федерализма, где идет работа над 26 законопроектами. В принципе, такой расклад работы структурных подразделений Государственной Думы полностью соответствует экономической и социальной политике государства, во многом перекликается с проблемами, отмеченными в Послании Президента, и во многом соответствует тем требованиям избирателей, которые они ставят перед нами, депутатами Государственной Думы.

Следует отметить, что в программе предусматривается существенная корректировка действующего законодательства. Предполагается внести изменения и дополнения в шесть десятков законов, предполагается также усилить внимание Государственной Думы к сфере образования, науки, медицины, информатики. В комитетах по этой проблематике идет проработка и предварительное рассмотрение 20 законопроектов.

Последний, IV раздел, который дает перечень законопроектов, внесенных субъектами законодательной инициативы, вводится не только для информирования депутатов, но и с той целью, чтобы показать, что в законопроектной работе наметилась и постепенно осуществляется новая тенденция более активного участия в этой работе президента, правительства и некоторых других субъектов законодательной инициативы.

То есть наш парламентаризм начинает приобретать черты, свойственные многим цивилизованным парламентам, где тяжесть законопроектной работы, бремя подготовки законопроектов во многом несет на себе правительство.

В нашу программу включены 13 законопроектов, внесенных президентом, 24 законопроекта – Советом Федерации, 115 – правительством, 4 – Верховным Судом, 2 – Высшим Арбит-

ражным Судом. Надо отметить, что программа составлена на основе заявок, которые поступили как в конце прошлой сессии, так и в ходе каникул.

Правительство осмыслило в какой-то мере реальность своих предложений, и в последнем перечне законопроектов, которые подлежат рассмотрению на заседаниях правительства и внесению в Государственную Думу во втором полугодии 1994 г., названы 92 законопроекта. Естественно, они в какой-то мере перекликаются с прежними предложениями правительства, в какой-то мере уже включены в работу, некоторые из них не могут дойти до Госдумы и будут внесены в конце декабря, т. е. это перспектива на следующую сессию.

Естественно, что и президентская инициатива не ограничивается теми проектами, которые имеются в нашей программе. В плане подготовки законопроектов для внесения Президентом Российской Федерации в Государственную Думу в октябре – декабре 1994 г. предусмотрены 40 законопроектов (распоряжение Президента от 3 октября у вас на руках, и поэтому вы имеете представление об инициативах Президента Российской Федерации).

Таким образом, программа законопроектной работы намечена громадная, что требует интенсивной работы Государственной Думы, повышения организации ее деятельности, избежания многих недостатков, которые уже начинают проявляться. Среди этих недостатков я отметил бы дублирование в работе многих субъектов законодательной инициативы. Здесь требуется четкая специализация и разделение труда. Я не призываю к тому, чтобы ограничить право законодательной инициативы субъектов, я призываю к четкой специализации, которой мы могли бы достичь в рамках Договора об общественном согласии и в рамках координации согласительной деятельности. Я думаю, что здесь мог бы служить примером известный указ президента о разграничении функций при подготовке законопроектов между президентом и правительством, где президент тяжесть подготовки экономических законопроектов возлагает на правительство, а вопросы безопасности, международных отношений и оборонные – на аппарат президента. Аналогичным могло бы быть и отношение других субъектов законодательной инициативы. В частности, Совет Федерации мог бы сосредоточить свое внимание в законопроектной работе на региональном аспекте, аспектах организации власти в субъектах Российской Федерации, на проблемах местного самоуправления. Здесь требуется достаточная проработка этой проблемы. Требуется и совершенствование согласительной работы и процедур как внутри Государственной Думы между фракциями и комитетами, так и между палатами: Государственной Думой и Советом Федерации, а также с другими субъектами законодательной инициативы в целях избежания альтернатив в законопроектной работе.

Вот сейчас, допустим, у нас в Госдуме находятся на рассмотрении и Водный кодекс, и аналогичный законопроект. У нас есть рассмотренный в первом чтении законопроект о внесении изменений и дополнений в Закон «Об обороне» и в то же время представленный президентом аналогичный законопроект. О целесообразности внесения альтернативных проектов можно говорить очень много. С одной стороны, казалось бы, это подчеркивает демократизм Госдумы, но, с другой стороны, это обрекает Госдуму на большие затраты времени и энергии на рассмотрение одной и той же проблемы, а иногда на бесперспективность принятия того или иного закона, поскольку когда рассматриваются два-три законопроекта по одной проблеме, то, как правило, ни один из них не принимается. Поэтому именно на стадии предварительной проработки законопроектов в комитетах необходимо до минимума сводить появление в первом чтении альтернативных проектов.

Уважаемые коллеги, завершая свой доклад, хотел бы отметить еще раз, что данная программа является рабочим документом, в большей мере программой наших намерений, программой текущей работы. Она не означает, что все 264 закона будут приняты на этой сессии. Она означает, что будет создаваться громадный задел для последующих сессий Государственной Думы. Эта программа означает работу на всех стадиях деятельности Государственной Думы, – а этих стадий немало: это стадия предварительного рассмотрения законопроектов в

комитетах, это стадия разработки законопроектов в комитетах, это стадия рассмотрения законопроектов в Совете Государственной Думы, это стадии первого, второго и третьего чтений. В то же время программа определяет наши ориентиры, она дает обществу представление, над чем работает парламент, какие в ближайшей перспективе будут приняты законы, каковы приоритеты в законодательной деятельности. Спасибо за внимание.

*Председательствующий.* Пожалуйста, коллеги, есть ли вопросы к докладчику? Есть вопросы.

Первый микрофон. Прошу вас.

*Решульский С. Н., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

Я хочу вернуться к тем вопросам, которые задавались еще на первой сессии, Михаил Алексеевич. Да и Ивану Петровичу, наверное, надо бы послушать. Согласно Регламенту, который никто не отменял (п. 44, 45), сегодня мы с вами должны рассмотреть не примерный перечень вопросов, а общую программу работы сессии, утвердить календарный план на месяц и утвердить календарный план на две недели. Коллеги из других фракций, а также наша фракция – Коммунистической партии Российской Федерации – неоднократно, Михаил Алексеевич, задавали вопросы, когда мы начнем соблюдать Регламент, когда депутаты начнут вовремя получать документы для того, чтобы готовиться к сессии и потом рассматривать их в нормальном порядке.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! Что касается раздачи материалов, то этот вопрос в принципе решен. Заблаговременно программа раздавалась комитетам и фракциям; вам надо было ознакомиться с этой программой, посетив заседание соответствующего комитета.

Что касается календаря, то вы в какой-то мере правы, что сегодня должен быть рассмотрен календарь, но в связи с той программой, которая принята на эту сессию, как календарь на октябрь, так и календарь на первую половину октября будут рассматриваться 7-го числа. Сегодня же главное внимание надо уделить обсуждению программы законопроектной работы.

*Председательствующий.* Второй микрофон. Прошу вас.

*Миронов О. О., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

На странице 75 программы законопроектной работы есть такая скромная рубрика: «По инициативе депутатов». И там значатся всего три законопроекта. Я понимаю, что заместителя Председателя Государственной Думы нужно рекламировать, это и сделано: два законопроекта вносит Митюков. Но я тоже вносил законопроект. Он назывался так: «Об основах избирательного законодательства в Российской Федерации». Этот законопроект рассматривался Советом Государственной Думы. По решению Совета, по предложению Председателя Государственной Думы этот законопроект должен был быть направлен в комитеты. Но его даже нет в рубрике «По инициативе депутатов». Ну, Митюков, Миронов – все это близко. Я полагаю, что это следует добавить, тем более что этот законопроект очень нужен. Это и есть, если хотите, Избирательный кодекс. Но почему его блокируют, почему его нет, почему его не обозначают – мне непонятно. Может быть, потому, что он исходит от фракции коммунистов Российской Федерации, а она очень мощная и может своего добиваться?

*Митюков М. А.* Олег Орестович, вы напрасно в чем-то подозреваете... Интересы и запросы всех фракций при составлении программы учтены. Программа в нескольких вариантах неоднократно направлялась во все фракции. Что касается вот этого, как вы выразились, «скромного» раздела, то в него включены в основном проекты тех депутатов, которые не являются членами какого-либо комитета, как вы знаете. И надо сказать, что включены, причем из трех два, законопроекты, которые входили еще в программу прошедшей сессии.

Что касается вашего предложения, то программа открыта для многих предложений. Вы видите, что в проекте, который вам роздан, написано: принять к сведению с учетом замечаний и предложений, высказанных депутатами на заседании Государственной Думы...

[...]

*Марычев В. А.* Значит, я приехал для того, чтобы выражать мнение своих избирателей. А теперь – обращение к Михаилу Алексеевичу по поводу законопроектной деятельности. Первое. Надо включить в программу законотворческой деятельности, вот в этот проект, который вы нам представляете, закон, запрещающий расстрелы...

*Председательствующий.* Задайте вопрос, выступления будут потом.

*Марычев В. А.* Это не выступление. Не надо обрывать меня, Иван Петрович!

*Председательствующий.* Прошу вас, вопрос.

*Марычев В. А.* Нет в этом проекте закона о расстреле депутатов.

И второе. В эту программу законотворческой деятельности, которую мы должны вести до декабря, должны быть включены два вопроса. Во-первых, почему не ставится вопрос о Станиславе Терехове? До сих пор его преследуют. Почему не ставится вопрос об освобождении Чеслава Млынника? До сих пор его преследуют. А Вайнберга, который воровал, отпустили по просьбе Явлинского и Егора Тимуровича Гайдара. Вот ответьте мне на этот вопрос.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! Ваши вопросы не связаны с законопроектной деятельностью. Они связаны с исполнением закона о статусе депутата, в отношении исполнения которого амбиции вашей фракции непомерны. Вы требуете много такого, что не предусмотрено в этом законе. Естественно, на этой почве возникают определенные коллизии. Это известные события с плаванием по Волге, это требование командировки сейчас, когда идет сессия, а в соответствии с Регламентом в это время не может быть командировок. Естественно, необходимо начинать с себя, уважаемая фракция ЛДПР, чтить закон о статусе депутата Государственной Думы.

*Председательствующий.* Пятый микрофон.

*Шевелуха В. С., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

Михаил Алексеевич, я хочу задать вам вопрос. После заседания Координационного совета по законотворческой деятельности в какой мере вы учли те разногласия, которые возникли при сопоставлении инициатив правительства, президента, Думы и Совета Федерации? В какой мере вы их учли и согласовали, или это только наш план – Государственной Думы?

И второе. Вы знаете, что там, если можно так сказать, огромное количество альтернатив. В какой мере их предполагается обсудить до рассмотрения в Государственной Думе? Или вы предполагаете вносить на рассмотрение четыре, пять, шесть законопроектов на одну и ту же тему, которые возникли в результате инициатив высших государственных органов?

*Митюков М. А.* Уважаемые депутаты! Я начну с ответа на последний вопрос. Решение его заложено в нашем Регламенте. При наличии альтернативы в первом чтении обсуждаются все законопроекты и принимается решение, какой проект взять за основу.

Поэтому в своем выступлении я акцентировал внимание на том, что альтернативы надо избежать, во-первых, уже в ходе подготовки проекта, во-вторых, в ходе проработки и предварительного рассмотрения в комитетах (т. е. вырабатывать какой-то согласованный вариант) и, в-третьих, в результате согласительных процедур между субъектами Федерации.

Да, за эти два месяца (это уже Иван Петрович отмечал в своем вступительном слове) много было проведено мероприятий, которые были связаны с координацией законопроектной деятельности между парламентом, президентом, правительством и другими субъектами. Состоялось два больших совещания в «Десне», состоялось заседание координационного совета в Ярославле. В результате этих совещаний мы в какой-то мере определились с приоритетами, которые предлагаются сейчас. Мы в какой-то мере определились с тем, что правительство несколько пересматривает свои первоначальные заявки, и, видимо, ряд законопроектов, конкурирующих с законопроектами, подготовленными Думой, будет снят. Мы в какой-то мере определились и с Администрацией Президента, о чем свидетельствует распоряжение президента от 3 октября, которое вы (каждый из вас) имеете у себя в папках. Хотя это распоряжение не снимает полностью проблему альтернативы. То есть этот процесс осуществления согласи-

тельных процедур настолько длителен, что, я думаю, опыт мы наработаем только к моменту окончания полномочий нашей Государственной Думы.

*Председательствующий.* Первый микрофон. Прошу вас.

*Назарчук А. Г., председатель Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, фракция Аграрной партии России.*

Михаил Алексеевич, ответьте, пожалуйста, чем руководствовался Совет, формируя перечень законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь? Почему в этом списке нет закона, рассмотренного в первом чтении, о закупках сельскохозяйственной продукции и продовольствия для государственных нужд? Неужели ситуация, которая сложилась в России сегодня на продовольственном рынке, не понятна тем людям, которые формируют этот перечень? У меня, Михаил Алексеевич, вызывает глубокое сожаление такой подход.

*Митюков М. А.* Я понимаю полностью вашу озабоченность. Думаю, ваше предложение, поскольку программа только принимается к сведению и корректируется с учетом замечаний, необходимо обсудить. Проблемы в аграрном комплексе, конечно, серьезные. Но в то же время мы, коллеги, должны иметь чувство реальности. Мы понимаем, что рассмотреть 60 с лишним законопроектов в первую очередь – это означает, что и среди первоочередных возникнут опять рассматриваемые в первую, вторую, третью и четвертую очередь. И «первая очередь» превратится примерно в ту очередь, которая в нашем Жилищном кодексе значится очередью тех, кто «в первую очередь» получает жилье.

*Из зала.* (Не слышно.)

*Митюков М. А.* Давайте обсудим ваше предложение, оно серьезное, и, естественно, наверное, заслуживает внимания.

*Председательствующий.* Конечно. Второй микрофон. Прошу вас.

*Селезнев Г. Н., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

На странице 5 проекта в пункте 23 значится проект закона о телевидении и радиовещании. Но меня удивило другое: почему планируется внесение этого закона Правительством Российской Федерации? В комитете уже три раза рассматривался проект закона о телевидении и радиовещании. Он подготовлен для обсуждения в Государственной Думе. Нашего проекта здесь нет, а правительственный я сам в глаза не видел.

*Митюков М. А.* Я опять хочу обратить внимание на так называемое дублирование, возникающее в процессе законопроектной работы.

Правительство обладает правом законодательной инициативы. Оно проект такой вносит. Естественно, единственный выход (опять возвращаемся к тому, что я говорил) – с помощью согласительных процедур урегулировать эту проблему.

*Председательствующий.* Третий микрофон. Прошу вас.

*Михайлов А. Н., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

Михаил Алексеевич, у меня два предложения. Первое. Мы должны, наверное, вернуться к постановлению Государственной Думы, когда мы обсуждали здесь, в зале, послание президента. В принятом постановлении был четко определен перечень законов первоочередной государственной важности. Сегодня вы ведете речь о каких-то 60 проектах. Я думаю, что определять перечень законопроектов, относящихся к законам первоочередной государственной важности, наверное, не дано никому персонально. Наверное, Дума должна определять: добавлять к тому перечню что-то или изымать что-то. Поэтому я прошу, Иван Петрович, проголосовать за это.

Второе. Я предлагаю проект, который сегодня роздан, посмотреть, может быть, принять за основу. И чтобы нам не вести здесь долгие дебаты от микрофонов... Впереди выступления руководителей фракций и комитетов. Например, в выступлении руководителя нашей фракции будут содержаться конкретные предложения по законопроектам, на включении которых для рассмотрения мы будем настаивать. Я думаю, что есть смысл сейчас прекратить это обсуж-

дение с учетом первого предложения. Я только настаиваю на предложении по перечню законов первоочередной государственной важности. Их надо не придумывать, а соблюдать, вернее, выполнять то постановление, которое нами же принималось.

Вот два конкретных предложения. И плюс депутаты, я думаю, все-таки получают слово, помимо руководителей, и тоже дополняют программу конкретными предложениями. Предложения надо учесть и таким образом скомплектовать перечень законопроектных работ.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! Если бы вы прочитали тот план, о котором толкуете, и посмотрели раздел I нашей программы, то убедились бы, что там совпадение на 90 процентов. Поэтому, прежде чем так утверждать, надо посмотреть. План принимает Государственная Дума, но она не может принять, не имея никакой основы, никакого документа. Иначе это превратится в многомесячное обсуждение только одной программы. И все три месяца будем заниматься только этим.

*Председательствующий.* Четвертый микрофон. Прошу вас.

*Сидоров А. С.* Уважаемый Михаил Алексеевич! В примерной программе законопроектной работы, которую вы сейчас предложили, нет законопроекта о налоговой политике нашего государства. Первое. Ваше мнение по поводу того, кто его исключил. При принятии бюджета (скажу только два слова) на год вы сами говорили – когда рассматривался бюджет и вносились предложения – о том, что, прежде чем принимать бюджет на 1994 г., необходимо рассмотреть налоговую политику в нашей стране. Говорили, что вместе с бюджетом на год будет рассмотрена в целом налоговая система. Сегодня этого законопроекта нет. Бюджет на 1994 г.; вы знаете, из 130 триллионов соберут 50. Его и принимать было нельзя. Пожалуйста, объясните это.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! Я бы не хотел влезать в теоретические дебри и говорить, чем отличается политика от права. Дело в том, что закона о какой-то политике вообще не может быть, поскольку политика выражается конкретно в юридических законах. Внесение изменений и дополнений в восемь налоговых законов и будет выражать нашу налоговую политику. Вот в чем суть. И вы, видимо, заметили: когда я называл приоритеты, то говорил, что надо внести соответствующие изменения и дополнения в это налоговое законодательство, а затем приоритетным назывался бюджет на 1995 г.

*Председательствующий.* Пятый микрофон. Прошу вас.

*Ярошенко А. И., фракция Аграрной партии России.*

Михаил Алексеевич, Иван Петрович! Я считаю, что надо вернуться к вопросу, с которым выступал депутат Назарчук, о закупках сельскохозяйственной продукции. Каждое утро мы начинаем с того, что садимся за стол, да и перед сном, наверное, то же самое – пьем чай или кофе. К сожалению, сегодня продукцию эту или вообще не закупают, или (если закупают ее у крестьянина) за нее не рассчитываются. Наверное, 90 процентов крестьян сегодня сидят на голодном пайке или бартером занимаются. Им выдают мизерную заработную плату за счет бартера, а то и вообще не рассчитываются с ними.

Поэтому я считаю, что этот закон надо включить даже не в число первоочередных – его надо немедленно поставить на рассмотрение. Немедленно! Если мы этот вопрос не поставим сегодня, то развалим сельское хозяйство. Неужели это не понятно? А его, видите ли, даже не соизволили включить в число первоочередных. Посмотрите: даже «Выбор России» и тот сегодня в своем предложении по постановлению за аграрный сектор выступает. Они и то уже поняли, как это важно. Только Михаил Алексеевич не понимает этого.

Я считаю, надо немедленно этот вопрос выносить на рассмотрение Государственной Думы.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега, еще раз напоминаю, что программа составлялась на основе предложений фракций и комитетов.

*Председательствующий.* Шестой микрофон. Прошу вас.

*Бикалова Н. А., депутатская группа «Новая региональная политика».* Уважаемый Михаил Алексеевич! Как известно, все перекося в социально-экономической политике тяжким грузом ложатся на необеспеченные слои населения. Я имею в виду прежде всего детей. В этой программе под пунктом 25 идет закон о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, который готовится Комитетом по делам женщин, семьи и молодежи.

Как известно, Советом Думы 12 мая 1994 г. был рассмотрен закон о программе «Дети России». Он так и не получил широкого обсуждения и в конце концов был принят Президентом России. Я не знаю, как вы, но не каждый депутат сможет ответить, сколько же тому или иному региону из этой программы полагается, какие конкретно объекты, касающиеся детей-сирот, инвалидов, будут обеспечены финансированием по этой программе. Как известно, издан целый ряд указов Президента и Правительства Российской Федерации по социальным пособиям детям, по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, однако в регионах они не выполняются, потому что там нет денег.

Не считаете ли вы, что Государственная Дума упустила инициативу в этом вопросе и тот единственный закон, который выносится на осеннюю сессию и является основным показателем нашей заботы о детях России, крайне недостаточен для улучшения ситуации?

*Митюков М. А.* Я думаю, что в нашей программе весьма широк социальный аспект. И это говорит о том, что Государственная Дума, если так можно сказать, поворачивается лицом именно к социальным проблемам, в том числе к такой важной, как государственные пособия родителям, имеющим детей.

Что касается федеральных программ, то они хороши, когда их можно финансово обеспечить. Когда же нет денег, то эти программы могут превратиться в документ, представляющий интерес для архивов и истории. К сожалению, по Конституции к компетенции Государственной Думы не относится принятие соответствующих федеральных программ, мы можем влиять на них только через бюджет. На те проблемы, которые вы поднимаете, мы будем влиять через принятие федерального закона о бюджете на 1995 г.

*Председательствующий.* Первый микрофон. Прошу вас.

*Исаков В. Б., председатель Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе, фракция Аграрной партии России.*

Уважаемый Михаил Алексеевич, мне хотелось бы задать вопрос в связи с блоком законов о выборах, который Иван Петрович справедливо отнес к числу важнейших. С этим блоком у нас происходят какие-то странности. Первые варианты законопроектов мы видели еще весной. Они сегодня уже в десятом варианте готовы, но их не вносят, говорят, что нет команды.

Ко мне подходили с вопросом (эти законы записаны за нашим комитетом) о том, чтобы разделить эти законопроекты между разными комитетами, поскольку нам, мол, тяжело будет. Но я не согласился с этим, считаю, что мы потом не состыкуем законопроекты, если их будут готовить разные комитеты. Тем не менее смотрю, в плане нашего комитета их уже нет. Думаю, за каким же комитетом они записаны? Ни за каким комитетом не записаны. Их нет даже в списке законопроектов, которые будет вносить президент, хотя в письме президента они значатся в декабре, а из нашего плана они почему-то выпали.

Не могли бы вы объяснить природу этих странных явлений?

*Митюков М. А.* Уважаемый Владимир Борисович, мы сейчас обсуждаем программу на осеннюю сессию, которая закончится 25 декабря. Как вы видели, в распоряжении президента от 3 октября планируется внести эти законопроекты в декабре. Мы с вами реалисты, думаю: естественно, на этой сессии все эти вопросы не рассмотреть. Мы их увидим в плане на весеннюю сессию.

*Председательствующий.* Я хотел бы добавить к ответу на вопрос Владимира Борисовича: действительно, две большие рабочие группы – одна в Центризбиркоме, а другая под руковод-

ством уважаемого коллеги депутата Шейниса Виктора Леонидовича, – по сути дела, завершают эти два блока законопроектов, и вчерне они уже в Государственной Думе есть.

Второй микрофон.

*Гусман Ю. С., фракция «Выбор России».*

Заранее прошу прощения у высокого собрания, которое наконец приступило к деловому обсуждению важнейших проектов нашей деятельности на осень и зиму, за то, что я возвращаю вас снова к столь маленькому вопросу, как выступление депутата Марычева.

Дело в том, что если мы снова с самого начала будем терпеть это оскорбительное хамство, неважно, в адрес кого – евреев, Гайдаров или американцев, – то мы снова начнем сессию вместо дела с этой позорной и абсолютно выходящей за рамки здорового образа жизни и за рамки нормальной психики клоунады.

Хочу обратить ваше внимание на то, что господин Марычев явился на заседание в нижнем белье с надписью на ненавистном ему «американском» языке, что является прямым нарушением ст. 49 нашего Регламента, призывающей депутатов во время работы находиться в деловой одежде, соответствующей официальному характеру деятельности. Я просил бы за приход Марычева в нижнем белье (с надписью на иностранном языке), позорящий нашу великую страну и противоречащий его замечательному державному, патриотическому отношению к ней во всех выступлениях, отослать его переодеться домой. Пусть вернется нормально одетым. Прошу поставить вопрос о том, чтобы отослать депутата Марычева домой переодеться в связи с нарушением ст. 49 Регламента, на голосование, можно – на непоименное.

*Председательствующий.* Уважаемые коллеги, прошу задавать вопросы. Третий микрофон. Прошу вас.

*Севенард Ю. К., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

Уважаемые депутаты! Мы представили проект закона об экстренных мерах по выводу экономики страны из кризиса и предотвращению национальной катастрофы. Он разослан во все регионы, на него получено более 70 отзывов. Об этом проекте шла речь на парламентских слушаниях, он рассматривался на Совете Думы. Дважды была попытка включить его в повестку дня пленарного заседания Думы на предыдущей сессии. Почему-то я его обнаружить не могу. Может быть, я невнимательно читал, но это ведь закон об экстренных мерах, он должен быть первейшим! Как понимать эту ситуацию?

*Митюков М. А.* Вы сами ответили на этот вопрос: Государственная Дума на прошлой сессии дважды отказалась включать этот проект в повестку дня. Не включался он ни в месячный, ни в двухнедельный календарь. Поэтому, как вы видите, Государственная Дума по этой проблематике высказалась в принципе. Мы должны включать в повестку дня те документы, которые находят более или менее поддержку всего собрания Государственной Думы.

*Председательствующий.* Четвертый микрофон. Прошу вас.

*Соколов Ю. В., фракция Аграрной партии России.*

Михаил Алексеевич, скажите, пожалуйста, чем руководствовалась группа разработчиков примерной программы, включая в нее уже в третий раз проект закона о некоммерческих организациях? Этот закон был отклонен на двух пленарных заседаниях.

Он касается в первую очередь муниципальной собственности, и по этой причине он просто не имеет права рассматриваться сегодня здесь. Если рассматривать – то основы законодательства о некоммерческих организациях. Это первый вопрос.

И второй вопрос. Почему в перечень первоочередных законов (учитывая напряженность с доходной частью бюджета) вновь не включен проект закона о введении монополии государства на производство и продажу вино-водочных изделий? Как вам известно, Олег Николаевич Сосковец, выступая здесь на парламентских слушаниях, обещал этот законопроект вынести на рассмотрение Государственной Думы.

*Митюков М. А.* Отвечу сразу на последний вопрос. Будет правительством внесен такой проект – он, естественно, появится и в программе, и в календаре на соответствующий месяц.

Что касается проекта закона о некоммерческих организациях – я, в принципе, с вами согласен: раз дважды его отвергли, то он в таком виде уже не может быть внесен. Речь может идти о новом законопроекте, регламентирующем эту проблему. Включен он по заявке соответствующего комитета, который там значится. Вероятно, будет представлена уже другая редакция законопроекта.

*Председательствующий.* Пятый микрофон. Прошу вас.

*Злотникова Т. В., фракция «Яблоко».*

Михаил Алексеевич, я хочу обратить ваше внимание на Земельный кодекс (страница 5). Комитет по экологии многократно еще с самого начала нашей работы, в феврале, в предложениях указывал на необходимость своего присутствия в соисполнителях проекта Земельного кодекса. Каким-то образом мы все время выпадаем из соисполнителей. Я хочу вам напомнить, что есть ст. 3 действующего Закона «Об охране окружающей природной среды», где закреплён приоритет экологических интересов перед хозяйственными. Поэтому здесь другого мнения просто не должно быть.

Я вношу это в качестве вопроса и в качестве предложения: чтобы не потеряли соисполнителя этого закона – Комитет по экологии.

*Митюков М. А.* Я думаю, ваше замечание весьма справедливо, и, думаю, с этим согласятся и аграрии, если мы включим ваш комитет в число соисполнителей.

*Председательствующий.* Шестой микрофон. Прошу вас.

*Пащенко Э. А., фракция «Выбор России».*

У меня вопрос относительно двух законов, которые я считаю (и думаю, что все депутаты так считают) крайне важными. Несмотря на то что я вроде скрупулезно их искал, я их не нашел.

Первый закон. 9 мая все усиленно, бурно и еще Бог его знает как готовятся отпраздновать 50-летие Победы. Я не хочу даже вообще говорить... Каждому депутату известно, в каком положении сегодня находятся участники Великой Отечественной войны, инвалиды Великой Отечественной войны, семьи погибших и как решаются самые примитивные социальные вопросы.

Я хотел бы спросить, что это: просто упущение? Или мы думаем, что правительство такое умное и хорошее, что примет все, что надо? Или президент такой умный и хороший? Я хочу спросить: случайно ли исчез закон о 50-летию Победы в Великой Отечественной войне?

И второй закон. Я думаю, что каждому депутату надоело слушать и говорить о своих льготах, привилегиях. Я просто даже не знаю, какую сумму я зарабатываю, получаю. Я думаю, что каждый депутат в таком положении. Я думаю, что еще больше надоело все это слушать населению. Я хочу узнать, почему отсутствует закон о статусе и обеспечении государственного служащего и должностного лица.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега! О том, что мы получаем, какая у нас зарплата и содержание, вы можете прочитать в одном из последних номеров газеты «Аргументы и факты», там приведены цифры на этот счет.

Что касается первой проблемы. Вы заметили, что в числе первоочередных названы два законопроекта – о ветеранах и о социальной защите инвалидов в Российской Федерации. Вот в этих законопроектах и должны быть решены те проблемы, о которых вы говорите. А принять специальный закон о 50-летию Победы в Великой Отечественной войне, я думаю, проблематично. Есть принятая правительством программа по этому вопросу, где четко обозначены все мероприятия, которые будут проходить в связи с этим важным событием.

*Председательствующий.* Первый микрофон. Прошу вас. Тамара Петровна, прошу вас.

*Токарева Т. П., фракция Аграрной партии России.*

Я прошу сказать, как решается (поскольку есть сведения, что такие проекты есть) вопрос о разграничении полномочий между субъектами

Федерации и Федерацией. Дело в том, что это вопрос государственного устройства. Это вопрос конституционный. И практически мы с вами не имеем прав решать никакие вопросы водного, земельного, жилищного, административного законодательства и многие другие, которые находятся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации. И поэтому я полагаю, что это в общем-то совершенно неправильная позиция. Прежде всего нужно было бы решить этот вопрос, без чего нельзя двигаться дальше.

*Митюков М. А.* Уважаемая коллега, вы знаете, что в законодательной и юридической технике, выработанной на сегодняшний день, есть два способа разграничения полномочий между Россией и субъектами Федерации по конкретным отраслям компетенции. Во-первых, это разграничение в самом конкретном, отраслевом законе, как это раньше осуществлялось. Вы, наверное, знаете тексты старых Земельного, Водного и так далее кодексов, где всегда имела специальная статья, посвященная разграничению компетенции между Российской Федерацией, автономными республиками, областями, краями и так далее. Этот прием существует, и некоторые полагают, что его нужно с технической точки зрения придерживаться и сейчас. И, во-вторых, есть подход, о котором вы говорите, – принять законодательный акт, где все разграничить. Я думаю, последний подход весьма сложен с точки зрения правовой, хотя проект такой мы имеем (внесенный Абдулатиповым) по этим проблемам, есть он и в планах. И в Ярославле недавно на совещании говорилось о необходимости разработки этого закона в качестве приоритетного. Есть такие предложения и в правительственном, и в президентском планах. Естественно, если не на этой сессии, то на зимней мы будем рассматривать такой проект.

*Председательствующий.* Второй микрофон. Прошу вас.

*Миронов О. О.* Уважаемый Михаил Алексеевич, я хочу вновь вернуться к вопросу о законопроекте, который подготовила наша фракция, – об экстренных мерах выхода из экономического кризиса. Такой законопроект готов, и то, что его нет в плане, – это просто удивляет. И в связи с этим вопрос к вам, как юристу, как специалисту в области конституционного права.

Депутат, субъект законодательной инициативы, вносит законопроект. Следовательно, Государственная Дума обязана его рассмотреть. Она его может отклонить, она его может принять, но она его обязана рассмотреть. Мы же эту обязанность Государственной Думы переносим в комитеты. Если какой-то комитет не согласен с законопроектом, то он не вносится в повестку дня, он не выносится на рассмотрение Государственной Думы.

Я хочу задать вопрос: будем ли мы, Государственная Дума, выполнять нормы Конституции? Будем ли мы считаться с правом законодательной инициативы депутата Государственной Думы? Это вопрос, который ставился неоднократно. И не в компетенции комитетов Государственной Думы решать судьбу законопроекта, исходящего от субъекта законодательной инициативы. Последний акцент должна ставить именно Государственная Дума, поэтому я прошу включить законопроект об экстренных мерах выхода из экономического кризиса в план законопроектной работы, поскольку он исходит от субъекта законодательной инициативы.

*Митюков М. А.* Уважаемый Олег Орестович, вы от меня другого ответа не услышите, кроме ответа, что мы будем соблюдать Конституцию и уважать права субъектов законодательной инициативы.

*Председательствующий.* Третий микрофон. Прошу вас.

*Сухой Н. А.* В примерном плане работы на первую сессию, касающемся разработки Водного кодекса, был указан соисполнитель – Комитет по аграрным вопросам, – и мы приняли активное участие в разработке Водного кодекса. В плане работы на вторую сессию почему-то нет аграрного комитета в качестве соисполнителя. Мое предложение – исправить. Все равно нам придется дорабатывать вместе этот законопроект.

*Митюков М. А.* Я думаю, с вами надо согласиться.

*Председательствующий.* Тем более что Водный кодекс выносится на заседание уже, видимо, 12 октября.

Четвертый микрофон. Степан Степанович, прошу вас.

*Сулакишин С. С., депутат Государственной Думы.*

Михаил Алексеевич, в плане работы есть несколько законопроектов о федеральном бюджете, бюджетах Пенсионного фонда, фонда дорожного, фонда обязательного медицинского страхования на 1994 г. Значит, Дума как бы отдает должное необходимости текущие бюджеты, такие важные бюджеты этого года, вынести на сессию, проанализировать и принять соответствующий закон. Однако что касается основного бюджета страны, то Дума почему-то ограничивается законопроектом об исполнении федерального бюджета за 1993 г. Пункт 47 посмотрите, пожалуйста.

*Митюков М. А.* Уважаемый коллега, вы не правы, у нас в числе первоочередных значится проект закона о федеральном бюджете на 1995 год. Что касается...

*Сулакишин С. С.* Михаил Алексеевич, разрешите мне закончить, потому что я все-таки прав.

Речь идет вот о чем. И страну, и законодателей прежде всего интересует не 1993 г., который уже в истории, а то, что делается с бюджетом страны сегодня, сейчас. И, видимо, не столь важно будет после того, как пациент уже скончается, разбираться, какая у него была температура. Иными словами, мне кажется, гораздо более актуально (и прошу вас или ответить, или принять к сведению в той части, когда мы будем предлагать поправки)...

*Председательствующий.* Уважаемый коллега...

*Сулакишин С. С.*...Государственной Думе рассмотреть исполнение федерального бюджета за 1994 г. с соответствующими выводами в адрес правительства и соответствующей политики. Внесите ясность.

*Митюков М. А.* Степан Степанович, прежде всего надо уяснить одно: исполнение бюджета за 1994 г. в соответствии с нашим бюджетным законодательством раньше 1995 г. не может рассматриваться. Мы утверждаем программу на осень – начало зимы 1994 г., поэтому этот вопрос – вопрос не этой программы, а следующей.

Что касается бюджета за 1993 г., проверки его исполнения, у парламента есть функция контроля. Парламент должен знать, как исполнялся бюджет за прошлые годы, и сейчас он может рассмотреть вопрос об исполнении бюджета за 1993 г.

Что касается бюджетов разного рода фондов, то это недостаток деятельности нашей Государственной Думы – мы не могли на первой сессии рассмотреть эти бюджеты. Недостаток этот во многом сопряжен с деятельностью исполнительных органов власти и руководства соответствующих фондов. Поэтому здесь получается так: год заканчивается, а бюджеты принимаются.

*Председательствующий.* Пятый микрофон. Прошу вас.

*Апарина А. В., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

Михаил Алексеевич, позвольте не согласиться с теми доводами, которые вы привели, мотивируя отказ по поводу принятия закона о 50-летию Победы в Великой Отечественной войне. От имени нашей фракции я хочу поддержать выступившего здесь депутата и еще раз внести предложение, Иван Петрович, чтобы потом оно было проголосовано, когда будет уже окончательно обсуждаться план первоочередных законопроектов. Вопрос о том, что мы должны рассмотреть закон о 50-летию Победы в Великой Отечественной войне. Это диктуется и необходимостью, и тем, что Государственная Дума никак не может стоять в стороне от этого важного события в жизни не только нашей страны, но и всего мира. И тот факт, что в перечне законопроектов нет даже слова о 50-летию Победы в Великой Отечественной войне, не делает чести нашей Государственной Думе.

Кроме того, в ходе встреч с избирателями мы слышали наказы участников Великой Отечественной войны, патриотов, граждан нашей России о том, чтобы такой закон был принят.

Тем более есть такие вопросы, которые необходимо решить в законодательном порядке. Назову только некоторые. Например, вносится предложение о том, чтобы уравнивать в правах участников Великой Отечественной войны и инвалидов, имея в виду, что их все меньше и меньше остается в нашей жизни – участников Великой Отечественной войны.

Мы не можем пройти мимо того факта, что у нас в бедственном положении находятся женщины – участницы Великой Отечественной войны. Мы также должны сказать свое слово и достойно отметить их участие в Великой Отечественной войне, их вклад в защиту Родины. Поэтому, учитывая все это, мы непременно должны этот вопрос рассмотреть. Михаил Алексеевич говорил и, наверное, еще скажет, что, дескать, в других законопроектах затрагивается эта тема. Но этого недостаточно, потому что 50-летие Победы в Великой Отечественной войне слишком знаменательная дата, очень важная дата для жизни нашей страны и для всего мира.

Поэтому я еще раз вношу предложение, чтобы вопрос о включении именно этого законопроекта в первоочередные был поставлен в свое время на голосование.

*Председательствующий.* Михаил Алексеевич, пожалуйста.

*Митюков М. А.* Необходимо обсудить этот вопрос, потому что с точки зрения, как я уже говорил, юридико-технической есть другие и более быстрые возможности решить эти проблемы, чем начать с нуля разработку нового закона.

*Председательствующий.* Первый микрофон. Последний вопрос, и переходим к обсуждению. По второму кругу. Сосредоточивайтесь, чтобы вопросы задавать сразу целым комплексом.

Первый микрофон. Прошу вас.

*Семаго В. В., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.*

Уважаемый Михаил Алексеевич, мне хотелось бы уточнить один момент. Вы оговорились или как-то, так сказать, спутали дату? Когда мы будем принимать закон о бюджете на 1995 год, когда это планируется?

*Митюков М. А.* Планируется приступить к рассмотрению такого закона в первом чтении в последней декаде октября.

*Семаго В. В.* И утверждение в этом году, в 1994-м? Я правильно понял вас?

*Митюков М. А.* Вы о бюджете 1995 г.?

*Семаго В. В.* Безусловно.

*Митюков М. А.* (Не слышно.)

*Семаго В. В.* Спасибо. Значит, я просто ошибся.

*Председательствующий.* Вопросы завершены. Присаживайтесь, Михаил Алексеевич, прошу вас.

Уважаемые коллеги, есть предложение провести электронную запись для выступлений...

*(Государственная Дума приняла примерную программу законопроектных работ на осень 1994 года.)*

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Зайнашев Ю.* Сезон умеренности и аккуратности // Моск. комс. 1994. 6 окт. № 194. С. 1.

*Кирпичников А.* Программа законотворчества принята к сведению // Сегодня. М., 1994. 6 окт. № 191. С. 1–2.

*Кротов Б.* Дума: главное законотворчество, а не политические баталии // Деловой мир. М., 1994. 6 окт. С. 1.

Мнение депутатов о программе законопроектных работ // Коммерсантъ-DAILY. 1994. 6 окт. № 189. С. 1.

*Никифорова В.* Депутаты приняли вызов Президента // Правда. М., 1994. 6 окт. № 184. С. 1.

*Родин И.* Открылась вторая сессия пятой Государственной Думы // Независимая газета. М., 1994. 6 окт. № 191. С. 1, 2.

*Скукин Е.* Не обошлось без противоборства // Российская газета. М., 1994. 6 окт. № 191. С. 1.

*Сухомлинова Т.* Дума: все те же новости // Россия. М., 1994. 12–18 окт. № 39. С. 1.

### **Информация по вопросу о депутатских полномочиях С. П. Мавроди.**

*(18 января 1995 г.)<sup>13</sup>*

*Митюков М. А.* Уважаемые коллеги, Государственная Дума 22 декабря 1994 года поручила мне и заместителю Председателя Государственной Думы Валентину Алексеевичу Ковалеву изучить вопрос, касающийся подтверждения депутатских полномочий Мавроди Сергея Пантелеевича. Этот вопрос был изучен, составлена подробная юридическая справка, которую вы имеете.

Мы бы хотели обратить внимание на несколько моментов. Во-первых, ввиду того, что в российском законодательстве до сих пор нет закона о выборах в Государственную Думу, выборы Мавроди осуществлялись на основе Положения о выборах депутатов Госдумы в 1993 г., утвержденного указом Президента. В соответствии с этим Положением (п. 2 ст. 40) вопрос о признании выборов депутата недействительными входит в компетенцию Центральной избирательной комиссии. (*Шум в зале.*) Не мешайте, Марычев, мне докладывать.

Данная комиссия вправе признать выборы недействительными, если установит, что при проведении выборов были допущены нарушения указанного Положения, которые не позволяют с достоверностью определить волеизъявление избирателей. Применительно к выборам Мавроди таких нарушений Центральная избирательная комиссия не установила.

Во-вторых, результаты этих выборов никто ни в суд, ни в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не обжаловал. Политические деятели, заявлявшие в печати о своих претензиях к проведению данных выборов, с жалобами по этому вопросу в установленном Положением порядке не обратились.

При этих условиях у избирательной комиссии не было оснований не проводить регистрацию Мавроди в качестве избранного депутата и не выдавать ему соответствующего удостоверения.

В-третьих (тот вопрос, который раньше мы затрагивали и который затрагивается сейчас), что касается подтверждения депутатских полномочий Мандатной комиссией Государственной Думы и Государственной Думой в целом, то заслуживают внимания следующие обстоятельства.

Право на подтверждение (признание) полномочий избранных депутатов Государственной думой или ее Мандатной комиссией не закреплено ни в одном действующем нормативном акте. В пункте «о» ст. 17 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. сказано лишь, что Центральная избирательная комиссия передает Мандатной комиссии Государственной Думы документацию, необходимую для проверки полномочий депутатов. Такая проверка и проводится Мандатной комиссией на предмет наличия или отсутствия нарушений в процессе выборов депутата.

Принятие Госдумой постановления о признании (подтверждении) депутатских полномочий (как, например, постановление от 6 апреля 1994 г.) зиждется лишь на обычае и в юридическом смысле не означает ничего другого, кроме признания факта отсутствия нарушений в процессе выборов того или иного депутата.

Вот ввиду обстоятельств, о которых я сейчас сказал, мы с Валентином Алексеевичем Ковалевым пришли к таким выводам: ни Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, ни Мандатная комиссия Государственной Думы не установили каких-либо нару-

шений в процессе выборов кандидата в депутаты Мавроди Сергея Пантелеевича по Мытищинскому одномандатному избирательному округу № 109 (Московская область). И полагаем, что у Государственной Думы нет никаких правовых оснований для непризнания его депутатских полномочий.

К нашему заключению приложена справка, подготовленная сотрудником аппарата, который изучал этот вопрос, запрашивал Центральную избирательную комиссию, Прокуратуру Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации. В частности, из этой справки можно увидеть, что помощник заместителя Генерального прокурора Сазонов сообщил, что по жалобе Константина Борового, который баллотировался в том же округе, что и Мавроди, было возбуждено уголовное дело о нарушении избирательной процедуры, но не против Мавроди, а по факту нарушения закона окружной избирательной комиссией. Дело было возбуждено по ст. 133 Уголовного кодекса Московской областной прокуратурой в начале декабря 1994 г., следствие по нему еще продолжается.

Вот вся информация по этому вопросу. Я думаю, что мы должны рассмотреть этот вопрос по аналогии с тем, как рассматривали подобный вопрос в апреле, вынести постановление о признании депутатских полномочий Мавроди, поскольку у нас такой обычай выработался.

*(Информация принята к сведению.)*

### **О проектах федерального закона о местном самоуправлении.**

#### ***Содоклад председателя Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности (15 марта 1995 г.)<sup>14</sup>***

Митюков М. А. Уважаемые коллеги, более года продолжалась работа по подготовке законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Эта деятельность привела к внесению в Государственную Думу трех одноименных законопроектов, представленных вам. Различия в подходе к ряду проблем в этих законопроектах обусловили необходимость выработки согласованных рекомендаций. Эти рекомендации объединенной комиссии представлены вам, имеются в материалах. Анализ трех проектов позволяет с удовлетворением отметить наличие в них целого ряда конструктивных решений актуальных задач развития основ местного самоуправления в России. Можно констатировать совпадение и сходство в таких основных положениях, как принципы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов применительно к местному самоуправлению, экономические и финансовые основы местного самоуправления, порядок взаимоотношений с государственными органами, а также институты местного самоуправления.

Между тем имеются серьезные расхождения между проектами, и их легче всего обозначить через достоинства каждого из проектов.

Проект, предложенный группой депутатов (назовем его условно «проект семи депутатов» или проект Муравьева Игоря Владиславовича) исходит из федеративного устройства России и предполагает передачу многих полномочий по законодательному регулированию местного самоуправления субъектам Федерации. В нем основной упор делается на преемственность в законодательстве, на поиск форм регулирования, сочетающих интересы и Федерации, и ее субъектов при обеспечении федеральной защиты систем местного самоуправления.

Другой проект (условно назовем его «проект пяти депутатов» или проект Долгополова Анатолия Александровича) большее внимание уделяет увязке проблем местного самоуправления с построением гражданского общества, с правами и обязанностями граждан. Проект, в частности, определяет механизм осуществления институтов непосредственной демократии на местах, круг вопросов местного значения, вопросов муниципальной собственности, земельных отношений, развития исторических и культурных традиций и обычаев.

И наконец, третий проект, подготовленный правительством и внесенный Президентом Российской Федерации. Этот проект исходит из принципа полной самостоятельности местного самоуправления в системе организации государства, децентрализации в государственном строительстве.

Поэтому местному самоуправлению в этом проекте присуща организационная обособленность в системе управления государством, не исключая в то же время взаимодействие органов местного самоуправления с органами государства.

Исходя из федеративного устройства Российского государства данный проект учитывает особенности осуществления местного самоуправления в различных регионах, допускает разнообразие форм организации местного самоуправления и предоставляет самому населению (что немаловажно) определять структуру органов местного самоуправления.

В проекте делается акцент на передачу властных полномочий органам местного самоуправления непосредственно от населения, из чего вытекает ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед местным обществом. Проект закрепляет также экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, отдавая при этом должное государственным гарантиям нормального функционирования местного самоуправления.

Именно поэтому объединенная комиссия сочла целесообразным рекомендовать принять в первом чтении проект федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, предложенный Президентом Российской Федерации. В последующем, при подготовке проекта ко второму чтению, комиссия рекомендует учесть все ценные и конструктивные предложения, которые содержатся в альтернативных законопроектах о местном самоуправлении, предложенных депутатами Государственной Думы.

При доработке проекта для второго чтения желательнее обратить особое внимание на правовое обеспечение преемственности власти на местах (что есть в проекте Муравьева), на недопущение распада сложившейся социальной инфраструктуры в сельских районах и создание надежных гарантий конституционных прав и свобод граждан на местном уровне (что есть в законопроекте Долгополова).

Объединенная комиссия рекомендовала субъектам законодательной инициативы, внесшим вышеуказанные проекты, при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении создать согласительную комиссию с участием соответствующих комитетов Государственной Думы, управлений Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Такова позиция комиссии, в состав которой входят депутаты обеих палат Федерального Собрания, представителя Администрации Президента и Правительства Российской Федерации.

Благодарю за внимание.

*(Государственной Думой поддержан проект И. В. Муравьева.)*

## **О проекте федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».**

### **Продолжение второго чтения.**

#### ***Полемика по поправкам 23 июня 1995 г.<sup>15</sup>***

*Митюков М. А., Первый заместитель Председателя Государственной Думы.* Я прошу от имени своей фракции проголосовать отдельно поправку 6 дополнительной таблицы к статье 8 проекта федерального конституционного закона – об инициаторах референдума. Сейчас в проекте весьма сужена инициатива референдумов и предоставлена она только двум миллионам граждан и Конституционному Собранию. Из этого процесса исключены Федеральное Собра-

ние, Президент Российской Федерации и правительство. В зависимости от голосования по этой поправке будет определена позиция фракции «Выбор России».

[...]

*Зенкин С. А.* Уважаемые коллеги депутаты! Мы находимся в непростой ситуации, когда сделано заявление от имени фракции. Подобное заявление звучало и во время второго чтения, проходившего 19 мая. С учетом того, что здесь присутствуют множество депутатов названной фракции и ее руководитель, я не считаю нужным возвращаться к данному обстоятельству. Я хотел бы лишь напомнить вам, уважаемые коллеги, что еще в ходе первого чтения мы с вами принципиально определились по этому важнейшему вопросу, а именно каким должен быть круг субъектов-инициаторов назначения референдума. Напомню вам, что мы не поддержали проект, внесенный Президентом Российской Федерации, где предусматривался самый широкий круг таких субъектов. Не поддержали все депутаты Думы, входившие в состав согласительной комиссии, в том числе и представитель фракции «Выбор России». Я думаю, что мы еще помним Ольгу Кирилловну Застрожную, которую потом избрали в состав Центризбиркома. Все высказались за то, что референдум не должен быть средством текущей политической борьбы. И определились мы так: желаете проводить референдум – собирайте 2 миллиона подписей избирателей. И второй субъект-инициатор – это Конституционное Собрание, если оно считает, что на референдуме должна приниматься новая Конституция. Я прошу вас, уважаемые коллеги, с учетом этого подобающим образом отнестись к вынесенной на голосование поправке.

*Председательствующий.* Депутат Лукьянов, прошу вас.

*Лукьянов А. И., фракция Коммунистической партии Российской Федерации.* Уважаемые коллеги! Я хотел бы обратить ваше внимание на то, что в согласительной комиссии, в комитете по законодательству и на заседании Думы мы этот вопрос в первом чтении обсуждали. Речь идет о том, что инициаторами референдума могут быть только сами граждане или Конституционное Собрание. Если мы расширяем этот список и вводим туда, скажем, президента, то у него появляется возможность проголосовать такие вещи, как продление полномочий и так далее. Мы хотим, чтобы этот институт обеспечивал и гарантировал демократическое развитие страны. Поэтому согласительная комиссия, а там были представители практически всех фракций, пришла к единодушному мнению. Я призываю вас согласиться с предложениями согласительной комиссии и комитета по законодательству и... (*Микрофон отключен.*)

*Председательствующий.* Депутат Гайдар. Прошу вас, Егор Тимурович.

*Гайдар Е. Т.* Уважаемые коллеги! Фракция не настаивает на этой поправке.

## **О проектах поправок в Конституцию Российской Федерации.**

### ***Выступление 23 июня 1995 г.<sup>16</sup>***

*Митюков М. А.* Уважаемые коллеги! Проблема с конституционными изменениями больше политическая, чем юридическая. Позвольте высказать точку зрения на этот вопрос. На мой взгляд, пока в России не сложилась экономическая и политическая стабильность, четкая многопартийность и парламентское большинство, изменения в Конституции весьма опасны. Эти изменения будут воспроизводить конституционный кризис власти и парламентскую чехарду. Парламент будет завязан именно на кадровых проблемах. Кроме того, наделение Совета Федерации правом выражать недоверие министрам приведет к разбалансированию соотношения компетенций между палатами. Сейчас, вы заметьте, в Конституции записано четко: на исполнительную власть влияет Государственная Дума через согласие на утверждение премьер-министра, а на судебную власть – Совет Федерации. В этот баланс будет внесен определенный дисбаланс. И наконец, каждый министр начнет зависеть в основном не от представительной власти, а от региональной власти через Совет Федерации. Все это вызовет, еще

раз повторяю, опасность и воспроизводство конституционного кризиса. Поэтому нужно сто раз подумать, вносить ли такие изменения в Конституцию, прежде чем принимать об этом решение. Спасибо за внимание.

### **Итоги законодательной деятельности в Российской Федерации и ее перспективы до 2000 года.**

*Доклад на научно-практической конференции в Государственной Думе (Большой зал, 26 октября 1995 г.)<sup>17</sup>*

Митюков М. А., Первый заместитель Председателя Государственной Думы. Уважаемые коллеги! Подводя итоги законодательной деятельности за два почти уже прошедших года – 1994-й и 1995-й, – при всем критическом отношении можно сказать, что эти годы были поистине определяющими, новыми ступенями в развитии российского парламентаризма. Принятие Конституции Российской Федерации открыло широкую дорогу для законодательного закрепления принципиально новых для отечественного права положений.

Утверждение принципа разделения властей в качестве базового, фундаментального является залогом демократического развития России, которое нельзя уже повернуть назад простым росчерком пера или поднятием рук при голосовании. Для изменения курса необходимо общественное согласие. Я полагаю, что этот принцип избавит нашу страну от пресловутой войны законов, нанесшей значительный урон не только процессу формирования российского законодательства, но и всему процессу проведения реформ в стране.

Сегодня со всей остротой встает вопрос о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. Некоторые положительные сдвиги уже наметились. Во-первых, значительно возрос удельный вес принимаемых парламентом федеральных законов при одновременном сокращении значения подзаконных актов. Во-вторых, наметилось увеличение числа сводных кодификационных законодательных актов, что весьма важно для эффективного применения законов и их последующей систематизации.

Чтобы проанализировать состояние и перспективы развития российского законодательства, необходимо рассмотреть факторы, воздействующие на процесс принятия новых законов. Почему здесь еще много неблагоприятного? Почему много противоречий? Какие же это факторы?

Первый фактор. На появление новых законов влияет объективный ход общественных процессов – политических, экономических, социальных. Закон здесь появляется как реакция на стабильную или временную ситуацию в той или иной из названных сфер, включая и международные отношения. При этом есть потребности вполне устойчивые, такие как формирование институтов российской государственности, нового федерализма, местного самоуправления, реформы собственности, и есть потребности, носящие острый, временный характер, нередко с посягательствами на отступление от норм Конституции. Например, проблема ограниченного понимания частной собственности на землю (вопреки Конституции Российской Федерации) в проекте Земельного кодекса, принятом в первом чтении.

Второй фактор вытекает из структуры и особенностей деятельности самой Государственной Думы. Именно политическая, фракционная основа ее работы порождает разнообразный спектр позиций, предложений и подходов к решению одних и тех же проблем. Я имею в виду механизм внесения законодательных инициатив депутатами фракций и комитетов и отдельными депутатами разной политической ориентации. Опыт Государственной Думы показывает, что мы находили согласие в ряде вопросов, часто шли на компромисс, но нередко возникало и противоборство, приводившее, как правило, к непринятию решения. По этой причине, в частности, Государственная Дума ушла от решения такого исключительно важного вопроса, как послечековая приватизация.

Наконец, третий фактор. Это внутренняя логика самого законодательства, учитывающая дифференциацию отраслей, их связь между собой, вопросы систематизации действующего законодательства. За последние годы наше законодательство существенно обновилось. Некоторые его отрасли создаются заново, другие – модифицируются. В силу правопреемственности сохраняют еще свое действие акты Союза ССР, РСФСР, акты, принятые Верховным Советом Российской Федерации.

Вместе с тем нельзя не отметить наличие большого числа противоречий, несогласованности внутри системы российского законодательства даже при регулировании однородных вопросов. Все это снижает его эффективность и авторитет. Дальнейшее развитие системы законодательства в стране нуждается в определении четких целей, соответствующих им задач и конкретных форм реализации. Как уже здесь отмечалось Председателем Государственной Думы, изданный в июле этого года указ Президента Российской Федерации положил начало работе, которая состоит в определении концепции правового развития общества. Это глобальная стратегическая задача, которая условно может быть разделена на несколько направлений, или блоков.

Первый из них – нормативный блок, означающий необходимость развития законодательства, соответствующего перспективе создания правового демократического государства с рыночной экономикой и сильной социальной политикой. Здесь прежде всего необходимо завершить второй этап конституционной реформы, заключающийся с юридико-технической точки зрения в принятии всего комплекса конституционных федеральных законов и федеральных законов, обозначенных в тексте Конституции. Логическим завершением этой работы должно стать создание свода законов Российского государства, Российской Федерации.

Второе направление, которое, пожалуй, является динамикой правовой реформы, – это реализация законов и иных нормативных актов. И следующая проблема, с решением которой мы, к сожалению, застряли, – это завершение создания института новой государственности и его эффективное функционирование.

И наконец, всем ясно, что осуществление правовой реформы невозможно без формирования широкой общественной поддержки, без юридического воспитания и образования, формирования устойчивого правового поведения граждан. Эти направления многоплановы.

Вместе с тем законодательная деятельность, о проблемах которой я хочу сказать сегодня, находится на пересечении всех указанных блоков правовой реформы и во многом стоит у истоков решения существующих проблем. По существу, правовая реформа в стране началась после принятия Конституции Российской Федерации, но осуществлялась она стихийно, под влиянием разнонаправленных политических факторов, в условиях политического лоббирования парламентской деятельности и зависела от уровня накала политической и экономической борьбы. Отчасти проведение послеконституционной реформы было связано и с уровнем профессиональной работы с законопроектами в парламенте.

Сегодня уже можно подвести некоторые итоги того, какими путями развивалась законотворческая деятельность. Как уже здесь говорилось, принято 328 законов за три сессии Государственной Думы, 240 из них подписано Президентом Российской Федерации. Сама структура принятых законов позволяет сказать, что самым главным направлением в законотворческой деятельности Государственной Думы было регулирование отношений в сфере экономики и экономических реформ. 43 закона... Каждый шестой из принятых законов относится к этой сфере. А на втором плане стояли вопросы социальной защиты населения, было принято 25 законов.

К сожалению, меньше всего в законодательной деятельности уделялось внимание таким острейшим политическим проблемам, как регулирование отношений в правоохранительной сфере и борьба с преступностью.

Вместе с тем нельзя не отметить, что из 13 названных в Конституции Российской Федерации федеральных конституционных законов вступили в силу только три: о Конституционном Суде, об арбитражных Судах, о референдуме.

Считаю, что нынешнему созыву Государственной Думы удалось осуществить и новые подходы к законодательному процессу. Прежде всего одним из важных моментов законотворчества стало то, что нам удалось в него ввести элемент плановости. В большей мере реализованы подготовленные с большим трудом три программы законодательной деятельности Государственной Думы на первые две сессии и на 1995 г. в целом. Можно сказать, что программа, рассчитанная на 1995 г., большей частью по основным моментам уже выполняется. Однако немало законопроектов останется в наследство Государственной Думе следующего созыва. Нам удалось при планировании работы выработать определенные приоритеты, и они, как правило, соблюдаются.

Среди содержательных итогов законодательной деятельности Государственной Думы за истекший период хотелось бы отметить некоторые. Прежде всего Государственная Дума выполнила свои учредительные функции. Были созданы правовые условия для функционирования палат Федерального Собрания: приняты федеральный закон о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы и регламенты палат. Без этих актов вообще была бы невозможна работа Государственной Думы. Принят блок избирательных законов – законы о выборах депутатов Государственной Думы и выборах Президента Российской Федерации. Думаю, что работа над законом о формировании Совета Федерации будет завершена на основе четкого соблюдения Конституции Российской Федерации, а не на юридических и правовых фантазиях, о которых мы много слышим.

Введены в действие федеральные конституционные законы о Конституционном Суде Российской Федерации, об арбитражных судах в Российской Федерации, имеющие фундаментальное значение. Они не только закладывают основы новой судебной системы, они институализируют независимую судебную власть. Усовершенствован также ряд законодательных актов об общих и военных судах. Ведь без этого невозможна реализация принципа разделения властей, невозможна действенная защита прав и свобод граждан. Немаловажное значение имеет федеральный конституционный закон о референдуме Российской Федерации, который должен обеспечить гарантии народовластия. Он ставит заслон на пути возможных попыток использования народного голосования в узкополитических или популистских целях. Не могу, однако, не повторить, что эти конституционные законы составляют лишь незначительную часть того, что должно было бы составить, так сказать, второй этаж Конституции.

Проведена значительная работа по подготовке и принятию важных законов в экономической сфере, в том числе и крупных кодификационных актов. Принята часть первая Гражданского кодекса, принят Водный кодекс, а это тоже было нелегким делом.

Утвержден в марте 1995 г. бюджет на текущий год и впервые за последнее время созданы условия для своевременного принятия (уже в конце текущего года) бюджета на будущий год. Дело с принятием федерального бюджета идет трудно, но не безнадежно. Если бы мы его приняли, то это был бы беспрецедентный случай: впервые такой акт за последние 10 лет принимался своевременно.

Однако в сфере государственного строительства сохраняется ряд серьезных проблем. Не получило полноценной законодательной базы регулирование государственного устройства, прежде всего речь идет о новых федеративных отношениях. Не решен вопрос об общих принципах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, о чем здесь Владимир Филиппович [Шумейко] уже говорил. Не решена проблема правового регулирования местного самоуправления, не удалось принять федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации. А это все создает определенные сложности. Например, проблема разграничения компетенций президента и правительства. Конституционные нормы

в этом вопросе требуют большой конкретизации. Остро осознается потребность и в законе о федеральных органах исполнительной власти, министерствах, ведомствах, которые являются следующим после федерального правительства звеном исполнительной власти в стране.

Для проведения налоговой реформы остро необходим налоговый кодекс, поскольку точечные изменения, вносимые в действующее налоговое законодательство, уже не соответствуют требованиям сегодняшнего дня. Более того, они создают большую неразбериху и многочисленные лазейки для злоупотреблений. Видимо, в ближайшее время такой проект будет представлен в Государственную Думу, но нужно сказать, что новый Налоговый кодекс реален для ситуации 1997 г.

Хотя в направлении модернизации законодательной базы социальной сферы был сделан значительный шаг, нельзя не заметить, однако, что быстрее совершенствовались акты о социальной защите граждан, медленнее – об образовании и культуре. Несмотря на большое число принятых законов, заметно ощущается нехватка базовых актов, таких, как новый Трудовой кодекс, закон о науке и научно-технической деятельности, новый Жилищный кодекс. Необходима систематизация многочисленных разрозненных норм о социальной защите различных категорий граждан.

Значительное развитие получило международное направление. Продолжалась работа по укреплению договорно-правовой базы внешней политики. Только в ходе весенней сессии было подготовлено более 40 документов. Среди них можно отметить важный базовый закон о международных договорах и соглашениях. Приоритетной и наиболее сложной в этой сфере осталась проблема урегулирования отношений между странами – членами Содружества Независимых Государств. Однако работа по реализации модельного законодательства Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ продолжает вестись неудовлетворительно. Следует в большей мере учитывать сближение общепризнанных принципов и норм международного права и национального законодательства. Здесь нужно научно обоснованное сопоставление, позволяющее избежать механического копирования положений.

Теперь о технологии самого законодательного процесса. Нам удалось внести в законопроектную деятельность элементы согласования позиций всех ветвей власти. Отработка механизмов согласования оказалась непростым делом. В этом процессе сыграли свою роль и объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, и Координационный совет Федерального Собрания, субъектов Российской Федерации. Круг рассмотренных ими вопросов был достаточно широк. Среди них альтернативные законопроекты о прокуратуре, о местном самоуправлении, о свободных экономических зонах, об адвокатуре, о науке и научно-технической политике, о нормативно-правовых актах. Несколько раз за эти полгода объединенная комиссия обращалась к вопросам формирования и корректировки программы законопроектных работ Государственной Думы. В рекомендациях данной комиссии определены приоритеты законопроектной деятельности и намечены ее первоочередные задачи. Высказаны пожелания в адрес различных субъектов законодательной инициативы.

По инициативе объединенной комиссии подготовлены законопроекты о порядке реализации законодательной инициативы, о порядке внесения, одобрения и принятия поправок в главы 3 и 8 Конституции Российской Федерации. Все эти задачи решались объединенной комиссией с учетом поступивших в ее адрес поручений, содержащихся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности обобщила и рассмотрела также поступившие поправки к Конституции Российской Федерации и вынесла свои рекомендации. Надо сказать, что, хотя поступило много предложений с поправками к Конституции, к сожалению, в них не реализован полностью потенциал, заложенный в самой Конституции.

Теперь, подводя первые итоги, можно сказать, что решения комиссии сыграли позитивную роль в процессе предварительного согласования позиций различных участников законо-

дательного процесса. Это позволило, например, выработать единый текст и принять в первом чтении проект закона о науке и научно-технической политике. Подтверждением полезности работы комиссии служит и решение Совета Государственной Думы, который постановил в обязательном порядке рассматривать на заседаниях комиссии все новые предложения о дополнении программы законопроектных работ до того, как они будут приняты к рассмотрению самим Советом Государственной Думы и направлены в соответствующие комитеты.

На мой взгляд, очень полезно участие в работе комиссии представителей правительства, министерств, ведомств и науки. Вместе с тем не раз отмечалось, что длительные сроки разработки законопроектов, намеченных самим правительством к внесению в Государственную Думу в текущем году, задерживают их своевременное рассмотрение и принятие. Зачастую это приводит к появлению альтернативных законопроектов и еще больше затрудняет процесс принятия решения.

Бряд ли можно признать нормальным, и об этом уже говорилось, когда на долю правительства приходится менее одной шестой от общего числа законопроектов, внесенных в Думу. И хотя этим законопроектам обеспечивалось приоритетное рассмотрение, законы, принятые по инициативе правительства, составляют менее четверти от общего числа принятых. Мы сейчас оцениваем эту цифру критически, но я помню недавнюю практику Верховного Совета Российской Федерации. Там доля правительственного участия была значительно меньшей. Сейчас какой-то сдвиг в этом направлении все-таки имеется.

Вызывает беспокойство, что субъекты Федерации также еще не осознали тот факт, что они являются субъектами законодательной инициативы, хотя практически каждый девятый проект вносится субъектами Федерации. Здесь, пожалуй, наблюдается другое: Государственная Дума, к сожалению, не всегда внимательно относится к мнению с мест, нередко игнорирует это мнение, законопроекты часто долго волокитятся в комитетах и поздно выносятся на рассмотрение Совета Государственной Думы. Нужно честно признать этот недостаток и критически отнестись к нему. Зато депутатский корпус на первый взгляд отличается высокой законотворческой активностью. С одной стороны, это вызывает удовлетворение, с другой – заставляет задуматься. Возможно ли обеспечить концептуальную целостность, системность и планомерность законодательной деятельности при наличии многофракционной системы, многообразии политических позиций, когда Государственная Дума как внутренне сложный и противоречивый организм выступает в качестве абсолютно доминирующего источника законодательных инициатив? Думаю, что в перспективе именно законодательные инициативы президента, правительства, федеральных судов и субъектов Федерации должны стать каркасом системной законодательной работы.

Есть и другая беда – мелкотемье и бессистемность законопроектной работы. Мне кажется, что в последние 10 лет появилось активное стремление заполнить некий вакуум, образовавшийся в законодательстве в предшествующие десятилетия. Нередко здесь пытаются удовлетворить свои, так сказать, ведомственные, научные и другие амбиции.

Тут есть две опасности. Первая опасность состоит в том, что законы возникают там, где есть легальный простор для правового регулирования с помощью подзаконных актов, ибо никакой самый хороший закон не в состоянии заменить собой оперативное и распорядительное вмешательство органов исполнительной власти, выраженное в нормативных актах. И здесь не нужно бездумно ссылаться на зарубежную законодательную практику, ведь российская система законодательства строится по собственным сложившимся правилам, отличным от других правовых систем.

Другая опасность состоит в том, что на местах вообще мало кто реагирует на принятие федеральных законов. И выход здесь не в том, чтобы увеличить число законопроектов на все случаи жизни, а в том, чтобы во исполнение федерального закона действовала не только испол-

нительная, но и законодательная власть субъектов Российской Федерации при принятии своих актов. Что можно предложить для выхода из этой ситуации?

Прежде всего нужно провести спокойный деловой анализ сформировавшихся отраслей законодательства. Сейчас они развивались очень сумбурно, стихийно. На прошлой неделе на заседании коллегии Министерства юстиции, обсуждавшей, кстати, проблемы взаимоотношений с Федеральным Собранием, я услышал горькие слова специалистов министерства о том, насколько противоречивы и невозможны к применению некоторые из принятых в последнее время законов. Просто между актами иногда теряется связь или же вносимые изменения не вписываются в существующие кодексы.

К сожалению, в последнее время отрасли законодательства развивались неравномерно. Одни из них менялись более последовательно и наполнились новым содержанием, другие деформировались, третьи стоят на месте и не развиваются. Причем происходит произвольное «вбрасывание» законопроектов в повестку дня парламента. Именно поэтому мне представляется чрезвычайно важным провести анализ и оценку того, как развивались отрасли законодательства, причем дать качественную оценку. Это во многом впоследствии облегчит формирование свода законов России.

Берясь за решение этой задачи, следует определиться, с чего начинать. Думается, начинать нужно с концепции законодательного развития отраслей права. Напомню, что у нас уже есть опыт принятия концепции развития судебной реформы. Можно по-разному относиться к этой концепции. Но, несмотря на изменение конституционной ситуации, она сыграла большую роль в конкретном законотворческом процессе. Должна быть сохранена системность российского законодательства с ее логикой построения, системой понятий и методов правового регулирования. Обеспечение единства отраслевого строения законодательства нужно начинать с разработки концептуальных положений. И, между прочим, такие полезные разработки уже сделаны учеными Института законодательства и сравнительного правоведения. Только что вышедший сборник, который вы получили сегодня вместе с материалами конференции, содержит как общую характеристику развития российского законодательства, так и проекты концепции развития более 15 его отраслей – конституционного, гражданского, земельного, аграрного, уголовного, административного, экологического законодательства и так далее.

Нужно также провести оценку того, какие есть пробелы в законодательстве, какие есть противоречия внутри отраслей и между отраслями, а также (и это самое главное) каковы перспективные потребности развития законодательства. Эта сложная задача стоит прежде всего перед правовой наукой, но и законодатели должны представлять себе стратегические задачи законотворчества, а не строить свою деятельность исходя из сиюминутных идей.

Эти соображения имеют существенное значение для планирования будущей законодательной работы. Представляется все более актуальной идея принятия общегосударственной программы законопроектной работы вплоть до 2000 г. в форме федерального закона. Самое главное, чтобы в этой программе было обозначено участие разных субъектов права законодательной инициативы, причем под реальные задачи, которые предстоит решать в экономической, социальной сферах, в процессе формирования государственных институтов. Эта программа не должна быть просто перечнем законопроектов с указанием сроков принятия. Такая программа должна быть жестко увязана с целевыми комплексными программами в конкретных сферах общественной жизни, скажем, с программами по экологии, по развитию Севера, по охране материнства и детства или по развитию науки. Каждая из этих целевых программ должна включать блок законодательного и нового нормативного обеспечения.

Принятие программы законопроектных работ на срок созыва парламента, на мой взгляд, сложная, но не безнадежная задача. Принятие такого закона позволит упорядочить процесс законотворчества, выделить отдельные этапы и сроки реализации. Четкие плановые начала

законотворчества позволят решить еще одну наиважнейшую практическую задачу. Речь идет об информационном обеспечении законодательного процесса.

К сожалению, в повседневной деятельности Государственной Думы эта функция выполняется весьма слабо. Я бы даже отметил, что здесь есть что заимствовать из организации работы Верховных Советов бывшего Союза ССР и Российской Федерации, где этой сфере уделялось большее внимание.

Необходимо выработать стратегию информационной поддержки каждого законопроекта на всех стадиях законодательного процесса, с определения концепции закона до его принятия, при этом иметь в виду представление информационных обзоров по зарубежному законодательству, необходимых статистических материалов, научных разработок в конкретной сфере, результатов социологических исследований, чтобы законопроект не появлялся как голый текст, ничем не мотивированный, кроме пояснительной записки автора.

Недавно я посетил два крупных университета – Петербургский и Томский. Они обладают, как вам известно, мощным юридическим потенциалом. И что же? Там ничего не известно о законопроектной работе парламента, о возникших проблемах. Непростительно не использовать такие возможности многих научных центров России.

Работа с научной информацией должна быть организована на постоянной, продуманной основе. Тут большое поле деятельности для Аппарата Государственной Думы, для комитета по организации работы палаты и для всех депутатов. Видимо, нужны и правовые регуляторы в виде соответствующих дополнений в регламенты, а также внутри-организационные нормативные акты палат, такие, например, как правила работы с информацией в законодательном процессе.

Рядом с информационным обеспечением стоит вопрос об экспертизе законопроектов. Сегодня экспертиза зачастую подменяется простым заключением, но кто и на какой основе готовит это заключение, какова обязательность представления заключения и каково, наконец, его воздействие на законодателя – вопрос сложный. Его сегодня будут освещать подробно в выступлениях участники конференции.

Мне хотелось бы высказать одно предложение, которое уже прошло апробацию на заседаниях объединенной комиссии, на заседании Совета Государственной Думы, на заседании Общественной палаты при Президенте Российской Федерации, – это идея создания Государственного совета как независимого авторитетного органа, осуществляющего экспертизу законопроектов, вносимых в Государственную Думу. Поясню свою мысль. Такой орган (наподобие Государственного совета во Франции, где имеется конституционная основа его создания, или в Словакии, где Конституция не упоминает о нем) мог бы состоять из профессионалов – юристов высокой квалификации – и осуществлять свою деятельность независимо от властей на постоянной основе.

Дело в том, что сама тенденция подводит к этому. Создаются разные объединенные комиссии, координационные советы, и суть их всех примерно к этому сводится. Можно исходить из того, что по этому вопросу выработается единое мнение у президента, правительства, Государственной Думы и, надеюсь, у Совета Федерации. В этом случае каждый из упомянутых инициаторов может предложить свои кандидатуры в состав Государственного совета (или этот орган может быть назван по-другому). Думаю, он не должен быть многочисленным (скажем, по три специалиста от каждой из названных четырех сторон). Этот состав не будет требовать никакого утверждения – достаточно отдельных решений палат, президента и правительства. В этом случае палаты парламента в своих регламентах должны будут взять обязательство прибегать к помощи этого органа и установить обязательные случаи представления заключений, а также степень обязательности их учета.

Подчеркиваю, главное – это профессиональное мнение: соответствие проекта системе законодательства, юридические требования к форме акта, нормативная насыщенность и

методы правового регулирования, которые используются. Подчеркну еще раз: парламенту нужна юридическая независимая экспертиза высокого класса.

И наконец, последняя по счету, но не по важности задача. Правовая реформа – это прежде всего путь к формированию правового государства, в котором определяющую роль играют институты гражданского общества. Следовательно, без опоры на самые широкие общественные силы, партии, профсоюзы, общественные объединения граждан невозможно осуществлять законотворчество. И очень жаль, что ушли из нашей жизни широкие общественные обсуждения законопроектов, в которых как в зеркале отражается мнение различных слоев населения и социальных групп. Здесь необходимо активно использовать средства массовой информации, так как придание гласности процессу законотворчества послужит воспитанию политической и правовой культуры населения, укреплению авторитета государственной власти в целом и парламента в частности. А без этого невозможно успешное осуществление правовой реформы.

Сегодня мы подводим итог двухлетней работы. Накоплен определенный опыт законотворчества в условиях многопартийности. Можно сказать, что Государственная Дума состоялась. Разрабатывая концепцию правовой реформы, важно, в том числе и законодателю, не ограничиваться только вопросом технологии законодательства – важно, чтобы хорошие законы смогли надлежаще регулировать общественные отношения и прочно вошли в сознание общества. И поэтому глубокое знание действующего законодательства тоже является одной из главных составных частей нашей правовой реформы. На этом позвольте закончить и пожелать участникам сегодняшней конференции успехов в претворении в жизнь правовой реформы в условиях демократической России.

Спасибо за внимание.

*Отклик и краткое изложение:*

*Бачурина Н.* Хороших законов много не бывает // Российская газета. М., 1995. 11 нояб. С. 3.

*Митюков М. А.* Тупики и магистрали российского законотворчества // Юридический вестник. М., 1995. Ноябрь. № 35. С. 2–3.

## СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### О рассмотрении вопроса о назначении на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации.

*Ответы на вопросы в качестве кандидата в судьи (24 октября 1994 г.)<sup>18</sup>*

*Филатов С. А., руководитель Администрации Президента Российской Федерации:*

[...]

Митюков Михаил Алексеевич, 1942 года рождения. Родился в селе Усть-Уда Усть-Удинского района Иркутской области. Депутат Государственной Думы, Первый заместитель Председателя Государственной Думы. Окончил Иркутский государственный университет, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, государственный советник юстиции 1-го класса. Стаж юридической работы 25 лет, в том числе 19 лет в качестве судьи. Рекомендуется Минюстом России и Советом по кадровой политике. Специализация – конституционализм, государственное административное право. Основное направление научной деятельности – проблемы конституционного права, национально-государственного строительства и судостроительства. Активно участвовал в разработке судебной реформы, Конституции Российской Федерации, Договора об общественном согласии. Политические склонности выражались всегда в правовых действиях и документах. Личность сильная, всегда имеет обоснования своей позиции, последователен, работоспособен и инициативен. Михаил Алексеевич Митюков по всем данным может быть полезен в Конституционном Суде, способен внести деловую и бескомпромиссную струю в его работу и оздоровить обстановку.

*Председательствующий.* Вопросы есть к Митюкову Михаилу Алексеевичу? Депутат Любимов, пожалуйста.

*Любимов В. Н., Рязанская область.*

Михаил Алексеевич, два очень коротких вопроса. Первый вопрос – ваша оценка Указа № 1400? И второй вопрос – каким образом будет подведена юридическая база, если этот состав Совета Федерации, который тоже избран, будет распущен каким-то указом?

Я задаю вопрос вам, как юристу, как претенденту на должность судьи Конституционного Суда.

*Председательствующий [Шумейко В. Ф.].* Михаил Алексеевич, пожалуйста, подождите. Исса Магомедович Костоев даст справку.

*Костоев И. М., председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам.*

Уважаемые депутаты! Я очень хотел бы, чтобы мы не отступали от требований закона о Конституционном Суде. Если мы в этом зале принимали решение о том, что по Указу № 1400 необходимо обратиться в Конституционный Суд, где, если Михаил Алексеевич будет избран, ему нужно будет высказывать свою позицию в совещательной комнате Конституционного Суда, то этот вопрос и вопросы аналогичного характера, которые могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда, мы не должны задавать.

*Из зала.* Не стоит ограничивать. Зачем? Право депутата – задать любой вопрос.

*Председательствующий.* Любой – да. Но дело в том, что этот вопрос обсуждали на заседании головного комитета. Это действительно предмет разбирательства Конституционного Суда в целом, а не каждого отдельного судьи. Но тем не менее, Михаил Алексеевич, пожалуйста, ваш ответ.

*Митюков М. А., Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.*

Отвечаю на второй вопрос. Что касается роспуска Совета Федерации, то вы знаете, что Конституцией это не предусмотрено. Естественно, такого указа не может быть.

Что касается оценки Указа № 1400, я вам отвечу, хотя это послужит основанием, если я буду избран в Конституционный Суд, для самоотвода и неучастия в принятии решения Конституционным Судом. О том, что Указ № 1400 противоречит Конституции, заявлял сам президент в известном обращении. О том, что действия, связанные с Указом № 1400, в большей мере не юридические, а политические, вам тоже известно. Исходя из этих позиций и позиций новой Конституции, естественно, будет даваться оценка этому указу, если он станет предметом рассмотрения Конституционного Суда.

*Председательствующий.* Депутат Штейн, пожалуйста.

*Штейн П. С., Амурская область.*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Вы опытный парламентарий. Насколько я помню, вы принимали участие в формировании первого состава Конституционного Суда, будучи членом Верховного Совета?

*Митюков М. А.* Да, верно.

*Штейн П. С.* Вчера на заседании комитета неоднократно звучала такая фраза, что прошлый состав Конституционного Суда был политизирован. Поясните, пожалуйста, какой смысл в это вкладывается, в чем выражается политизация Конституционного Суда. Мне это важно знать для оценки последующих кандидатов.

*Митюков М. А.* Я был тогда председателем Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству. Когда мы занимались подбором кандидатов на пост судьи Конституционного Суда, то прежде всего учитывали их профессионализм. Но вы знаете, что на Съезде народных депутатов и в Верховном Совете были сильны политические течения, которые пытались представить соответствующих профессионалов. Поэтому получилось так, что в список для голосования были включены лица хотя и по профессиональному признаку, но рекомендуемые, допустим, Коммунистической партией или другой фракцией. И они были избраны. Но это не означает, что они напрямую были связаны с той или иной партией или политической группой. Прежде всего, это были доктора наук, известные ученые.

*Штейн П. С.* Вы не ответили на мой конкретный вопрос: в чем выражалась политизация Конституционного Суда?

*Председательствующий.* Он сказал.

*Штейн П. С.* Вчера было высказано обвинение (вы свидетель) в том, что Конституционный Суд прошлого созыва был политизирован. В чем это выражалось, в каких действиях Конституционного Суда?

*Митюков М. А.* Я думаю, такая оценка в прессе в большей мере дана в связи с теми или иными позициями, занимаемыми Конституционным Судом. Дело в том, что эти позиции не всегда удовлетворяли те или иные политические силы, которые участвуют в общественной жизни. Но это еще не дает оснований для такого резкого обвинения, что тот или иной судья политизирован и придерживается тех или иных политических взглядов.

*Штейн П. С.* То есть обвинения необъективные?

*Митюков М. А.* Обвинения во многом, конечно, «созданы» прессой.

*Председательствующий.* Депутат Лодкин, пожалуйста.

*Лодкин Ю. Е., Брянская область.*

Михаил Алексеевич, для правоведа, юриста самое страшное, если он занимает позицию «чего изволите?» (я назвал бы ее так), выполняет волю кого-то со стороны или сверху.

Мы все знаем о вашей активной работе в Верховном Совете прошлого созыва, скажем так, вы добровольно сложили с себя депутатские полномочия, заведомо зная об антиконсти-

туционности Указа № 1400. И если случится опять (прецедент есть), что кому-то потребуется распустить Конституционный Суд, если выдадут специальную компенсацию, то вы даете гарантию, что не покинете скамьи судьи Конституционного Суда?

[...]

*Митюков М. А.* Что касается того, покину ли я место судьи, то сначала надо быть туда избранным. Это во-первых. А во-вторых, я думаю, что как один из тех людей, участвовавших в создании Конституции, согласно которой и вы, и мы собрались, буду именно этой Конституции служить.

*Председательствующий.* Уважаемые коллеги! Давайте не превращать вопросы в допросы. Надо задавать вопросы четко, лаконично и спокойно.

Депутат Мухаметшин, пожалуйста.

*Мухаметшин Ф. Х., Республика Татарстан.*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Ответьте, пожалуйста, на вопрос, который меня волнует, прежде чем я буду голосовать за избрание вас судьей Конституционного Суда. Каково ваше отношение теперь, по истечении определенного времени, к решению бывшего Конституционного Суда о референдуме в Татарстане как самой высшей форме демократии, который проведен в марте 1992 г.? Какова ваша оценка этого решения?

*Митюков М. А.* Здесь все точки над *i* расставил тот договор, который был заключен между Российской Федерацией и Татарстаном. Мы с вами участвовали в этом в числе лиц, разрабатывавших договор.

*Председательствующий.* Депутат Сергеенков, пожалуйста.

*Сергеенков В. Н., Кировская область.*

Михаил Алексеевич, вы – член партии «Выбор России». Вчера на заседании комитета вы меня не убедили, что очень свободно и легко сегодня измените свои идейные соображения и принципы (вы ведь и в КПСС были – так ведь?), что это очень легко делается.

В партию «Выбор России» входят представители национальной буржуазии и крупной бюрократии. И вот парламент принимает закон не в интересах этой крупной буржуазии, а в интересах народа. Вы будете его поддерживать?

*Митюков М. А.* Я буду поддерживать Конституцию, те федеральные конституционные и федеральные законы, те указы президента и постановления правительства, которые будут соответствовать Конституции. Те, которые не будут соответствовать, я поддерживать не буду. судья Конституционного Суда служит не партии, а Конституции.

*Титов К. А., Самарская область.*

Небольшая поправка, Владимир Филиппович. Нет партии «Выбор России», есть движение «Выбор России». А партия называется «Демократический выбор России», у нее есть программа. Если ее почитать, то господин Митюков совершенно прав: там не только буржуазия. Не надо искажать, если вы не читали программу. Меня, как члена политсовета партии, это оскорбляет.

*Председательствующий.* Я вынужден лишить вас слова, потому что никто вам его не давал. Задаются вопросы – даются ответы. Своему коллеге вы в кулуарах объясните, что такое партия, если он не знает.

Депутат Суриков, пожалуйста.

*Суриков А. А., Алтайский край.*

Уважаемый Михаил Алексеевич! Когда вы были председателем комитета Верховного Совета по законодательству, то являлись одним из яростных оппонентов авторов идеи о поднятии или хотя бы выравнивании статуса краев и областей по сравнению с республиками. Правда, в Конституции теперь это закреплено.

Изменили ли вы свою точку зрения или так же будете отстаивать позиции центра в ущерб позициям территорий?

*Митюков М. А.* Думаю, вы чересчур категорично делаете заключение о том, что я был ярым противником повышения статуса краев и областей. Подход к этому должен быть дифференцированным. Да, в одном я не поддерживал эту идею – в вопросе так называемого областного законодательства. А что же касается экономического и политического равноправия субъектов Федерации, то это я поддерживал.

То, какую позицию я буду занимать, определяет Конституция, в доработке которой принимал участие и я. В ней закреплён принцип равноправия всех субъектов Российской Федерации независимо от формы их устройства.

*Председательствующий.* Депутат Королев, пожалуйста.

*Королев О. П., Липецкая область.*

Михаил Алексеевич, как вы оцениваете нынешний баланс властей на федеральном и региональном уровнях?

*Митюков М. А.* Нынешний баланс властей будет достигнут в том случае, если появится в качестве противовеса Конституционный Суд, который выскажет свое мнение о правомерности тех или иных нормативных актов, изданных той или иной властью. Сейчас же при отсутствии органа, который является судьей в этом вопросе, естественно, такого баланса нет.

*Председательствующий.* Депутат Шаймиев, пожалуйста.

*Шаймиев М. Ш., Республика Татарстан.*

Михаил Алексеевич, если мы выберем Конституционный Суд Российской Федерации, то каким будет ваше отношение к представительству в нем республик, краев и областей?

*Митюков М. А.* Вы знаете, что я депутат от Республики Хакасия, поэтому, естественно, положительно отношусь к представительству республик в Конституционном Суде. И как мне известно, двое судей уже представляют там соответствующие республики. Поскольку Россия – федеративное государство, то в Конституционном Суде по профессиональному принципу должны быть представлены юристы всех субъектов Российской Федерации.

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Архангельская Н.* Судей и прокурора прокатали на воронах // Коммерсантъ-DAILY. 1994. 25 окт. № 202. С. 3.

В бюджетном вопросе палаты едины // Коммерсантъ-DAILY. М., 1994. 26 окт., № 203. С. 3.

*Останчук А.* Болезненное поражение Президента // Независимая газета. М., 1994. 26 окт. № 205. С. 1.

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Дело о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации (16 марта 1995 года).**

### *Выступление представителя Государственной Думы<sup>19</sup>*

*Митюков М.А.* Уважаемый Высокий Суд! Возобновление деятельности Конституционного Суда – важного института демократического государства, пожалуй, самое заметное явление начала этого года. Это поддерживает надежды, что трудные, противоречивые процессы становления демократии в нашем государстве продолжаются.

По проблеме, которая возникла здесь. Проблема, конечно, возникла во многом несколько искусственно. Профессионалам эта проблема более или менее ясна. Я не согласен с Иссой Магометовичем [Костоевым] в том, что проблема толкования нынешней Конституции возникает из-за того, что якобы эта Конституция не отшлифована. Такая проблема возникала и при отшлифованных Конституциях. Если вспомнить Конституцию 1977 г. и Конституцию 1978 г., которые, как вы знаете из истории, разрабатывались с 1964 г. 14 лет, они нам тоже породили много проблем для толкования.

Поэтому во многом нынешние проблемы толкования связаны с политическими процессами, с политическим противоборством в парламенте и некоторым различным пониманием идеологии назначения каждой из палат Федерального Собрания.

Я считаю, что эта проблема хотя и зависит в какой-то мере от необходимости толкования, но больше увязана с другими важнейшими проблемами – проблемой организационной деятельности как Совета Федерации, так и Государственной Думы. И, наконец, самая важная и глубокая проблема – это проблема осмысления идеологии назначения второй палаты. К сожалению, во второй палате верх взяла точка зрения, что эта палата – палата типа американского сената. Если же проанализировать нашу Конституцию более глубоко, то предназначение Совета Федерации совсем другое. Если брать аналогию – это предназначение бундесрата ФРГ. Однако с такой ролью Совет Федерации, естественно, не может согласиться.

И поэтому на вопрос: какое различие между такими юридическими конституционными формулами, как принятие и одобрение закона? – у представителя Совета Федерации различий в понимании этих двух формул нет.

Совет Федерации пытается по полной формуле рассматривать законодательные акты. Это производит организационные накладку и приводит к тому, что возникают сбои именно в деятельности Совета Федерации.

К настоящему времени уже выработались определенные прецеденты применения конституционных норм, в том числе тех конституционных норм, о которых здесь идет разговор. По крайней мере понятно, что направление тех законодательных актов, которые предусмотрены в статье 106 Конституции, президент тут без рассмотрения, как было с Федеральным законом об утверждении международного соглашения о Байконуре, означает, что такой акт возвращается обратно в Совет Федерации на рассмотрение.

Президент считается с тем, что этот акт должен быть обязательно рассмотрен независимо от того, соблюден ли 14-дневный срок или не соблюден.

Выработалось и второе неписаное, если так можно выразиться, правило: принятые Советом Федерации акты, которые не подлежат обязательному рассмотрению за пределами 14-дневного срока – решение Совета Федерации в этом случае не имеет юридической силы, и

президент, независимо от принятого решения, подписывает по результатам рассмотрения в Государственной Думе этот закон.

А теперь о проблеме сопоставления ст. 105 и 106.

Почему я не называю слово «толкование»? Для профессионалов-конституционалистов здесь достаточно сопоставить две эти нормы и прийти примерно к такому выводу, хотя он может быть спорным, что на все федеральные законы, независимо от того, простой этот федеральный закон или конституционный федеральный закон, распространяется 14-дневный срок рассмотрения в Совете Федерации.

Но последствия нерассмотрения в этот 14-дневный срок различны для обычных федеральных законов и для федеральных конституционных законов. Если обычные федеральные законы следуют на подпись президенту, то федеральные законы, предусмотренные в ст. 106, не могут быть направлены президенту и обязаны быть рассмотрены в Совете Федерации с нарушением этого 14-дневного срока.

Исходя из этой позиции я просил бы дать такое толкование Федеральному Собранию и всем другим органам, поскольку толкование обязательно для всех.

Я хотел бы затронуть еще две проблемы, которых здесь уважаемые Судьи Конституционного Суда касались.

Они в основном связаны с идеологией понимания назначения Совета Федерации. К сожалению, в Совете Федерации намечается тенденция расширения своей компетенции. В то время, как в 14-дневный срок Совет Федерации не управляет с рассмотрением некоторых законов, он пытается в Регламент включить вот ту норму – 95-я статья, часть вторую. И буквально на днях была включена поправка в Регламент Совета Федерации, предоставляющая возможность Совету Федерации утверждать делегации на межпарламентские мероприятия. Хотя при парламенте, который состоит из двух палат, ясно, что это относится к компетенции двух палат, а не одной палаты.

Второй момент. Я выскажу точку зрения, что вопрос о рассмотрении законов, указанных в ст. 106, сроков рассмотрения не может быть предметом Регламента Совета Федерации.

Такое понимание привело к тому, что сейчас в Государственной Думе рассматривается внесенный Президентом Российской Федерации законопроект о порядке принятия федеральных и федеральных конституционных законов, где делается попытка определить сроки для Совета Федерации, для Государственной Думы по некоторым проблемам, в том числе и по этой проблеме. То есть эта норма выходит за пределы регламентной нормы. Это норма, которая должна иметь законодательное значение и должна быть урегулирована законом.

Подводя итоги, считаю, что в данном специальном случае необходимо дать толкование в том аспекте, оговорюсь, что эта точка зрения во многом может быть частная, в том аспекте, что все законы подлежат рассмотрению в Совете Федерации в течение 14 дней. Это один момент.

И второй момент. Несоблюдение этого 14-дневного срока влечет разные юридические последствия для обычных федеральных законов и для законов, указанных в ст. 106 Конституции Российской Федерации. Законы, указанные в ст. 106 Конституции Российской Федерации, во всяком случае, должны в обязательном порядке быть рассмотрены в Совете Федерации, даже если пропущен 14-дневный срок.

Спасибо.

*Туманов В. А.* Спасибо.

Вопросы? У судей есть вопросы? Пожалуйста, судья Аметистов.

*Аметистов Э. М.* Раз уж вы затронули тот самый вопрос о том, где должен регулироваться срок – в Конституции или в Регламенте, ваши аргументы, почему он не должен регулироваться в Регламенте, а должен регулироваться в Конституции?

*Митюков М. А.* Уважаемый судья Конституционного Суда!

Роль Регламента в нынешнем двухпалатном парламенте, где каждая палата стала автономной, независимой друг от друга, изменилась, чем был Регламент в прежнем парламенте.

В прежнем парламенте Регламент носил силу закона, утверждался законом, сейчас же Регламент превратился в сугубо внутренний акт палаты. И норма, содержащаяся в нем, обязывает только палату, но не является общеобязательной, общегосударственной нормой. А как вы знаете, в законодательном процессе завязаны не только одна палата, допустим, Совет Федерации или Государственная Дума, но и субъекты законодательной инициативы, которые могут требовать соблюдения этой нормы, поскольку у них есть определенные политические и юридические ожидания того, когда закон вступит в силу. Поэтому я считаю, что такая норма должна быть определена в федеральном законе.

*Туманов В. А.* Пожалуйста, Борис Сафарович.

*Эбзеев Б. С.* Михаил Алексеевич, в отношении вашего ответа на вопрос коллеги Аметистова, вы сказали о том, что Регламент – это, по существу, внутреннее право самого Совета Федерации и что Регламент не порождает каких-либо обязанностей для иных субъектов конституционных правоотношений.

Может ли Совет Федерации для себя установить такое правило, что некоторые законы также подлежат обязательному рассмотрению в рамках Совета Федерации и требуют соответствующего одобрения или неодобрения? Причем я повторяю, что эта норма не порождает никаких обязанностей для иных субъектов конституционных правоотношений. Президент обязан будет подписать, обнародовать и так далее...

*Митюков М. А.* Уважаемый судья Конституционного Суда!

Как мне помнится из теории государства и права, Регламент – тоже нормативно-правовой акт, который занимает определенную нишу нормативно-правовых актов, и, следовательно, он должен следовать Конституции, федеральным законам, конституционным федеральным законам и не противоречить им. Если содержится норма, текстуально противоречащая Конституции в Регламенте, то с такой нормой нельзя согласиться.

*Туманов В. А.* Есть еще вопросы? Нет.

А у представителя заявителя есть вопросы?

*Костоев И. М.* Я хотел бы, уважаемый Михаил Алексеевич, выяснить один вопрос. Если по ст. 105 Совет Федерации может, и мы не спорим с тем, рассмотреть все законы, принимаемые Государственной Думой, и в ст. 106 дан перечень по Конституции обязательного рассмотрения. Но если мы можем рассматривать все законы, а у нас в ст. 72 регламентируются вопросы взаимоотношений субъекта и федеральных властей, а в Совете Федерации сидят все руководители субъектов, мне непонятно, почему в нашем Регламенте нельзя акцентировать внимание на том, когда мы можем все рассматривать, почему нельзя записать, что мы можем рассмотреть те законы, которые исходя из состава депутатов Совета Федерации наиболее существенны, что мы акцентируем внимание на эти законы?

*Митюков М. А.* Дело в том, что формула «обязательному рассмотрению подлежат в Совете Федерации» – это формула конституционная. Поэтому в Регламенте необходимо следовать этой конституционной формуле.

Что же касается рекомендации рассмотрения и других актов, то она может быть изложена, но с точки зрения юридической техники, это должно быть изложено другим образом.

*Туманов В. А.* Еще вопросы есть? Пожалуйста.

*Рудкин Ю. Д.* Уважаемый Михаил Алексеевич, пожалуйста, ответив на такой вопрос: как вы считаете, ч. 4 ст. 105, где речь идет о 14-дневном сроке, она применима к ст. 106? И каковы будут правовые последствия, если законы, которые перечислены в ст. 106, приняты за пределами указанного срока Советом Федерации?

*Митюков М. А.* Я, уважаемый судья-секретарь Конституционного Суда, уже пытался в своем обосновании привести аргументы того, что 14-дневный срок рассмотрения обязателен

для всех законов. Но юридические последствия разные для законов, которые предусмотрены 106-й и те, которые предусмотрены 105-й, поскольку термин «обязательному рассмотрению» двусмысленному толкованию не может подлежать.

*Рудкин Ю. Д.* Я хочу уточнить, Михаил Алексеевич.

То есть, если законы, перечисленные в ст. 106, приняты за пределами 14-дневного срока, то, по вашему мнению, они являются принятыми в пределах законодательной формулы?

*Митюков М. А.* Да, в пределах законодательной формулы Конституции, и такая практика, такой прецедент сложился с нынешнего времени, и этому следуют палаты.

*Рудкин Ю. Д.* Спасибо.

*Туманов В. А.* Пожалуйста, Марат Викторович.

*Баглай М. В.* Если я вас правильно понял, что, семантически толкуя термин обязательности, вы считаете, что он все равно требует 14-дневный срок?

*Митюков М. А.* Да.

*Баглай М. В.* Прошу прощения, а в этом случае какая, по вашему, разница между 105-й и 106-й статьями, где говорится обязательно, и слово «обязательно» не содержится?

*Митюков М. А.* Разница в том, что здесь мы уже связаны другими конституционными формулами, конституционной формулой одобрения.

Совет Федерации рассматривается как палата, которая не принимает законы, оговариваясь, кроме федеральных конституционных законов. Ее задача – одобрить или отклонить закон, принятый Государственной Думой, высказать по этому вопросу свое мнение.

Поскольку Государственная Дума принимает большой поток законодательных актов, естественно, в Конституции предусмотрены те направления, на которых должен сосредоточить свою деятельность Совет Федерации. Эти направления и предопределены в ст. 106.

Но, чтобы весь поток законов не тормозился, и предусмотрен 14-дневный срок, который может применяться именно в сопоставлении со ст. 106.

Почему 14-дневный срок нужен для рассмотрения законов, непредусмотренных в ст. 106? Да, для одной цели – чтобы процесс законодательный не затормозился на месяцы, годы в Совете Федерации, чтобы законы эти не откладывались и не ждали своей очереди.

В то же время я понимаю некоторую уязвимость своего толкования, чем и вызван ваш вопрос. Поэтому, здесь норма не в том, чтобы нарушить права Совета Федерации, эти законы подписывались президентом вопреки мнению Совета Федерации, не заслушав мнение Совета Федерации. Здесь нужно с этим сроком связывать ст. 106-ю по одной причине – по причине именно обеспечения более интенсивного законодательного процесса.

*Баглай М. В.* Разрешите?

*Туманов В. А.* Пожалуйста.

*Баглай М. В.* Но, продолжая наш разговор, не кажется ли вам, что уже вошло в обыкновение понимание того, что термин «обязательный» все-таки со сроками не связан? Посмотрите, был случай, как нам сказали, когда Совет Федерации вышел за пределы 14-дневного срока при рассмотрении вопроса, относящегося к перечню ст. 106, то президент считал, что все-таки должен рассмотреть. Получается, что своеобразный обычай сложился. Как вы думаете?

*Митюков М. А.* Да, обычай такой сложился. Если в 14-дневный срок законы, предусмотренные в ст. 106, не рассмотрены, то юридическое последствие таково, что рассмотренный такой закон за пределами 14-дневного срока рассматривается президентом, подписывается либо отклоняется. Но этот обычай во многом сейчас обусловлен именно аспектами организационного порядка.

Если же мы укажем (может быть, я несколько недипломатично выражаюсь) и дадим толкование 14-дневному сроку, не связанному с принятием законов, указанных в ст. 106, думаю, последствия организационные будут весьма отрицательными. Это приведет к растягиванию рассмотрения таких важных законов, как о федеральном бюджете, о войне и мире на месяцы.

*Баглай М. В.* А если будет разумный срок? Скажем, Совет Федерации считает возможным продлить это до 30 дней. Поначалу, не вдаваясь в оценку, представляется, что вроде бы разумный срок. Что в этом случае страшного по последствиям?

*Митюков М. А.* Границы между разумным и неразумными сроками весьма нечеткие, эти границы определяет все-таки человек, разум.

*Баглай М. В.* Но когда вы употребили выражение «будет растянуто на месяцы», то это заставило меня противопоставить с вашим предположением простой разумный срок – один месяц. Поэтому, и вы лишнее не говорите, и я не буду.

*Митюков М. А.* Я думаю, что касается конкретных сроков, здесь, к сожалению, Конституционный Суд, на мой, конечно, взгляд, толкований не может дать о конкретном сроке. А вот где решить вопрос об этом сроке по мнению Конституционного Суда – в Регламенте или в федеральном законе, – может быть. Тут я солидарен был с той точкой зрения, когда Конституционный Суд высказался о том, что этот вопрос подлежит разрешению в федеральном законе.

*Баглай М. В.* Спасибо.

*Туманов В. А.* Судья Гаджиев, пожалуйста.

*Гаджиев Г. А.* Уважаемый Михаил Алексеевич, мои вопросы будут продолжением тех вопросов, которые задавал коллега Баглай.

Если я вас правильно понял, вы считаете, что в том документе, который называется регламент, не могут регламентироваться сроки рассмотрения законопроектов, то есть сроки, касающиеся законодательного процесса.

Касается ли этот ваш вывод в равной степени и Регламента Государственной Думы, я имею в виду то положение Регламента Государственной Думы, которое устанавливает срок для правительства, если я не ошибаюсь, 14 дней для рассмотрения заключений?

*Митюков М. А.* Уважаемый судья Конституционного Суда!

К сожалению, я констатирую, что вы меня очень расширительно поняли. Речь шла о конкретном сроке, о конкретной ситуации, речь шла о сроке, который связан с Конституцией, в связи с чем возникла проблема толкования. А те сроки, которые не связаны с Конституцией, не вытекают из действующих федеральных или федеральных конституционных законов, естественно, они должны быть урегулированы в Регламенте.

*Гаджиев Г. А.* То есть вы считаете возможным в Регламенте Совета Федерации?

*Митюков М. А.* Естественно, то, что не связано с этой ситуацией.

*Гаджиев Г. А.* Я хотел бы и дополнить – определить сроки рассмотрения тех законопроектов, которые перечислены в ст. 106.

*Митюков М. А.* Нет. Проблема 106-й завязана сроком, указанным ст. 105 Конституции.

*Гаджиев Г. А.* То есть эти сроки могут устанавливаться только в том законе о законах, о котором вы говорили?

*Митюков М. А.* Да.

*Гаджиев Г. А.* Спасибо.

*Туманов В. А.* Пожалуйста, судья Морщакова.

*Морщакова Т. Г.* Уважаемый Михаил Алексеевич! Я хотела бы обратиться к вашему тезису о том, что необходимо различать акты принятия законов и акты одобрения законов, и процедуру соответственно принятия и одобрения законов.

В связи с тем, что вы настаиваете, сейчас это прозвучало в ваших ответах, на таком тезисе: 14 дней – этот срок распространяется и на рассмотрение вопросов, предусмотренных ст. 106, как обязательный для Совета Федерации.

Если мы с вами берем этот срок, как обязательный для рассмотрения всех вопросов в Совете Федерации, вы говорили здесь о том, что различаться процесс прохождения законов, предусмотренных в ст. 106 и других, должен не по сроку, а по последствиям. Продлим этот

тезис дальше. Если закон, не перечисленный в статье 106, не рассмотрен в 14-дневный срок, то согласно ст. 105 – это форма его одобрения. Так я вас поняла, да?

*Митюков М. А.* Да.

*Морицакова Т. Г.* Если же закон, перечисленный в ст. 106, не рассмотрен в 14-дневный срок, то здесь мы последствия, очевидно, должны видеть иначе. Вы предложили такую конструкцию этих последствий: закон все равно должен быть рассмотрен и после 14 дней. Скажите, пожалуйста, не видите ли вы возможным рассмотреть такое последствие для этого случая, если вы считаете обязательным 14-дневный срок в отношении законов, перечисленных в 106-й статье? Если эти законы не рассмотрены в 14 дней, они как бы считаются вообще не принятыми и тогда законодательный процесс нужно начать с самой первой отметки его, т. е. с нового рассмотрения вопроса Государственной Думой, если 14 дней вы рассматриваете как обязательный срок и по вопросам, предусмотренным в ст. 106.

*Митюков М. А.* Дело в том, что соблюдение 14-дневного срока как формула одобрения законов относится ко всем законам, кроме перечисленных в 106-й.

Что же касается несоблюдения 14-дневного срока законом, указанным в 106-й, тут уже не формула одобрения, а формула организационного просчета. Не успел Совет Федерации рассмотреть в этот срок. Формула обязательного рассмотрения означает одно: закон должен быть рассмотрен.

*Морицакова Т. Г.* Значит, в любой срок, не обязательно в 14 дней?

*Митюков М. А.* Да. Из Конституции не вытекает, что законы, указанные в ст. 106, если они не были рассмотрены в 14-дневный срок, что они не одобрены. Не вытекает.

*Морицакова Т. Г.* Спасибо.

*Баглай М. В.* Михаил Алексеевич, продолжая вашу мысль, я так формулирую: неодобрение в 14 дней обязательного закона – есть нарушение обязательности, т. е. Конституции?

*Митюков М. А.* Да, нарушение 14-дневного срока – есть нарушение конституционной нормы о сроке, но последствия этого нарушения...

*Баглай М. В.* Я обращаю внимание на слово «обязательности». Нарушение Конституции?

*Митюков М. А.* Естественно, никто бы не спорил.

*Рудкин Ю. Д.* Разрешите?

*Туманов В. А.* Пожалуйста.

*Рудкин Ю. Д.* Уважаемый Михаил Алексеевич, я в продолжение все-таки этого вопроса. Скажите, пожалуйста, на основании какой статьи вы делаете вывод, что законы, перечисленные в ст. 106, не подпадают под ч. 4 ст. 105, там говорится о всех федеральных законах.

*Митюков М. А.* На основе логического сопоставления двух статей.

*Рудкин Ю. Д.* Спасибо.

*Митюков М. А.* Из сложившейся практики и конституционных обычаев.

*Туманов В. А.* Пожалуйста, судья Гаджиев.

*Гаджиев Г. А.* Уважаемый Михаил Алексеевич! Вот такая ситуация: если принимается федеральный закон, касающийся федеральных налогов, это такой закон, как, скажем, Налоговый кодекс, в котором регламентируются как федеральные налоги, так и налоги субъектов Федерации. Как вы считаете, в таком случае такой закон подлежит обязательному рассмотрению?

*Митюков М. А.* Дело в том, что п. «б» ст. 106 обязывает рассмотреть этот закон Совету Федерации обязательно.

*Гаджиев Г. А.* Спасибо.

*Туманов М. А.* Больше нет вопросов? Присаживайтесь, Михаил Алексеевич.

*Митюков М. А.* Спасибо.

## ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Выступление на заседании 15 апреля 1995 года<sup>20</sup>**

*М. А. Митюков.* Дорогие участники заседания Общественной палаты! Позвольте вас сердечно, от имени Редакционной комиссии поздравить с 50-летием Победы над фашизмом. Понимая, что от Общественной палаты должен исходить полезный документ, Редакционная комиссия внимательно рассмотрела многочисленные замечания по проекту Обращения Общественной палаты к гражданам Российской Федерации.

Среди предложений – в основном предложения редакционного характера, но есть ряд замечаний, которые затрагивают существо содержания проекта. С некоторыми из них Редакционная комиссия рекомендует согласиться. Это прежде всего предложение, в котором акцентируется внимание на источниках Победы нашего народа в Великой Отечественной войне. В первом абзаце предлагается указать, что Победа над фашизмом стала возможной благодаря общенациональному единству, высокому моральному духу и патриотизму народа.

*Б. Н. Топорнин.* Давайте сразу же решать. Кто за это предложение? Соглашаемся.

*М. А. Митюков.* Во-вторых, содержится предложение о реальной социальной поддержке ветеранов, поэтому в четвертый абзац включаются слова: «Мы считаем, что незамедлительно должен быть реализован федеральный закон о ветеранах».

*Б. Н. Топорнин.* Нет возражений? Принимаем.

*М. А. Митюков.* Редакционные изменения предлагаются в шестой абзац. Они касаются замены слова «помехи» на «трудности». И формулировки, что и сегодня для нас особенно важно, чтобы сохранилась и окрепла преемственность поколений, чтобы консолидация общества, сплоченность народов во имя спасения и возрождения Родины преодолела все невзгоды и трудности. Эти слова подчеркнуты, далее по тексту.

*Б. Н. Топорнин.* Нет возражений против этой поправки? Хорошо.

*М. А. Митюков.* Существенные изменения предлагаются в первый абзац на второй странице. Здесь исключается по редакционным причинам второе предложение. Оно излагается сейчас так: «Мы должны извлечь уроки из минувшей войны, один из которых состоит в необходимости постоянной и последовательной борьбы – с проявлениями фашизма и национальной розни».

*Б. Н. Топорнин:* Нет возражений? Принимаем.

*М. А. Митюков:* В то же время, уважаемые коллеги, Редакционная комиссия сочла нужным не затрагивать предложения, которые имеют дискуссионный, идеологический характер, разъединяющий, а не объединяющий нас. Общественная палата, как вам известно, является инструментом Общественного согласия. Она должна служить этой цели и предлагать, естественно, взвешенный и сбалансированный документ. Благодарю за внимание.

*Б. Н. Топорнин.* Нет других замечаний? Спасибо, Михаил Алексеевич.

*С места.* Добавление можно сделать? Чтобы Обращение носило адресный характер, нужно попросить руководителей субъектов Федерации взять на учет каждого ветерана войны и каждого ветерана труда времен войны, каждого пофамильно. Это должно быть обязательно записано. Прошу такую добавку отредактировать и внести.

Второе. Надо записать, что празднование 50-летия Победы должно поднять престиж и авторитет человека в погонах, чтобы мы не стеснялись носить военную форму во время работы, после работы, в поезде, где угодно. Необходимо поднять престиж армии и флота, человека Вооруженных Сил, где бы он ни был.

И третье предложение. Здесь должно быть записано хотя бы два слова о консолидации с такими же ветеранами Англии, Франции, которые делали Победу вместе с нами. Спасибо за внимание.

*М. А. Митюков.* Дорогой товарищ, дело в том, что наш документ носит характер обращения, а не характер постановления правительства или указа президента. Например, два первых ваших предложения есть в правительственной программе по этому вопросу. Об этом говорится и в законе о ветеранах.

*Б. Н. Топорнин.* Спасибо. На этом объявляю заседание Общественной палаты закрытым.

## **СЪЕЗДЫ, КООРДИНАЦИОННЫЕ И УЧЕНЫЕ СОВЕТЫ. КОНФЕРЕНЦИИ, СЕМИНАРЫ, СОВЕЩАНИЯ. ТОРЖЕСТВЕННЫЕ ЦЕРЕМОНИИ**

**Приветствие делегатов Третьего Всероссийского съезда судей (24 марта 1994 г.)<sup>21</sup>**

*Митюков М. А.:* Уважаемые участники III Всероссийского съезда судей, дорогие коллеги! Позвольте от всей души приветствовать вас от имени Государственной Думы и пожелать самой успешной работы вашему съезду.

Для меня не только как для депутата, но и как для человека, отдавшего много лет судейской работе, большая честь и большая радость выступить с этой трибуны перед аудиторией, собравшей цвет судейского сословия России. Вам не надо объяснять, сколь важна роль судьи – представителя самого высокого государственного органа, стоящего на страже закона. Я не понаслышке знаю, сколько сил, мастерства и мужества требуется для выполнения функции судьи. «Пусть погибнет мир, но восторжествует юстиция», – говорили римские юристы, приступая к правосудию как к священнодействию. Только вы, сами вершившие суд, знаете, какую цену может заплатить тот судья, который всерьез и неуклонно будет следовать букве и духу закона в своей работе. Подчас этой ценой является жизнь. Поэтому я могу без преувеличения и комплиментарности сказать, что работа настоящего судьи сродни героической.

Очень рад, что сейчас понимание громадной роли судьи в государстве получает все более широкое признание в нашей стране. Отражением этого признания являются сами съезды судей, лишь недавно конституированные в нашей правовой действительности. Благодаря проведению судебной реформы и существованию Совета судей России, избираемого на таких съездах, стало действительностью.

Судебная реформа положила начало новой эпохе в истории российского суда, начавшейся со сравнительно скромных нормативных актов, как, скажем, законов об изменении в Уголовно-процессуальный кодекс от 29 мая 1992 года, передавшего большое число дел на единоличное рассмотрение судей. Реформа в дальнейшем повлекла за собой принятие таких законов, как закон о статусе судей, закон о военных судьях, закон о Высшем Арбитражном Суде и Арбитражный процессуальный кодекс, Закон о внесении изменений в УПК, расширивший сферу судейских правомочий в стадии предварительного расследования, а затем нормативных актов, возвративших в России суд присяжных.

Одновременно с этим растет престиж судейской профессии и достойное ее обеспечение со стороны государства. Все принятые в этой области законодательные акты являются, безусловно, тем положительным моментом, который мы унаследовали от прежнего парламента.

Не менее важные задачи в этой области стоят перед Государственной Думой как законодательствующей палатой нынешнего российского парламента на будущее. На рассмотрение Государственной Думы в ближайшем будущем будут внесены законопроекты: о борьбе с организованной преступностью; о внесении изменений и дополнений в УК, УПК, ГПК, КоАП РФ; проекты новых ГК и УК; закон о Конституционном Суде РФ; о судостроительстве РФ; закон о Верховном Суде РФ. Ведется работа над проектом закона об адвокатуре и над изменениями в закон о прокуратуре. Сейчас уже включен в повестку Государственной Думы проект закона о защите участников судебного процесса, в том числе судей, также проект закона о внесении изменений в закон о статусе судей, предусматривающий возможность иметь судьям оружие. Разумеется, хорошие законопроекты даются трудно, они рождаются в спорах, как результат долгой кропотливой работы, и вам судить об их качестве, когда они станут законами.

Но для меня, несомненно, одно – все эти законы внесут свой, важный вклад в реформирование российской судебной системы, совершенствование работы российских судов, призванных воплотить в жизнь идею российского правового государства.

На этой ноте позвольте мне закончить свое выступление и пожелать вам успеха на тернистом пути реального проведения судебно-правовой реформы в России.

*(Аплодисменты.)*

**Выступление на научно-практической конференции, посвященной 73-й годовщине со дня рождения А. Д. Сахарова.**

*(Старая площадь, дом 4, под. № 6, 21 мая 1994 г.)*

Дорогие коллеги, друзья!

Сердечно благодарен тем, кто пригласил меня сюда, в первую очередь – Елене Георгиевне Боннер за оказанную честь выступить на конференции, посвященной дню рождения Андрея Дмитриевича Сахарова, от имени Государственной Думы.

Сегодня великому гражданину России и великому гражданину мира исполнилось бы 73 года. Именно в такой день особенно остро ощущаешь, как несправедлива судьба к России, жестоко отняв у нас этого человека четыре с половиной года назад.

Быть великим – не значит всем нравиться, быть гениальным в своей правоте – тем более. Но его еще при жизни называли совестью народа, а насколько это верно, многие поняли, лишь потеряв его. Он действительно был совестью народа, жаждавшего свободы и возрождения. Он спас честь этого народа, когда одинокий и беззащитный перед тоталитарной властью, гневно осудил афганскую войну. Сделав это, он вступил на свой крестный путь страданий, пробуждая нас всех к жизни примером своего гражданского бесстрашия. Мы помним последний аккорд этой борьбы, когда со сжатыми кулаками пророка, проклиная насилие, он стоял на трибуне парламента перед ревущей толпой депутатов. Таким остался Андрей Дмитриевич Сахаров в нашей памяти. Его имя и сделанное им для народа останется, я верю, примером для многих поколений россиян.

Сейчас, когда авторитет Сахарова неоспорим, его имя используют самые различные, иногда – диаметрально противоположные политические силы, ссылаясь на Сахарова в подтверждение своих идей и планов. Такова участь всех великих людей. Но задачей Фонда Сахарова и Архива Сахарова, который, как я надеюсь, все-таки начнет работать, должна стать защита сахаровского наследия от искажения и извращения.

Конечно, в такой день положено поздравлять именинника. Но, увы, Андрея Дмитриевича уже нет с нами, и нам остается только сказать: «Спасибо, что он был. Спасибо, что он жил в России».

**Уральский региональный центр политических исследований, Проект «Молодые лидеры региона».**

*Семинар «Федеральные органы государственной власти в условиях меняющейся России» (Екатеринбург, 23–25 июня 1994 г.)*

**Государственная Дума – источник законодательной практики разделения полномочий между федеральными органами власти и регионами<sup>22</sup>**

Уважаемые коллеги!

Позвольте от имени Государственной Думы приветствовать участников семинара проекта молодых лидеров Уральского региона. Вы выбрали, пожалуй, самую актуальную тему российской государственности. В условиях меняющейся России федеральные органы власти

должны обеспечить стабильность и целостность государства, оптимальное соотношение интересов центра и регионов, а в перспективе – могучую демократическую Россию со сформировавшейся рыночной экономикой и правовыми традициями.

Конституция 12 декабря 1993 г. закрепила «новый федерализм», основанный на равенстве субъектов Российской Федерации, независимо от того, основаны ли они на принципе национально-территориальном либо только на территориальном. Все они наделены правом законодательства, элементами учредительной власти и неизменяемости границ.

Закрепляя конституционную Федерацию, в то же время Основной закон представляет собой определенный политический компромисс в федеративном устройстве нашего государства. Этот компромисс заключается в допуске договорных элементов в федеративное устройство (многосторонних и двухсторонних договоров между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, которые нашли свое практическое выражение в Федеративном договоре и договоре между органами власти Российской Федерации и Татарстана).

Названный компромисс выражается и в сохранении некоторых традиционных различий в организации структуры власти в республиках, областях и краях и в форме учредительных актов (конституция, устав). Но уже сейчас наметилась тенденция сведения этих различий лишь к форме, а не содержанию.

Не эти различия являются определяющими для разделения полномочий между Федерацией и регионами. Главным является Конституция, договорная практика лишь учитывает специфику каждого субъекта, его роль в федеративном государстве.

Разделение полномочий между Федерацией и регионами опирается на основополагающие конституционные принципы разделения государственной власти и федеративного устройства, составной частью которых является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (сравните ст. 5, 10, 11 Конституции РФ). В то же время нужно иметь в виду, что эти конституционные принципы не должны рассматриваться абстрактно и абсолютизироваться при разделении полномочий центра и регионов. Они не только должны сочетаться, но и предопределяться тем конституционным началом, которое гарантирует в Российской Федерации единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ).

Основополагающими идеями в разделении полномочий Центра и регионов являются положения ст. 71, 72, 73 Конституции России, определяющей предметы ведения исключительной компетенции России, совместной компетенции Федерации и ее субъектов и самостоятельной компетенции регионов. Разновидностью может быть и договорная компетенция, перераспределяющая или делегирующая предметы ведения, указанные в ст. 72 и 73 Конституции РФ.

Концепция и практика разделения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти зиждется на нормативных источниках: Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, договорах о разграничении предметов ведения и полномочий. На реализацию совместных предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ оказывают влияние федеральные законы специального и отраслевого характера.

**Совещание по взаимодействию в законопроектной деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания.**

*(Дом отдыха «Десна», 24–25 июля 1994 г.)*

### *Выступление<sup>23</sup>*

*М. А. Митюков.* Уважаемые коллеги! В выступлении полномочного представителя Президента Российской Федерации [в Федеральном Собрании А. М. Яковлева. – М. М.] подняты важные вопросы, которые действительно отражают некоторые трудности как во взаимодействии представительной и исполнительной власти, так и проблемы, с которыми сталкивается Государственная Дума в своей законотворческой деятельности.

Предложения о создании единой Программы законопроектной деятельности лично я поддерживаю, причем я думаю, что это должна быть Государственная программа, утвержденная федеральным законом.

Такая программа не решила бы всех проблем, как собственно взаимодействия, так и качества законов, но все же способствовала бы более эффективному процессу законотворчества.

Если бы эта Программа была утверждена на уровне закона и был бы принят законодательный акт о нормативных актах, который бы регулировал процесс их разработки, внесения, дальнейшего прохождения, вступления в силу, то мы бы, возможно, избавились от тех многочисленных нарушений Регламента и даже Конституции, которые, к сожалению, имеют место в деятельности Государственной Думы.

Следует, правда, отметить, что во многом в сегодняшней практике Государственной Думы есть вина и Администрации Президента Российской Федерации, и Правительства Российской Федерации.

Здесь уже отмечалось А. М. Яковлевым, что ст. 96 Регламента в части предоставления полного перечня необходимых документов к проекту закона, вносимого на рассмотрение, не соблюдается комитетами Государственной Думы и Советом Государственной Думы. Это верно, но справедливо и то, что требования этой статьи не соблюдаются и президентской стороной при внесении законопроектов, причем на соответствующие письма Председателя Государственной Думы пока реакции нет. Это касается всех внесенных Президентом Российской Федерации законопроектов.

Дума отразила в своей программе законопроектной работы перечень законопроектов, представленный президентом. Однако установленные для внесения сроки регулярно нарушаются, в частности, до сих пор не внесены проекты законов об организации государственной власти, а ведь эти вопросы имеют первостепенное значение и отнесены к ведению федерального конституционного законодательства. Такие сбои затрудняют и планирование законопроектной деятельности в Думе, вызывают появление альтернативных законопроектов, поскольку депутаты вынуждены брать инициативу на себя.

Видимо, значимость проблемы взаимодействия понимается и президентской стороной, поскольку принят Указ «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» (он у вас имеется), в котором говорится о формировании планов законопроектных работ на взаимосогласованной основе.

К сожалению, в Указе речь идет только о взаимодействии президента и правительства, процесс взаимодействия с палатами так и остается нормативно не урегулированным и пока выпал из поля зрения Согласительной комиссии, созданной в соответствии с Договором об общественном согласии.

Видимо, помимо Государственной программы и закона о нормативных актах нужен и документ, регулирующий процесс согласования всех законодательных инициатив различных субъектов законодательной инициативы, в том числе и субъектов Федерации.

Примером реализации такого подхода в какой-то степени является Временное положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением № 733 (у вас оно также имеется).

Однако практика показывает, что даже хорошие документы не выполняются, если нет механизма их реализации. В данном случае нужно найти подходящую и устраивающую всех организационную форму. Совет Государственной Думы уже рассматривал и поддержал инициативу президента о создании объединенной рабочей группы по координации законодательной деятельности Федерального Собрания и субъектов законодательной инициативы. В Совете Федерации и Государственной Думе работает Координационный Совет, обеспечивающий учет и поддержку инициатив субъектов Федерации.

Эти органы, которые уже формируются, должны взять на себя и работу по составлению проекта консолидированной Программы, и на ее основе проекта федерального закона о нормативных актах. Возможно, что за основу здесь может быть взят и внесенный Президентом РФ проект «О порядке принятия и вступления в силу федеральных законов».

В отношении предлагавшейся здесь идеи пакетного принятия. Хочу сказать, что лично я всегда был за то, чтобы отдельные законопроекты принимались согласованно и соответствовали бы друг другу по содержанию. Всякий иной подход чрезвычайно осложняет правоприменение. Поэтому все предложения, направленные на согласование концепций и отдельных положений законопроектов, и другие связанные с ними вопросы должны быть тщательно рассмотрены.

#### **Выступление на научно-практической конференции «От всевластия Советов к представительной демократии»**

*(Москва, Старая площадь, подъезд ба, Малый конференц-зал. 22 сентября 1994 г.)<sup>24</sup>*

Уважаемые друзья!

Год отделяет нас от трагических событий прошлого сентября. Казалось бы, что этого времени недостаточно для оценок политико-правовых изменений в российском обществе и государстве.

Но так можно только думать, если абстрагироваться от реальности. Прошедший год – это год спрессованных изменений, преобразований и, я бы сказал, подступов к созданию и оформлению нового государства, т. е. реальных событий, которых другой стране, в других условиях хватило бы на десятилетие.

Как бы ни были трагичны события октября, унесшие десятки жизней, чего стремились избежать все здравомыслящие люди, но экстремизм «сидельцев Белого Дома» не позволил этого. Но, несмотря на это, думаю, что историки со временем скажут, что это был относительно мирный, без большой гражданской войны прорыв общества из одного экономического, политического правового состояния в другое, прорыв к подступам демократического правового государства, основанного на четком разделении властей, новом представительном парламентском строе, сбалансированном сильной и ответственной исполнительной властью, реальными правами и свободами человека и гражданина, защищенными независимой судебной властью.

Еще, оговорюсь, к подступам к такому государству мы находимся. В реальности же многое из этого находится в зачаточном состоянии.

Известный Указ Президента № 1400 разрубил гордиев узел, связывавший конституционные реформы. Много говоря о последних, бывший Верховный Совет практически «заморозил», а в какой-то мере торпедировал этот процесс.

Указ позволил в сжатые сроки на новой юридической основе (не во всем, конечно, безупречной, и с высоты прошедшего времени и результатов выборов во многом критикуемой) создать новый парламент, а главное, принять новую первую Конституцию демократической России и заложить основы нового конституционного строя. Почему я говорю основы, да потому, что **новый конституционный строй** де-факто будет создан после принятия системы конституционных законов, проведения выборов в региональные органы власти и органы мест-

ного самоуправления, выборов в свое время новой Госдумы на 4 года на основе конституционных, а не переходных положений, завершения судебной реформы.

Сентябрьско-октябрьские события практически открыли путь к **созданию нового парламентаризма**, основанного не на безответственном полномочии представительных органов, и во многом декоративном, а к созданию профессионального плюралистического парламента, представляющего весь срез политических, региональных и иных систем.

Надо отметить, что при этом не все бездумно отменялось или отменяется из прошлой российской государственности, в том числе советского периода. Этим было обусловлено, что в числе первых указов президента после известного Указа № 1400 были указы от 26 сентября о создании Комиссии законодательных предположений и Комиссии по правам человека, которым практически поручалось обеспечить «преемственность» в законопроектном процессе от Верховного Совета к Федеральному Собранию, обобщить и проанализировать весь массив законопроектов с точки зрения возможного их использования в создании будущей юридической базы нового государства. Практически эти комиссии были окном «в новый парламентаризм». Этот момент почувствовали и составители сборника «Москва, осень 1993 г. Хроника противостояния», включив в книгу оба указа. Комиссией законодательных предположений при президенте подготавливалась концепция организации Госдумы и Совета Федерации, которая в главных чертах сейчас закреплена в Регламентах.

Следующий практический результат событий того времени – то появление концепции **«нового федерализма»**, основанного на равенстве всех субъектов Российской Федерации. Нам удалось теоретически, а сейчас, правда, с определенной степенью трудности, это осуществляется на практике: уход от асимметричной Федерации, учитывавшей лишь национальный принцип, к Федерации, основанной на демократическом принципе равноправия всех регионов.

В идеале еще далеко до такой Федерации. Но решение в перспективе многих экономических проблем делает ее реальностью.

Сам по себе «новый федерализм» Российской Федерации без широкого демократического местного самоуправления – идея малопродуктивная.

И начало осуществления, причем пока во многом противоречивое, болезненное, конституционных принципов местного самоуправления – следующий практический результат Указа № 1400 и связанных с ним событий.

Пожалуй, самый громадный прорыв (по крайней мере, с точки зрения правовой оценки) в нашем обществе осуществлен в сфере прав и свобод человека и гражданина (гласность, свобода печати, митингов, демонстрации критики, обжалование действий должностных лиц в суде – все это реальность нашей жизни). Однако и в этой сфере отсутствует необходимая завершенность. Нет основы для функционирования института Уполномоченного по правам человека, отсутствует механизм обращения российских граждан в международные суды, нет многих законов, развивающих конституционные положения о правах и свободах.

Во многом эта проблема связана с осуществляемой сейчас крупной (я бы сказал грандиозной) судебно-правовой реформой, которая идет не просто. Особенно в сфере реформирования суда. Суд присяжных – реальность лишь пока для незначительного числа регионов. В ближайшее время предстоит принять новое законодательство о судебной системе, судостроительстве и судопроизводстве. Принять новые кодексы, отвечающие современным экономическим и политическим реалиям.

Именно продолжение судебно-правовой реформы – следующий, но не последний результат событий сентября 1993 года.

Уважаемые друзья! Естественно, год – недостаточный отрезок времени, чтобы осмыслить значение осени 1993 года для России. Но одно бесспорно, что она дала толчок из конфронтации по стагнирующей государственно-правовой ситуации к динамическому конститу-

ционному развитию России к демократии, дала робкую надежду на стабилизацию экономики и политической жизни, к возможности общественного согласия.

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Филатова И.* Машут ли после драки языками? // Московский комсомолец. 1994. 22 сент. № 185.

**Вступительное слово на заседании Координационного совета по взаимодействию палат Федерального Собрания Российской Федерации и органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации.**

*(г. Ярославль, 23 сентября 1994 г.)<sup>25</sup>*

Уважаемые коллеги!

Мы собрались на нашу первую по-настоящему рабочую встречу. Сегодня мы сможем наконец непосредственно заняться тем, ради чего, собственно, и создавался Координационный совет. Мы сможем это сделать не в последнюю очередь благодаря стараниям хозяев нашей встречи, создавших нам условия для работы. Поэтому прежде всего хотелось бы от вашего имени сердечно поблагодарить и областную Думу, и администрацию Ярославской области за те усилия, которые они приложили, чтобы наша встреча могла оказаться действительно плодотворной. А будет ли она таковой – зависит от нас.

Нам предстоит обсудить подходы к трем очень важным законодательным актам – «Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О принципах разграничения предметов ведения и делегирования полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Принятие этих законов должно будет означать – так это по крайней мере замышляется, – что принципы федерализма, провозглашенные в Конституции, наполняются конкретным содержанием. Они получают развернутую правовую базу. А механизм их практической реализации будет доведен до уровня местного самоуправления.

Пока не везде понимают необходимость принятия этих законов. Недавно, к примеру, в Совет Федерации поступило письмо от руководителей законодательного органа одной из наших республик. Не стану ее называть – дело тут в подходе к вопросу. Авторы письма поставили под сомнение необходимость принятия закона «Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – эти принципы сформулированы – де уже в самой Конституции, а их конкретизация – дело субъектов Федерации.

Нет смысла касаться в этой связи такой «мелочи», что принятие упомянутого закона предусмотрено Конституцией – не считаться с Конституцией у нас становится чуть ли не «криком моды». Куда мы зайдем, следуя такой «моде», – это, конечно, другой вопрос, хотя и очень большой.

Но дело не только в следовании букве Конституции. В конце концов те или иные нормы Конституции тоже можно законным образом изменить. Другой вопрос, что сама жизнь постоянно ставит перед нами проблемы, решить которые невозможно, не имея соответствующей правовой базы. Вернее сказать, их могут решать политики, руководствуясь собственными амбициями и собственным пониманием, как норм права, так и норм нравственности. Но о том, к чему ведут решения, имеющие под собой такую основу, мы уже имеем некоторые представления.

А вопросы, которые ставит перед нами жизнь, вовсе не надуманы. С ними приходится сталкиваться каждый раз, когда в стенах Федерального Собрания встречаешься с руководи-

лями представительных и исполнительных органов власти субъектов Федерации, а также когда бываешь на местах.

Должны ли, к примеру, главы администраций краев, областей, автономных округов назначаться президентом или избираться? А если избираться, то кем – представительным органом или всеми жителями края, области, округа, обладающими избирательным правом? Где-то сумели взять решение этого вопроса на себя – в Иркутской области, например, провели выборы губернатора.

Но во многих местах еще подходят к этому вопросу с оглядкой на Москву, на федеральный закон. В нем, конечно, не может быть все расписано до деталей. Однако могут быть сформулированы принципы. Скажем, глава администрации области должен избираться. А кем, каким образом – пусть решают законодатели на местах, с учетом специфики территории.

Или возьмем такой момент. Некоторое время тому назад мы все были свидетелями достаточно бурных споров по вопросу о том, правомерно ли поступили в Мордовии, восстановив, по существу, полномочия Советов. Наверное, можно спорить об этом. Настораживало одно – споры велись в чисто политической плоскости, аргументов правового характера было немного. Очевидно, принятие закона, о котором мы ведем речь, должно создать правовую основу для разрешения подобных ситуаций.

Есть и много других вопросов, которые связаны с этим законом и которые могут быть сегодня затронуты.

Здесь, конечно, не последнее место занимает проблема гарантий, позволяющих и законодательной, и исполнительной, и судебной власти реализовывать свои полномочия.

Мы дипломатично – и с правовой точки зрения верно – говорим о гарантиях для всех ветвей власти. Но если исходить из нашей сегодняшней практики, то на первый план выходит проблема гарантий для законодателей. Отсутствие таковых гарантий уже порождает разные коллизии. В одном месте (в Ленинградской области) губернатор наделил себя правом лично утверждать областной бюджет, если законодатели не соглашаются с представленным им проектом. Но если следовать такой логике, тогда для чего вообще нужны законодательные органы и какое-то разделение властей? В другом месте (в Ненецком автономном округе) губернатор, будучи несогласным с некоторыми решениями законодателей, объявил, что он прекращает финансирование представительного органа. Правда, там в итоге удалось найти компромисс. Но встает вопрос, кто вообще утверждает бюджеты и следит за расходованием бюджетных средств? Приведенные примеры говорят о том, что вопрос о гарантиях для представительных органов совсем не праздный.

Или, например, возьмем ситуацию, когда в республике, области или автономном округе имеется орган, который находится в двойном подчинении – соответствующему федеральному органу и главе, предположим, местной администрации. Каков механизм обеспечения этого двойного подчинения, как действовать таким органам, когда возникают различные «нестыковки» между федеральными и местными структурами? Здесь есть над чем подумать.

Нам предстоит рассмотреть также вопросы, связанные с принятием закона «О принципах разграничения предметов ведения и делегирования полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации». Нет смысла слишком много распространяться о необходимости его принятия. Вот лишь одна из связанных с ним проблем – о ней уже на протяжении длительного времени идут споры. Речь идет об обеспечении равноправия субъектов Федерации. Казалось бы, эта проблема благополучно решена в Конституции – там провозглашено их равноправие. Но заключает одна республика договор с федеральными органами власти о разграничении полномочий, заключает другая, а третья, четвертая готовят проекты таких договоров. И в итоге бывшее преимущество республик в обладании определенным объемом прав – особенно в финансовых, налоговых

вопросах – возрождается в новых формах, на новой основе. Ее можно назвать «не совсем конституционной».

А вместе с этим возрождаются и былые противоречия. И вот законодательное собрание Пермской области принимает решение выйти из Договора об общественном согласии. Причем мотивируется это решение именно несогласием со складывающейся ситуацией, когда, по мнению пермских законодателей, республики оказываются как бы в более выгодном положении. И вопрос, который, несомненно, существует, был, таким образом, перенесен опять же в область политики, где начинаются столкновения интересов, выяснение отношений и т. п.

Проблема местного самоуправления также волнует всех, кому приходится быть причастным к законотворческой деятельности. Где-то на местах уже приняты законы о местном самоуправлении и даже проведены выборы. Где-то еще только ищут, как подступиться к этой проблеме.

Вопросы тут действительно стоят непростые. К примеру, готовы ли районы и города к тому, чтобы перейти на начала самоуправления или же необходим какой-то переходный период для этого? Как будет формироваться материальная, финансовая база органов местного самоуправления? Как будут складываться взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления? Какой ответ на эти вопросы уже дает имеющийся опыт, какие другие вопросы он ставит?

Как видим, при подготовке каждого из трех законопроектов, о которых мы сегодня ведем речь, нам предстоит столкнуться с очень непростыми вопросами и решать их придется при обязательном учете мнения регионов, опираясь на опыт регионов. И не только потому, что основная часть стоящих сегодня перед нами вопросов относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Просто учет опыта регионов, их реальных проблем и нужд видится необходимым условием, обеспечивающим реализацию принципов федерализма. А если отвлечься от высоких понятий, то следует сказать, что без учета опыта регионов, их мнения по тому или иному вопросу вообще невозможно принятие правового акта, который бы работал в полную силу, приносил бы ощутимую пользу.

И здесь снова встает вопрос о координации усилий палат Федерального Собрания и представительных органов субъектов Федерации в процессе законотворческой деятельности. Хорошо, что наш Координационный совет делает первые шаги в своей работе. Положительным моментом следует считать и то, что мы начинаем осуществлять по-настоящему рабочее взаимодействие с межрегиональными ассоциациями. Сегодня руководитель ассоциации «Центральная Россия» Анатолий Васильевич Долголаптев выступит с сообщением о том, как ассоциация координирует свою работу с входящими в нее областями по вопросам, которые мы сегодня обсуждаем.

Но надо признать, что мы еще не сумели привлечь все представительные органы субъектов Федерации к нашей работе. Не везде также поверили в возможность Координационного совета оказать какое-либо влияние на ход законотворческого процесса в регионах, играть координирующую роль. Да и нам самим еще не удалось найти такой формы нашей организации, которая могла бы обеспечить условия для полноценного участия представительного органа каждой республики, края, области, города федерального значения или автономии в законотворческом процессе.

Между тем координация законотворческой деятельности нужна сегодня не только между Федеральным Собранием и законодательными органами субъектов Федерации. Они нужна и в масштабе регионов. Проблемы, стоящие перед законодателями в рамках региона, во многом схожи. А условия работы представительных органов (отсутствие должного опыта у многих депутатов, небольшая численность, а иной раз и жесткий прессинг со стороны исполнительной власти) побуждают чаще практиковать такую форму деятельности, как выработка модельных законов. Да и обмен информацией, опытом становятся все более необходимыми.

Все это побуждает законодательные органы искать различные формы координации работы. Так, Законодательное собрание Вологодской области выступило с инициативой образовать Северо-Западную парламентскую ассоциацию, которая имела бы свой совет, секретариат, проводила бы регулярно свои конференции и т. д.

Подготовлены тексты соответствующих учредительных документов, которые сейчас рассматриваются представительными органами субъектов Федерации региона. Предложения о создании региональных парламентских организаций выдвигаются также некоторыми руководителями представительных органов Сибири и Дальнего Востока.

И здесь встает вопрос о том, чтобы создание региональных объединений законодателей не привело бы к обособлению представительных органов в рамках регионов. И нам, наверное, есть смысл подумать, как найти такие формы работы, которые позволили бы сочетать координацию наших усилий в масштабах страны с координацией усилий законодателей в масштабах регионов. При этом надо сделать так, чтобы в процессе участвовали представители всех законодательных органов.

Тут возможны различные варианты. Может, есть смысл создать региональные секции нашего Координационного совета, куда вошли бы руководители всех представительных органов региона и депутаты Федерального Собрания – по одному или по два от каждой территории. Можно подумать о создании общероссийской ассоциации органов законодательной власти. Можно подумать и о том, как более эффективно использовать возможности межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия в сфере законотворчества. В ходе обсуждения вопроса могут возникнуть и какие-либо иные предложения.

Наверное, и самим членам Координационного совета есть смысл более активно вести работу в регионах, которые они представляют, налаживать сотрудничество с представительными органами всех территорий соответствующего региона.

Вот лишь некоторые соображения, которыми хотелось бы поделиться с вами во вступительном слове. Стоит надеяться, что результатом нашего сегодняшнего заседания станут полезные наработки, которые можно будет использовать в процессе дальнейшей подготовки законов.

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Скукин Е.* Государство – это я // Российская газета. М., 1994. 22 окт. № 204. С. 2.

### **Совещание по взаимодействию в законопроектной деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания.**

*(Дом отдыха «Десна», 30 сентября – 1 октября 1994 г.)*

*Выступление<sup>26</sup>*

*М. А. Митюков.* Спасибо. Уважаемые коллеги, тот факт, что последнее время начинается поиск реальной координации деятельности законопроектной работы со стороны всех ветвей власти: президента, правительства, парламента, – это явление, можно сказать, отрадное.

Это означает, что мы поднялись до осознания того, что законопроектная деятельность – это общегосударственная задача и дело, независимо от того, что у нас имеются у многих различные политические подходы к решению тех или иных проблем, но законодательство – это то социальное явление, от которого зависит будущее нашего государства.

Поэтому я встречаю, допустим, весьма положительно ту мысль выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации о необходимости создания общегосударственной программы законопроектных работ. Надо сказать, идея, честно отметить, не нова. В юридической литературе, по-моему, даже на эту тему уже есть защищенные диссертации, в

свое время к этой проблеме мы обратились еще в Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации после октябрьских событий, понимая необходимость строительства нового парламентаризма, новой Федерации, мы попытались сконструировать что-то наподобие рабочей модели именно общегосударственной программы законопроектных работ. Естественно, эта работа в черновом варианте была, и, наконец, Государственная Дума осознала тоже, что необходимо работать по программе, и она подготовила примерную программу, с текстом которой вы знакомы на первую сессию. Это был первый опыт, это опыт был, может быть, несколько неудачный, обусловленный лоббированием ряда комитетов, которые считали, вот кровь из носа, что их законопроекты это важнее других законопроектов.

Вот сейчас этот опыт продолжен и имеется уже примерная программа на осеннюю сессию. Ее достоинство в том, что она попыталась обобщить инициативы, не только которые внутри Государственной Думы либо Совета Федерации родились, обобщить инициативы президента, правительства, субъектов Федерации, Верховного Совета и Высшего Арбитражного Суда. Такая программа есть, содержит несколько классификационных разделов, это первоочередные акты, инициативы комитетов, инициативы президента, инициативы правительства, инициативы других субъектов законодательной инициативы, инициативы с мест.

Мы думаем в начале октября эту программу утвердить, но правильно ставится вопрос, что необходимо этим программам выходить из рамок, если можно так условно сказать, ведомственного акта, т. е. Государственной Думы, на уровень общегосударственный. Видимо, настало время путем закона принимать государственную программу законопроектной работы. Тогда будет, естественно, инициатор этой программы – должен быть президент, Государственная Дума и Совет Федерации высказывают при обсуждении свое отношение именно путем принятия и одобрения закона и формироваться, естественно, снизу от субъектов Федерации.

Проблем здесь возникает с государственной программой очень много. Первая проблема, насколько эта программа должна быть долговременной? Разные подходы могут быть – сессионный подход, на срок полномочий Федерального Собрания и на более длительный срок. Я думаю, что программа должна быть достаточно долговременной, по крайней мере хотя бы на срок полномочия конкретного Федерального Собрания. И нам не удастся, допустим, в течение этих оставшихся полутора лет такую государственную программу подготовить для себя, но мы могли бы ее подготовить для Федерального Собрания следующего созыва, принять законом и предопределить основные направления деятельности. Естественно, что государственная программа должна иметь общегосударственный характер, достаточный уровень согласованности со всеми субъектами законодательной инициативы и, естественно, что она должна исходить из приоритетности задач в правительстве нашего государства. Я вижу 5 приоритетных задач, по крайней мере на ближайшее пятилетие, при нормальном развитии государства, если не будет великих потрясений в этом государстве, это завершение строительства конституционного здания России, к сожалению, мы мало уделяем внимания завершению строительства Конституции, а полная Конституция будет тогда, когда будет она оснащена полным комплексом конституционных законов. Это, по скромным подсчетам, одни называют 12, другие 15 конституционных федеральных законов.

Вторая задача приоритетная – это необходимость урегулирования фундаментальной экономической реформы, создание новой социальной политики и две таких задачи, как новый федерализм – строительство, завершение реальное и укрепление правопорядка. Поэтому, если нам эти приоритетные задачи удастся заложить в государственную программу, мы отойдем от стихийности в вопросах законопроектной работы и перейдем на общегосударственное решение этих проблем.

Естественно, государственная программа, да и весь законопроектный процесс реально могут осуществляться, если будет принят закон о нормативных актах. Такой законопроект в свое время был подготовлен Комиссией законодательных предположений при участии Инсти-

тута законодательства и сравнительного правоведения, но, к сожалению, он у нас в коридорах законодательной деятельности застрял, и мы его пока не имеем в окончательном виде. Необходимо все-таки четко урегулировать, регламента, надо сказать честно, не хватает для этого, процесс разработки, внесения и дальнейшего прохождения и вступления в силу законопроектов. И тем самым мы могли бы избавиться от многочисленных нарушений регламента и обновить тот устав, который необходим для президента, правительства и других субъектов законодательной инициативы, когда они обращаются с такой инициативой в парламент.

Следует отметить, что здесь прозвучала достаточно, надо сказать, справедливая критика в адрес Государственной Думы, ну, во-первых, некоторых особенностей сложившейся практики законопроектной деятельности, нарушение самой Думой своего устава, но я хочу сказать, что во многом эта практика складывается не только в результате деятельности самой Государственной Думы, но и в результате деятельности Администрации Президента и Правительства Российской Федерации, поэтому тут солидарная вина Думы и этих институтов.

Вот ст. 96 Регламента о том, что необходим полный перечень документов к прилагаемому законопроекту. Надо сказать, что эту норму нарушают не только депутаты и комитеты, ее нарушает Президент Российской Федерации, когда вносит законопроекты, Правительство Российской Федерации. Нам говорят, что здесь мысль прозвучала в какой-то мере, может, правильно, что Регламент – это устав Государственной Думы, и поэтому внутреннее отношение с Государственной Думой решает, но есть пословица, что в чужой монастырь со своим уставом не ходят.

Если, допустим, обращаются в Государственную Думу с законопроектом, то, естественно, должны этот устав Государственной Думы соблюдать и Президент Российской Федерации, и правительство. Вы знаете, что Дума в своей примерной программе определила по инициативе президента и в соответствии с его Посланием очень много законопроектов, которые должны быть рассмотрены и приняты Думой по инициативе президента и правительства. Однако, к сожалению, Президент и Правительство Российской Федерации не соблюдают сами установленные ими сроки внесения в порядке законопроектной инициативы того или иного акта. Это вызывает сбой и затруднение в работе Государственной Думы.

Я думаю, здесь большое поле деятельности, именно в согласовании направлений законопроектной работы и у правительства, и у президента. Я хочу ради объективности отметить, что президент в какой-то мере пытается устранить этот недостаток, он принял указ об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в котором говорится о важном принципе и о формировании плана законопроектных работ на взимосогласованной основе, но, к сожалению, этот указ только отражает такие внутренние аспекты, как взаимодействие президента и правительства. В этом указе нет возложения обязанностей на правительство и структуры президента как-то согласовывать проблемы и с Советом Федерации и Государственной Думой.

Из этого указа выпали, к сожалению, из поля зрения указа согласительные комиссии, которые созданы в соответствии с Договором об общественном согласии, могли бы вложить определенный вклад в эту деятельность.

Надо сказать, что сейчас помимо государственной программы и закона о нормативных актах нужен документ, регулирующий процесс согласования всех законодательных инициатив, тут уже отмечалось, что бывает парадокс, по одному и тому же вопросу несколько субъектов вносят законопроекты, по концепции ни в чем не отличающиеся, только в деталях технического характера. Примером согласования сейчас можно назвать временное положение законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, которое было утверждено постановлением № 733. Правительство пытается, в меру своей компетенции, наладить эту свою согласовательную деятельность внутри подведомственных ему министерств и ведомств, а также с субъектами Российской Федерации. Но практика показывает, что даже эти хорошие

документы не выполняются, нет механизма для реализации этих актов. В данном случае, на мой взгляд, надо найти подходящую, устраивающую всех организационную форму.

Вот Совет Государственной Думы, рассматривая, поддержал инициативу президента о создании Объединенной рабочей группы по координации законодательной деятельности Федерального Собрания субъектов законодательной инициативы. Как мне известно, и Совет Федерации поддержал такую инициативу.

Сейчас мы совместно с Советом Федерации имеем Координационный совет по работе с субъектами Российской Федерации, и цель этого Координационного совета – учитывать и поддерживать инициативу субъектов Федерации. Это органы новые, они только формируются, и они могли бы внести определенный вклад в формирование государственной программы законопроектных работ.

Я положительно отношусь к идее пакетного рассмотрения законов. Пакетное рассмотрение законов позволяет иметь акты, которые исключают противоречия в регулировании того или иного вопроса. Поддерживая эту идею, я бы еще хотел отметить, что нам необходимо устранить, не только Госдуме, Совету Федерации, но и другим субъектам законодательной инициативы другую беду законопроектной деятельности – это некомплексный подход к регулированию тех или иных общественных отношений. Я приведу только один пример, в свое время, правда, это пример Верховного Совета, в свое время Верховный Совет принял 30 законов, предусматривающих в качестве механизма их обеспечения административную уголовную ответственность, но ни по одному из этих законов на сегодняшний день не предусмотрена эта конкретная административная и уголовная ответственность. Но вот тот же закон о средствах массовой информации, там есть гл. 6 специально, которая предусматривала, что за нарушения законодательства в средствах массовой информации установить гражданскую административную ответственность. В результате этого это не было установлено, и сейчас многие процессы в сфере средств массовой информации невозможно ввести в определенное цивилизованное русло из-за отсутствия механизма ответственности за нарушение этого законодательства.

Поэтому считаю, было бы целесообразным, когда вносится закон, то одновременно с ним вносится закон об изменениях и дополнениях во все действующее законодательство, вытекающее из нового закона, одновременно вносится закон об изменениях в уголовный, уголовнопроцессуальный, административный и гражданский и гражданско-процессуальный кодексы. Такое комплексное урегулирование позволит, чтобы закон сразу действовал, а у нас же, к сожалению, многие законы год, полтора года значатся как декларации без механизма действия. Вот это болезнь, с которой я, к сожалению, 4 года борюсь и в том Верховном Совете требовал, нажив себе противников в этой области, поскольку каждый комитет спешит принять закон, а уже о механизме он не беспокоится.

Думаю, нынешнее обсуждение вот этих проблем нас бы привело к тому, чтобы мы поняли главную идею, идею сотрудничества законопроектной деятельности, идею необходимости придать законопроектной деятельности общегосударственный характер и реально осуществляться с согласительным процессом в этой сфере между всеми субъектами законодательной инициативы.

Спасибо за внимание.

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Иванова Л.* Законопроектную работу надо координировать // Российские вести. М., 1994. 4 окт. № 187. С. 1.

*Останчук А.* Прошло совещание двух ветвей власти // Независимая газета. М., 1994. 4 окт. № 189. С. 2.

**Выступление на заседании Ученого совета Института государства и права Российской Академии наук, посвященном 100-летию со дня рождения выдающегося ученого-юриста Михаила Соломоновича Строговича.<sup>27</sup>**

*(г. Москва, конференц-зал института, 12 октября 1994 г.)*

Уважаемые коллеги! Друзья!

Позвольте вас сердечно приветствовать от имени Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Всех нас здесь собрало громадное уважение к жизненному и научному подвигу Михаила Соломоновича Строговича.

Большая честь выступать в стенах Института государства и права Российской Академии наук, где в течение многих лет трудился выдающийся ученый нашего века – Михаил Соломонович Строгович. Десять лет, как его нет, – но идеи, мысли, исследования Михаила Соломоновича только сейчас действительно находят реальное воплощение в законодательстве и правоприменительной практике России, болезненно нащупывающей пути к правовому демократическому государству – государству, где бы господствовали те принципы, которые Михаил Соломонович отстаивал не только в теоретических дискуссиях, но и в спорах с сильными мира сего.

Несомненно, что с высоты сегодняшнего времени Строгович – целая эпоха в развитии отечественного правоведения, патриарх юриспруденции. Обычно отмечают огромный вклад Михаила Соломоновича, внесенный им в правовую теорию. И это справедливо.

Мне же, как практику, хотелось бы подчеркнуть то великое влияние ученого Строговича, которое он оказал на правотворчество и правоприменение.

Нынешняя Конституция Российской Федерации, существенные изменения в уголовно-процессуальном законодательстве и ряд известных законов последнего времени – бесспорное доказательство этого тезиса.

Хотя и принято называть теорию уголовного процесса главным направлением исследований Михаила Соломоновича, я бы, правда, теперь вслед за академиком Б. Н. Топорниным рискнул назвать главным его серьезное влияние на формирование конституционных основ прав и свобод человека и гражданина (нынешней гл. 2 Конституции Российской Федерации). Идея Строговича о последовательном расширении процессуальных гарантий прав личности из органической составной части общих гарантий правосудия получила статус конституционных прав, чему посвящен ряд статей Конституции. Принципы состязательности и равноправия сторон, права обвиняемого на защиту, презумпция невиновности, материальной (объективной) истины в уголовном процессе теперь живая ткань Основного закона Российской Федерации.

Взгляды Михаила Соломоновича, выраженные в многочисленных блестящих трудах, по которым мы учились еще студентами, сделали его предтечей судебной реформы, которая так мучительно и болезненно, в преодолении огромного сопротивления осуществляется в стране. Идеи эффективной уголовной политики, создания сильного независимого и авторитетного суда воплощены в Законе о статусе судей, в Законе от 27 апреля 1993 г. об обжаловании действий и решений любых органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан.

Отдавая дань глубокого уважения выдающемуся ученому М. С. Строговичу, я отметил лишь те аспекты, которые мне близки как практику-законодателю. Естественно, что они затрагивают лишь малую толику обширнейших интересов Михаила Соломоновича, многие из которых ждут своего претворения в нашей законотворческой и правоприменительной практике.

Принципиальная, настойчивая и многолетняя полемика М. С. Строговича не только со своими оппонентами-теоретиками, но и с политиками, в свое время влияющими на практическую юрисдикцию, принесла блестящие плоды. Его идеи реализуются, они стали составной частью современного политического и правового мышления. За ними будущее.

Благодарю за внимание.

**Выступление на церемонии открытия Музейного комплекса прославленного полководца Великой Отечественной войны Маршала Советского Союза Георгия Константиновича Жукова 5 мая 1995 г.<sup>28</sup>**

*(пос. Жуковка Калужской обл.)*

Дорогие друзья!

Среди тысяч имен, связанных в памяти народной с грозными и героическими днями Великой Отечественной войны, имя маршала Георгия Константиновича Жукова, четырежды удостоенного высшего звания Героя Советского Союза, стоит особняком. Его с полным правом можно назвать одним из творцов Великой Победы, которой он отдал свой блестящий дар полководца.

Полвека миновало с той поры, когда 8 мая 1945 г. в поверженном Берлине от имени и по поручению Верховного Главнокомандования маршал Жуков принял капитуляцию фашистской Германии. Это был закономерный итог, заслуженная награда человеку, так неизмеримо много сделавшему для Победы.

А за плечами к этому времени у Георгия Константиновича Жукова был долгий путь от деревенского паренька, влюбленного в кавалерию, до заместителя Верховного Главнокомандующего. Он участвовал в разработке планов крупнейших операций Великой Отечественной войны. Разгром фашистов под Москвой и Сталинградом, прорыв блокады Ленинграда, Курская битва, освобождение Украины и Белоруссии, Висло-Одерская операция, завершившаяся взятием Берлина, – каждое из этих грандиозных событий непосредственно связано с именем знаменитого маршала.

Каждый год, отмечая годовщину Победы, Жукова непременно вспоминали, но делали это с осторожностью. Вышедшая четверть века назад книга его мемуаров пользовалась огромным успехом – и все-таки имя великого маршала оставалось словно в тени. И причины, наверно, ясны: на фоне такой крупной личности, какой был Жуков, терялись другие военные деятели, гораздо менее заметные в годы войны, и занявшие ключевые посты в государстве в послевоенное время.

Но ощущение поправленной справедливости всегда оставалось в сердцах простых россиян, которые, несмотря на официально принятую сдержанность в оценке исторической роли Жукова, сохранили образ великого полководца, именно с ним в первую очередь связывая Победу над жестоким врагом.

И сегодня, открывая памятник Георгию Константиновичу Жукову на его родине, мы сознаем, что это лишь малая толика признания его героических заслуг перед Отечеством. Пусть этот памятник станет еще одним символом нашей глубокой благодарности маршалу страны, ее преданному солдату, заслужившему любовь и уважение потомков.

**Выступление на похоронах депутата Государственной Думы Дмитрия Антоновича Волкогонова.**

*(8 декабря 1995 г.)*

Уважаемые коллеги, друзья!

Большое горе собрало сегодня нас здесь.

Кончина Дмитрия Антоновича Волкогонова – огромная утрата для всех нас. Это тяжелая и невозполнимая потеря для всего депутатского корпуса, для всей демократической общественности России.

Чем определяется след человека в обществе? Прежде всего – его делами, его активной жизненной позицией. Именно это свойство отличало покойного Дмитрия Антоновича. Воен-

ный и ученый, писатель и страстный общественный деятель, что в нашей жизни сочетается довольно редко, он относился к той по определению немногочисленной группе наших военных деятелей, которые стали совестью наших Вооруженных Сил и имели на это полное право, ибо единство армии и народа понимали как свою личную, неразрывную связь с ним, как святую обязанность перед людьми, доверившими армии свою судьбу.

Научные работы, книги Дмитрия Антоновича Волкогонова помогли людям приобрести новое видение крупных социально-философских и этических проблем на переломном этапе развития российского общества. Это было честное и яркое видение прошлого и настоящего нашей армии, нашей военной истории, наших побед и поражений, истории нашего общества и нашей Родины в целом. Это видение – со стороны человека, глубоко ответственного за судьбы страны и ощущавшего ее судьбу как свою собственную.

Дмитрий Антонович Волкогонов всегда был человеком активным и деятельным. Для многих из нас, его коллег, общественное лицо Дмитрия Антоновича определяет в первую очередь его вклад в развитие парламентаризма в России. Впервые Дмитрий Антонович Волкогонов избирался депутатом Верховного Совета РСФСР в начале перестройки в 1985 г., а в 1990 г. стал народным депутатом, а затем – членом Верховного Совета России.

С этого времени мы вместе работали в Верховном Совете, а затем в Государственной Думе Российской Федерации, и я не могу забыть, сколько сил и энергии отдал Дмитрий Антонович подготовке таких важных законов, как закон об обороне, о воинской обязанности и военной службе, будучи членом Комитета Верховного Совета по обороне. А сколько подлинно светлых его идей остались не воплощенными в закон! О моральном авторитете Дмитрия Антоновича свидетельствует тот факт, что был неперменным членом Комиссии по депутатской этике, а также Комиссии Совета Национальностей по вопросам развития культуры, языка, национальных традиций и охраны исторического наследия.

Политическая деятельность покойного не ограничивалась, как известно, парламентом. Твердый сторонник демократических преобразований в России, он весь свой многолетний опыт кадрового военного и ученого принес на алтарь новой, свободной России, работая на таких важнейших постах, как председатель Государственной комиссии по созданию министерства обороны, армии и флота Российской Федерации, а затем – советником Президента России по обороне и безопасности.

Последние три года, уже будучи тяжело больным, он нашел в себе силы возглавить Комиссию при Президенте Российской Федерации по военнопленным, интернированным и пропавшим без вести, и самоотверженно в ней работал.

Вся его жизнь была горением во благо его народа, его страны – как он понимал это благо своим чутким и добрым сердцем. И сделанное им на ниве демократических преобразований останется вечным ему памятником в душах его сограждан.

Прощай, дорогой друг! Мир праху твоему!

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ АССАМБЛЕИ, КОНГРЕССЫ, КОНФЕРЕНЦИИ, СЕМИНАРЫ И СИМПОЗИУМЫ

### Позиция России по отношению к программе «Партнерство ради мира».<sup>29</sup>

*Выступление на пленарном заседании Североатлантической Ассамблеи (г. Осло, Норвегия, 30 мая 1994 г.)*

Господин председатель!

Коллеги и друзья!

Позвольте поблагодарить от имени делегаций Государственной Думы и Совета Федерации за возможность высказать мнение по поводу актуальных проблем безопасности, обсуждаемых здесь. В парламенте России, как вы знаете, существует широкий спектр мнений по программе «Партнерство ради мира». В то же время, бесспорно, что мы последовательно выступаем за формирование эффективной системы безопасности и стабильности на континенте, которая учитывала бы интересы всех без исключения государств североатлантического региона.

Российская стратегия широкого общеевропейского партнерства отводит ключевую роль Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе, признанному стать эффективной общерегиональной политической организацией. Предлагаем также трансформировать совет североатлантического сотрудничества в самостоятельный, но тесно связанный с ОБСЕ орган военно-политического сотрудничества. Цель – координация усилий НАТО, ЕС, Совета Европы, ЗЕС и СНГ в области укрепления стабильности и безопасности, миротворчества и защиты прав национальных меньшинств.

В этом контексте могло бы найти свое место и предложение НАТО о «Партнерстве ради мира», которое в целом представляется как один из важнейших элементов формирования европейской безопасности на военно-политическом направлении.

Россия намерена придать нашему участию в ПРМ весомый характер. Именно на это ориентированы подготовленные Россией практические параметры сотрудничества с НАТО. Рассчитываем на их основе и с учетом мнения НАТО подготовить программу сотрудничества Россия – НАТО. Масштабный характер последней подчеркивал бы особую роль России во взаимоотношениях с Североатлантическим блоком. Ведь сама жизнь выдвигает и будет выдвигать Россию на такую роль. Это, в частности, обуславливается уже одним тем, что на Россию ложится особая ответственность за предотвращение распространения ядерного оружия, миротворческая роль в решении этнических и иных конфликтов, бушующих в границах бывшего Советского Союза.

Видим следующие основные направления партнерства с НАТО:

- взаимодействие между военными ведомствами, командованием, штабами с учетом того, что речь идет об отношениях между двумя мощнейшими военными машинами с глобальными возможностями и глобальной ответственностью;
- налаживание серьезного диалога с НАТО по вопросам конверсии. Имеем в виду как технологический обмен, так и дополнительные инвестиции в российскую экономику;
- совместные усилия по поддержанию мира, проведению совместных учений;
- создание механизма политконсультаций по широкому кругу международных проблем, в первую очередь связанных с обеспечением безопасности и стабильности в европейском регионе.

Интересы России связаны с евроазиатским характером нашего государства и равновесия на Западе и Востоке. Партнерство – лишь часть нашей стратегической линии, для нас

безопасность в Азии не менее важна, чем на западном направлении. Рассчитываем здесь на активную совместную с другими государствами СНГ работу.

Поддерживая идеи «Партнерства ради мира», участие в нем стран СНГ, – надо не меньше, а может быть, и приоритетное значение придавать проблеме создания евразийской системе коллективной безопасности.

Благодарю за внимание!

**Межпарламентский семинар Розе-Роут «Региональная безопасность и сотрудничество в Центральной Европе», организованный Североатлантической Ассамблеей и Парламентом Румынии.**

*(Синая, Румыния, 15 июля 1994 г.)<sup>30</sup>*

Дамы и Господа!

Для России отношения с государствами СНГ имеют приоритетное значение. В контексте этого концептуального положения мы активно способствуем поиску путей разрешения конфликтных ситуаций на территории бывшего СССР. При этом мы не монополизировали эту роль и приветствуем участие других государств, в том числе ООН, НАТО и СБСЕ, в разрешении конфликтов, рассчитываем на их политическую, финансовую и иную помощь. Это в полной мере относится к приднестровской ситуации в Республике Молдова, которая, как известно, в апреле с. г. с определенными оговорками ратифицировала Соглашение о создании СНГ и Договор о создании экономического союза.

Какие же политико-правовые принципы мы видим в основе разрешения конфликта в Приднестровье?

Это прежде всего:

- строгое соблюдение хельсинкских соглашений о незыблемости государственных границ в Европе;
- уважение суверенитета, независимости и целостности Республики Молдова;
- приоритет прав человека, уважение прав всех людей независимо от их национальности;
- признание права Приднестровья на особый государственно-правовой статус;
- учет интересов безопасности всех государств – соседей Республики Молдова и России.

Именно на осуществление этих принципов были направлены политические и конкретные инициативы России, выраженные в:

соглашении между Россией и Республикой Молдова от 21 июля 1992 г. о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта;

договоренностях Президентов России и Республики Молдова о разработке механизма политического урегулирования конфликта путем прямых переговоров между руководством Молдовы и Приднестровья;

Посланиях Президента России Б. Н. Ельцина от 12 февраля 1994 г. к Снегуру и Смирнову об активизации переговоров в приднестровском урегулировании.

При осуществлении своей политики на мирное урегулирование ситуации в Приднестровье мы полностью уважаем волю народа Молдовы, высказанную во время февральских выборов и мартовского опроса, когда из трех четвертей населения страны, пришедших на избирательный участок, 95,4 процента ответили «Да» на вопрос: «Вы за то, чтобы Республика Молдова развивалась как независимое, целостное и неделимое государство в границах, существовавших на день провозглашения ее суверенитета (23 июня 1990 г.), проводящее политику нейтралитета, поддерживающее отношения взаимовыгодного сотрудничества со всеми странами мира, гарантирующее всем гражданам равные права в соответствии с нормами международного права».

Хотя и население Приднестровья не участвовало в выборах и опросе, Тирасполь, как известно, заявил, что их итоги создают «хорошие предпосылки по политическому урегулированию проблемы Приднестровья». Об этом свидетельствуют и отдельные встречи Снегура и Смирнова.

В соответствии с Соглашением между Россией и Молдовой от 21 июля 1992 г. удалось достигнуть полного прекращения боевых действий, создать зону безопасности, куда введены воинские контингенты миротворческих сил России, Молдовы и Приднестровья, находящиеся в подчинении Объединенной контрольной комиссии (ОКК), в котором представлены Россия, Молдова и Приднестровье. Следует отметить, что в Объединении миротворческих сил от России задействованы 1300 человек, более 100 единиц бронетехники, вертолетная эскадрилья, полевой узел связи. Финансирование и транспортные расходы на содержание миротворческих сил несет Россия. Конфликт переведен в стадию поиска политического урегулирования. В январе прошлого года Кишинев и Тирасполь начали прямой диалог. Хотя и переговорный процесс идет медленно и трудно, но не гремят выстрелы, не убивают людей. Это уже немало-важное достижение в миротворческом процессе. В котором есть определенные усилия России.

Особо следует отметить активные миротворческие усилия в указанном регионе полномочного представителя Президента России Васева. С апреля 1993 г. к процессу политического урегулирования подключилась специальная миссия ОБСЕ. Россия как участник этой организации готова совместными усилиями стимулировать политический диалог между Кишиневом и Тирасполем.

Прошедший этап миротворческой роли России оценивается позитивно официальными лицами Кишинева и Тирасполя. Присутствие миротворческих сил России в приднестровском регионе является стабилизирующим фактором, и оно необходимо для окончательного урегулирования конфликта.

В данное время начался следующий этап урегулирования приднестровского конфликта, который, надеемся, будет завершающим. Хотя это во многом зависит от доброй воли Кишинева и Тирасполя и поддержки мировым и европейским сообществами посреднической роли России. Естественно, что процесс в урегулировании конфликта будет зависеть и от готовности к компромиссам при сохранении территориальной целостности Республики Молдова и предоставлении особого государственно-правового статуса Приднестровью с широкой степенью автономии.

Заметное снижение острой кризисной ситуации в регионе дает основание для реализации этой цели. Думается, что молдавским и приднестровским парламентариям хватит государственной мудрости. Понятно, что в числе наиболее важных вопросов перед парламентариями Республики Молдова будут принятие новой Конституции, решающей, в частности, и проблемы государственно-правового статуса Приднестровья и Гагаузии, и либерализация действующего языкового законодательства.

Теперь о роли и проблеме вывода 14-й армии из Приднестровья. Бесспорно, и это многие признают в Республике Молдова и в ее приднестровском регионе, что эта армия здесь явилась и является гарантом спокойствия и мира. Республика Молдова, суверенное и независимое государство и между ней и Российской Федерацией определяют сроки и порядок вывода 14-й армии. Она будет выведена, и думаю, что сроки будут синхронизированы по мере разрешения и завершения «приднестровского» конфликта и установления стабильного мира в регионе.

Дамы и господа! Есть надежда, что «приднестровский конфликт» будет исключен из числа многочисленных конфликтов в ближайшее время. (Те, которые хотят урегулирования и не хотят урегулирования, есть по обе стороны.) Россия приложит здесь значительные усилия.

**Выступление на Международном симпозиуме по практической реализации авторских прав.**

*(Москва, гостиница «Славянская», конференц-зал, 21 июня 1994 г.)*

Уважаемые российские участники и иностранные гости!

Дамы и господа!

От имени Государственной Думы Российской Федерации я рад приветствовать участников этого первого в Российской Федерации симпозиума по практической реализации авторских прав и открыть его работу.

Особо я хотел бы отметить, что этот первый симпозиум организован совместно с Всемирной организацией интеллектуальной собственности, специализированной организацией ООН, имеющей экспертов мирового уровня в области охраны интеллектуальной собственности. Мы хотели бы выразить удовлетворение тем, что плодотворное сотрудничество с ВОИС, которое было для нас крайне полезно в ходе разработки проекта закона об авторском праве и смежных правах Российской Федерации, успешно продолжается.

Закон об авторском праве и смежных правах Российской Федерации, принятый Верховным Советом 9 июля 1993 г., вступил в действие с 3 августа прошлого года. Этот закон без сомнения позволил России закрепить высокий уровень охраны прав на результаты творческой деятельности и соответствует современным международным стандартам в этой области. Закон полностью позволяет Российской Федерации участвовать в будущем в целом ряде международных соглашений в этой области в частности, в Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений. Для России с ее творческим потенциалом такой закон, открывающий простор для международного сотрудничества, крайне важен.

Но любой самый лучший и самый передовой закон может остаться на бумаге без эффективного практического применения его норм. Поэтому закономерно то, что российскими организаторами симпозиума выступили правоохранительные органы: Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции. Именно от них зависит, как будет действовать новый российский закон.

Глобальные изменения, которые сейчас переживает Россия в политике, экономике, социальной области, затрагивают и авторское право. Да, в условиях плановой нормированной экономики такое явление, как «пиратство», было нам незнакомо: планы издательств, киностудий, театров утверждались и не было практически места для несанкционированного использования произведений. Сейчас с приходом свободных коммерческих отношений ситуация резко изменилась. Незаконное тиражирование книг, фильмов, пластинок, программ для ЭВМ стало источником выгодного бизнеса.

«Пиратство» не только мешает тем российским предпринимателям, которые хотят вести честный бизнес. Оно отрицательно влияет и на российскую культуру, отнимая деньги и обедняя и без того небогатые организации культуры и зачастую несет с собой мутный поток третьесортной зарубежной продукции.

Понимая важность этой проблемы, в рамках Государственной Думы начата работа по разработке соответствующей уголовной и административной ответственности за незаконное использование произведений в коммерческих целях. Такие меры существуют в законодательстве многих стран мира, и хотелось бы надеяться, что в рамках симпозиума иностранные эксперты смогут познакомить нас с таким опытом.

Поэтому закономерно, что в рамках симпозиума предусмотрена работа таких секций как:

- «Характер и виды пиратства»;
- «Роль полиции: средства проведения эффективных рейдов»;
- «Полиция, прокурор и судья: подготовка и слушание судебного дела»;
- «Гражданские иски в связи с нарушением авторских прав»;
- «Средства судебной защиты и наказания за пиратские действия» и «Реализация законодательства на границе: таможенные вопросы».

Ведущие зарубежные эксперты из Европы и США готовы в рамках симпозиума поделиться конкретным опытом правоприменительной деятельности по охране авторских прав. Со своей стороны, мы с удовлетворением отмечаем, что в аудитории сегодня присутствуют депутаты Государственной Думы; судьи Верховного Суда Российской Федерации и Московского городского суда; специалисты Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Московского арбитражного Суда; работники центрального аппарата Генеральной прокуратуры, Прокуратуры г. Москвы и Московской области; оперативные работники Министерства внутренних дел, ГУВД г. Москвы и Московской области; Министерства юстиции, Министерства иностранных дел;

Государственного комитета по антимонопольной политике; Государственно-правового управления Президента Российской Федерации; Департамента налоговой полиции и другие.

В зале присутствуют также представители творческой интеллигенции и творческих союзов, российские предприниматели, озабоченные проблемой охраны авторских прав.

Хотелось бы пожелать большого успеха этому международному симпозиуму, который, без сомнения, положит начало более действенной и эффективной защите авторских прав, защите, которая так важна для будущего России.

**Выступление на семинаре Розе-Роут «Безопасность и стабильность в Средиземноморском регионе», организованном Североатлантической Ассамблеей и Парламентом Италии.**

*(12 сентября 1994 г., Италия, о. Капри, Палаццо де Конгресси)*

Российская делегация с большим интересом выслушала выступление сенатора Жан Джакоме Мигоне по проблемам конфликта в бывшей Югославии. В выступлении много интересных идей, с которыми можно было бы согласиться. К сожалению, в российском обществе и парламенте отсутствует единый подход к югославской проблематике. Тем не менее Госдума в основном разделяет позицию политического решения проблемы бывшей Югославии и критически оценивает эффективность политики санкций, а в некоторых случаях – пагубное значение их для некоторых соседей Югославии.

Ситуация вокруг боснийского урегулирования кардинально изменилась ввиду принципиального поворота Белграда в поддержку мирного плана стран Контактной группы по БиГ, его решительного отмежевания от линии Р. Караджича.

С. Милошевич, и это отчетливо показала недавняя беседа с ним А. В. Козырева, всерьез намерен осуществлять экономическую и политическую блокаду боснийских сербов, дожимая их до принятия мирного плана. Он готов к прямым контактам с лидерами других государств на пространстве бывшей Югославии. Другими словами, камень преткновения сегодня не Белград, а Пале.

В этой ситуации совершенно неоправданно продолжать наказывать народ СРЮ за безответственную позицию Р. Караджича. С. Милошевичу для успешной борьбы с экстремистами среди боснийских сербов и в самой Сербии сейчас надо продемонстрировать осязаемые результаты своей конструктивной линии навстречу требованиям мирового сообщества.

Именно поэтому считаем своевременным и оправданным в качестве позитивного ответа на решительные действия Белграда приостановить «первый набор» санкций (открытие аэродрома в Белграде для пассажирских перевозок, разрешение на осуществление спортивных и культурных контактов) в отношении СРЮ. Тем более что, по существу, это лишь символический жест, не размывающий режима санкций.

Вопрос о международном мониторинге границы СРЮ и БиГ не является ключевым, его можно было бы осуществлять и силами международных гуманитарных организаций. Главное,

на наш взгляд, – закрепить Белград на занятой им конструктивной позиции, помочь С. Милошевичу привлечь в поддержку мирного плана большинство сербов.

Иначе ситуация в лучшем случае останется тупиковой, а в худшем – пойдет по неконтролируемому военному сценарию.

Что касается снятия эмбарго на поставки оружия в БиГ, то эта идея скорее носит характер политического лозунга, нежели способна оказать реальную помощь Сараево. Ведь прежде чем боснийская армия сможет освоить новые тяжелые вооружения, Р. Караджич воспользуется этим, чтобы развернуть наступление по всем фронтам. Причем не стоит рассчитывать и на то, что в этом случае Белград останется в стороне. Вызванная в результате такого шага эскалация кровопролития поставит вопрос о прекращении миротворческой операции ООН, в том числе и российских сил, в БиГ. Надо сказать, что негативные последствия отмены эмбарго осознают в Сараево и в Загребе.

Задача восстановления мира в БиГ облегчилась бы, если бы удалось демилитаризовать Сараево – главный невралгический узел конфликта. С этим согласно командование СООН в БиГ. Это же крайне важно и для самого правительства в Сараево.

И еще одно. Любое урегулирование в БиГ будет прочным только в том случае, если оно будет опираться на равенство прав всех трех народов, включая сербов, в будущей Унии БиГ, в том числе их права на самоопределение.

### **Международная конференция по коммерческому кредитованию с обеспечением в Содружестве Независимых Государств**

*(Москва, 4–5 ноября 1994 г.)<sup>31</sup>*

*Михаил Митюков, Первый заместитель Председателя Государственной Думы Российской Федерации, Москва.* Уважаемые господа и дамы, позвольте от имени Государственной Думы, Федерального Собрания Российской Федерации приветствовать международную конференцию по коммерческому кредиту, залогу и гарантиям в России и странах Содружества. Обсуждаемые вами проблемы носят не только теоретический, правовой характер, но и непосредственно связаны с экономической и политической действительностью нашей страны. Несомненно, что настоящее и будущее реформ в России и государствах СНГ в определенной мере связано с инвестициями в нашу экономику, кредитами. И здесь замкнутый круг. Многие наши иностранные друзья говорят: будет создана должная обстановка в стране – потекут кредиты. Но такая обстановка, в свою очередь, во многом зависит от оздоровления экономики, в чем не последнюю роль играют инвестиции, в том числе и иностранные. Несомненно, что правовое обеспечение – залог укрепления доверия иностранных инвесторов и кредиторов нашему государству, предпринимателям России. Весьма в противоречивых условиях переходного периода в России создается юридическая база рыночной экономики. Приняты законодательные акты о собственности, о банках, инвестициях, о внешнеэкономической деятельности, о валютных операциях, залоге, фермерском и крестьянском хозяйстве. Это законодательство первого этапа весьма противоречиво. Честно надо сказать, что это законодательство – плод многих политических компромиссов, плод присоединения несоединимого, многих идеологий, в том числе экономических и политических. Сейчас происходит переосмысливание и корректировка как принятых актов, так и в целом перспектив законодательной деятельности Федерального Собрания. Хорошее начало в этом положила Конституция 1993 г. и принятая недавно Государственной Думой первая часть Гражданского кодекса. Но это только начало, это идеология второго этапа, если так можно выразиться, переходного периода. В ближайших планах парламента прежде всего обновление банковского законодательства. Сейчас два проекта готовы, они в ближайшее время будут обсуждаться, инвестиционного законодательства. Принятие законов об ипотеке, об акционерных обществах, ценных бумагах, совершенствование

судебной системы, разрешающей экономические споры. Будут приняты новые редакции законов об арбитражных судах и Арбитражно-процессуальный кодекс. Всего 76 правовых актов, которые необходимо принять к декабрю 1995 г., затрагивающих именно сферу экономики. Хочу сказать, что в отличие от прошлого Верховного Совета Государственная Дума поворачивается именно к экономическим реформам. Но политические страсти, дискуссии не позволяют вплотную заняться этими важными аспектами, поэтому немудрено, что президентские указы во многом восполняют ниши и пробелы в регулировании экономической деятельности нашего государства. Многие критикуют это положение, я на него смотрю весьма беспристрастно и объективно, поскольку в период становления нового парламентаризма вряд ли возможно парламенту поспеть за реалиями экономической жизни. Не все идет гладко. Грядут, видимо, большие дискуссии по проекту нового земельного кодекса. Главной темой этих дискуссий, видимо, явится проблема пределов распространения частной собственности на землю, как далеко идти в этом вопросе. Аграрная партия, которая в какой-то мере, как говорится, инициатор новой редакции Земельного кодекса, естественно, пытается ограничить эти пределы. Демократические фракции предложили свой проект закона о земле, где к этому вопросу подходят именно с рыночных позиций.

Надо отметить, что перспективы сотрудничества с Западом во многом будут зависеть от законодательства, не только регулирующего экономические сферы, но и от законодательства, регулирующего политические институты в нашей стране. Прежде всего от таких законов и их применения, как закон о гражданстве, от будущего закона об иностранцах и лицах без гражданства, даже от таких, казалось бы, далеких законов, как законы о выборах и референдуме. Конечно, этот ряд законодательных актов, который предстоит принять в конце этого года, начале года, можно продолжить. Нынешняя конференция дает громадную пищу для законодателей, нужно поразмышлять на выдвинутыми идеями и возможностями претворения их не только в реалии законов, но и в правоприменительную практику. Правильно отмечалось здесь многими ораторами, особенно в первой части, что законы принять-то можно, но как они будут работать? Они могут превратиться в мертвую букву. Да, применение наших законов во многом зависит от того уровня общественного согласия, которое есть и которое будет достигаться в нашей стране. Много интересных идей высказано, затрагивающих важные аспекты коммерческих кредитов, договорного права, права собственности, залога, взысканий на имущество, банкротства и также вот сейчас темы, которые идут, о регистрации залога и сделок и имущества. Я думаю, что опубликованный отчет о конференции станет одним из пособий в законопроектной работе Государственной Думы, и мы его, естественно, проработаем во всех комитетах, и хотелось бы, чтобы этот отчет появился не через многие месяцы, а в ближайшее время.

Позвольте поблагодарить организаторов конференции и Высший Арбитражный Суд за возможность услышать интересные идеи и также критику в применении действующего законодательства. Благодарю за внимание.

*Отклики, комментарии, краткое содержание:*

Ньюсмейкеры дня // Коммерсантъ-DAILY 1994. 54 ноября. № 211. С. 3.

### **Международный семинар омбудсменов.**

*(27–29 ноября 1994 г.)*

#### ***Вступительное слово<sup>32</sup>***

*Митюков М. А.* Уважаемые дамы и господа, коллеги и зарубежные друзья!

Рад приветствовать вас от имени Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации и выразить надежду, что столь высокая и интересная встреча

обогатит наш небольшой еще складывающийся отечественный опыт в сфере обеспечения прав человека.

История нашего государства показала, что существующие государственные институты: суды, прокуратура и другие правоохранительные органы не могут в достаточной мере и эффективно защищать права человека. Преодолев сопротивление антидемократических сил и ведомственных интересов, новая российская Конституция 1993 г. впервые учредила институт уполномоченного по правам человека. Будущий конституционный федеральный закон наполнит демократические идеи этого института конкретикой и он станет реальностью. Сейчас идет в парламенте напряженное, порой сопряженное с драматическими эпизодами прохождение этого закона.

Определенные начала защите прав человека положила учрежденная президентом Комиссия, возглавляемая известным правозащитником и политическим деятелем Сергеем Адамовичем Ковалевым. Мне вдвойне приятно, что эта комиссия наряду с другой комиссией – Комиссией по законодательным предположениям, возглавляемой мной, в свое время явились прообразом, окном в парламент. Комиссия Сергея Адамовича уже сделала немало. Нам всем известен ряд объективных и нелицеприятных для многих докладов о состоянии охраны прав человека в нашей стране.

Надеемся, что столь высокий авторитет, обеспеченный Конституцией и законом, станет одним из опорных рычагов формирования гражданского общества в нашей стране.

Позвольте еще раз, дамы и господа, друзья, пожелать успехов и результативности семинару.

*Отклики, комментарии, краткое изложение:*

*Журавлев П.* Сергея Ковалева навещают коллеги // Сегодня. М., 1994. 29 ноября.

Омбудсмены встречаются в Москве // Думское обозрение. М., 1994. 29 ноября. С. 10.

### **Выступление на XXI Международном конгрессе латинского нотариата.**

*(Берлин, 29 мая – 3 июня 1995 г.)<sup>33</sup>*

Уважаемые дамы и господа! Дорогие коллеги!

От имени Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации сердечно приветствую участников XXI Международного конгресса латинского нотариата. Вступление российского нотариата в Международный союз латинского нотариата – это наше общее торжество. Оно знаменует завершение важного этапа реформы нашего нотариата в последние несколько лет, которые стали яркой страницей в его новейшей истории.

Этот этап начался с возрождения в России института негосударственного, частного нотариата, ставшего возможным с принятием 11 февраля 1993 г. нового законодательства о нотариате – Основ законодательства Российской Федерации о нотариате. Этот закон был вехой в развитии нотариального дела в России.

Более двух лет, прошедших после принятия этого законодательства, свидетельствуют о его высокой эффективности и своевременности. Число нотариусов, занимающихся частной нотариальной практикой, в России ныне приближается к пяти тысячам и продолжает расти. Объединяющие их нотариальные палаты созданы в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации.

Нотариусы, занимающиеся частной практикой, сумели увеличить объем оказываемых ими населению юридических услуг более чем в два раза по сравнению с 1992 г., когда в стране существовал только государственный нотариат. Повысилась оперативность нотариального обслуживания наших граждан. Полагаю, что прогресс в этой области будет нарастать и станет постоянным.

Сказанное свидетельствует о том, что негосударственный нотариат вносит все более важный вклад в обеспечение защиты прав и законных интересов российских граждан и юридических лиц.

Позвольте остановиться на законодательных усилиях в направлении совершенствования работы нашего нотариата.

В этом году на рассмотрение Государственной Думы внесен новый законопроект, касающийся проблем нотариата, – проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате». Необходимость внесения изменений и дополнений в сравнительно недавно принятое законодательство вызвано серьезными причинами. Появились новые виды гражданско-правовых отношений, которые существенно усложнили их нотариальное оформление. А это потребовало предъявления более высоких требований к профессиональной подготовке российских нотариусов, их способности вести нотариальную работу на современном уровне. Мы настаиваем на этих высоких требованиях к нотариусам, ибо сегодня они стали реальной силой, способствующей укреплению законности и правопорядка в России, превращению нашей страны в подлинно правовое государство.

Вместе с тем в работе нотариата возникли определенные трудности, появились некоторые неувязки в сфере взаимодействия Федеральной нотариальной палаты и Министерства юстиции. Каждый из них разработал свой проект закона об изменении действующего законодательства о нотариате, оба они рассматривались на парламентских слушаниях, в результате которых в Государственную Думу был внесен единый согласованный проект указанного закона.

Основные положения предлагаемого законопроекта сводятся к созданию единой системы нотариата в России, к установлению контроля со стороны органов юстиции за деятельностью местных нотариальных палат и отдельных нотариусов в форме выдачи лицензии на занятие нотариальной практикой, определения количества практикующих нотариусов на определенной территории, утверждения образцов нотариальных документов, проведения проверок качества работы нотариусов. Закон пересматривает перечень и компетенцию должностных лиц исполнительной власти, наделенных правом совершать некоторые нотариальные действия.

Данный законопроект довольно успешно прошел первое чтение в Государственной Думе и сейчас готовится ко второму чтению. Возможно, оно состоится еще на этой неделе. Хочу отметить, что в процессе подготовки ко второму чтению Комитет Государственной Думы по законодательству получил более двадцати официальных отзывов на проект от субъектов Российской Федерации, а также от Президента РФ и Правительства РФ, не говоря уже об отзывах со стороны местных нотариальных палат. Я полон надежды, что второе, а затем и третье чтения данного законопроекта пройдут успешно и проект станет законом еще в этом году.

Я не сомневаюсь, что деятельность Федеральной нотариальной палаты России, ставшей ныне равноправным членом Международного союза латинского нотариата, будет успешно развиваться и в будущем, способствуя защите права собственности и иных имущественных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, содействуя развитию рыночных отношений в России и защите прав физических и юридических лиц в условиях рыночной экономики.

Позвольте пожелать успехов в деятельности Международного союза латинского нотариата и всех его членов ради торжества законности и демократии в наших странах.

Благодарю за внимание!

**Выступление на IV Парламентской конференции региона Балтийского моря.**

*(о. Борнхольм, 12–13 сентября 1995 г.)*

Господин председатель!

Дамы и господа!

Рад вас приветствовать от имени Государственной Думы Российской Федерации. Дума, которой осталось функционировать немного, активно сотрудничала с Советом государств Балтийского моря. В развернувшейся предвыборной кампании проблемы безопасности в Балтийском регионе используют многие политические силы. Пытаются на нем делать капитал определенные экстремистские силы.

Надежную безопасность не построишь, если все время будем вспоминать новейшую историю и историю прошлых веков. Нам надо смотреть вперед в XXI в. Для этого надо отказаться от многих устремлений.

Европейская безопасность немыслима без безопасности отдельных регионов, региону Балтики в данном контексте мы отводим первостепенную роль. Важно, что уже сложились структуры в самых различных областях – от сохранения природных ресурсов до соблюдения прав человека и основных свобод.

Приоритетность задачи укрепления безопасности на региональном уровне подчеркивается характером новых рисков и вызовов, среди которых мы выделяем неустойчивость демократических институтов, социальную нестабильность и трудности переходного периода, ущемление прав национальных меньшинств, территориальные претензии. Надо ли говорить, насколько взаимодействие в решении проблем такого характера актуально для Балтийского региона?

По проблемам будущей безопасности в нашем парламенте сложилось мнение, что она должна осуществляться не через расширение НАТО. Все действующие в сфере безопасности европейские организации должны совершенствоваться; требуется наладить их тесную координацию, создать своего рода «стыковочные узлы». ОБСЕ, за которой закрепляется центральная роль в обеспечении европейской безопасности и стабильности, видимо, должна стать главным партнером СГБМ в усилиях по превращению Балтийского региона в зону продвинутого взаимодействия. Важно не распылять усилия отдельных организаций, а совместно и скоординированно добиваться решения актуальных задач европейской и региональной повестки.

Сейчас под эгидой ОБСЕ разворачивается дискуссия по формированию новой модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI в. К этой работе уже подключились некоторые многосторонние структуры, такие как Совет Европы, СНГ. Евросоюз, например, представил интересные соображения по типологии рисков и угроз для безопасности. Считаем, что СГБМ со своего угла мог бы внести лепту в формирование модели. Почему бы не попытаться совместно в рамках балтийского региона сформировать видение региональной безопасности в различных измерениях? Тогда можно было бы от имени нашего Совета передать эти соображения в ОБСЕ для учета при разработке новой модели безопасности.

Еще один «стыковочный узел» между СГБМ и ОБСЕ видим в работе по реализации положений принятой на будапештском саммите в декабре 1994 г. «Декларации по вопросам Балтийского региона». Правозащитный аспект нашего взаимодействия на региональном уровне, – а именно на это нацелена Декларация, – ни в коем случае не должен уходить в тень. Всем очевидно, что в ряде государств балтийского бассейна дела с обеспечением прав человека, особенно прав меньшинств, обстоят не очень благополучно. Более того, именно здесь мы находим примеры серьезных и массовых нарушений прав меньшинств, требующих адекватной реакции со стороны международного сообщества и европейских институтов сотрудничества. Сохранение дискриминационного законодательства в Латвии и Эстонии в отношении сотен тысяч русскоязычного населения, к сожалению, создает угрозу безопасности в этих регионах.

Связка ОБСЕ – СГБМ видится из существенных элементов новой европейской конструкции. Совет государств Балтийского моря мог бы проработать предложения по использованию в рамках ОБСЕ оправдавшего себя при подготовке Пакта стабильности опыта проведения Балтийского регионального стола. Необходимо сохранить этот форум для диалога и совместного

поиска решений имеющихся проблем. Балтийский стол надо в дальнейшем ориентировать не только на правозащитную проблематику и экономическое сотрудничество, но и проблемы безопасности.

Все это – крупные задачи перспективного характера. Но перед СГБМ стоят и более «заземленные», однако вовсе не менее значимые вопросы текущей повестки, от которых зависит безопасность в регионе. Российская сторона предлагает активизировать работу по их решению.

Имею в виду, в частности, создание Балтийского банка данных и информационных систем по конкретным аспектам сотрудничества в привязке к предложению Польши об учреждении Постоянного секретариата СГБМ.

Назрела потребность в переводе на более солидную основу сотрудничества миграционных, консульских, таможенных служб определенных государств. Хотим и далее поощрять углубление прямых связей на уровне отдельных областей, муниципалитетов, приграничных районов, в том числе по таким конкретным, жизненным вопросам, как культурные обмены, экология, торговля, борьба с преступностью.

Что касается сотрудничества стран СГБМ в экономической области, то следовало бы продолжить усилия по гармонизации экономического законодательства, стандартизации товаров и услуг, введению унифицированных процедур деловых сделок и привлечения инвестиций. Важно способствовать комплексному развитию региона, без исключения каких-либо стран или территорий из инвестиционных потоков. Нельзя, чтобы в регионе сформировались новые разграничительные линии по уровню социально-экономического развития или качества жизни.

Приоритеты экономического взаимодействия: разработка мер по повышению конкурентоспособности производств в странах с переходной экономикой, развитие телекоммуникаций, морского транспорта. Это желательно обсуждать на регулярных совещаниях министров экономики и руководителей других «отраслевых» министерств стран балтийского региона. Очередную встречу министров экономики можно было бы, например, провести в одном из городов российского северо-запада с участием представителей деловых кругов и регионов.

Считаем необходимым и дальше прорабатывать идею создания специального фонда поддержки экономического сотрудничества, который мог бы формироваться за счет взносов стран СГБМ, КЕС, международных финансовых институтов, частных банков и других коммерческих структур.

Мы за всемерное укрепление элементов межпарламентского взаимодействия в рамках СГБМ. Нужно подумать и над тем, чтобы контакты парламентариев становились более специализированными, охватывали соответствующие комиссии и другие структуры национальных парламентов. Видимо, можно подумать в будущем о создании парламентской ассамблеи.

СГБМ – весьма перспективная организация. От нас самих зависит, как будут выписываться ее роль и место в европейской архитектуре будущего, будущая европейская безопасность.

## II. СТАТЬИ

### **Соглашение о гражданском мире – ответ на требование общества<sup>34</sup>**

У соглашения о гражданском мире, которое предложил подписать президент, я уверен, есть перспектива. Сложно возражать против самой идеи – в принципе, все партии, группы, фракции громко заявляют, что они за консолидацию, сотрудничество, гражданский мир и согласие. Соглашение предполагает найти те точки соприкосновения, которые являются общими, определить, на каких началах будет основана договоренность, какие обязательства берет на себя правительство, другие государственные органы, какие – партии, профсоюзы, общественные организации. Выступать против этой идеи – значит выступать против того господствующего в народе мнения, что пора кончать с конфронтацией, нужен мир и согласие. Соглашение о гражданском мире не должно быть только декларацией. Назвав точки соприкосновения, общие цели и задачи, он должен предложить и механизм осуществления договоренности, и обязательства сторон, определенную политическую ответственность тех, кто подпишет меморандум. К подписанию будет приглашен широкий круг участников, представители не менее ста общественных организаций, политических партий, профсоюзов и религиозных конфессий, а также властные структуры – президент, правительство, палаты Федерального Собрания, Конституционный Суд. Таков замысел, и как политический деятель, я думаю, что выступить против него, отказаться от участия в меморандуме о согласии – это значит продемонстрировать политические амбиции, далекие от истинных интересов народа.

### **Конституция и указы Президента Российской Федерации<sup>35</sup>**

В нормативно-правовом массиве все более заметную роль играют в последние годы указы президента. Их признаки требуют тщательного анализа. В данной статье рассматривается одна из острых проблем – соотношение Конституции и указов Президента Российской Федерации. Эта проблема для нашей правовой системы новая, возникла она еще до появления первых указов, в период оживленного обсуждения вопроса о введении института президента в России и неоднократно затем рассматривалась под разными ракурсами в зависимости от конкретной экономической и политической ситуаций, стратегических и тактических задач различных ветвей государственной власти. В этом аспекте названную проблему можно рассматривать в хронологических рамках следующих периодов:

становление и развитие института президента на основе прежней Конституции РСФСР (март 1991 г. – сентябрь 1993 г.);

функционирование президентской власти на первом этапе конституционной реформы (сентябрь – декабрь 1993 г.);

совершенствование института президента на базе новой Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

17 марта 1991 г. на вопрос: «Считаете ли вы необходимым введение Поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?» – большинство избирателей, принявших участие в общероссийском референдуме, ответили утвердительно. На этой правовой основе началось конституционное конструирование института президента как связующего звена высших законодательных и исполнительных органов РСФСР. На третьей сессии Верховного Совета РСФСР, где принимался Закон РСФСР «О Президенте РСФСР», и на IV Съезде народных депутатов РСФСР, где утверждался Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», в общем контексте проблемы будущей президентской власти соотношение Конституции и указов президента стало предметом дискуссии. Водо-

разделом мнений стал вопрос об определении места поста президента в иерархии Российского государства согласно принципу разделения властей.

Примечательно, что Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 г., закрепляя правовой статус президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти в РСФСР, определил подзаконный и исполнительно-распорядительный характер его деятельности. Это выражалось прежде всего в том, что президент наделялся правом издавать указы и распоряжения на основе и во исполнение Конституции и законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. При таком четком «легальном основании» для принятия указов и с учетом принципа разделения государственной власти Верховный Совет РСФСР допускал относительно широкие пределы для указанной деятельности президента и гарантии ее стабильности. В соответствии со ст. 8 названного Закона Съезд народных депутатов или Верховный Совет РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР могли отменить указы президента лишь в случае противоречия их Конституции и законам РСФСР, решениям Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Конституционный Суд фактически предполагался в качестве арбитра в оценке конституционности указа президента Съездом народных депутатов или Верховным Советом РСФСР. Таким образом, указам президента придавался высокий уровень стабильности и относительная самостоятельность от волеизъявления законодателей.

Из обозначенных в Законе от 24 апреля 1991 г. двух форм правоприменительной деятельности президента (указов и распоряжений) приоритетный характер придавался, несомненно, указам. Согласно закону, указы не должны противоречить Конституции и законам, их исполнение обязательно на всей территории РСФСР и отменять их с соблюдением определенной процедуры могли Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР. Все это определяло указ как основной акт осуществления компетенции президента, непосредственно закрепленной в Конституции и законах РСФСР и вытекающей из основополагающих конституционных принципов разделения властей. Распоряжению же отводилась роль акта оперативного, индивидуального и нередко организационно-порученческого характера.

IV Съезд народных депутатов РСФСР несколько скорректировал позицию законодателя в отношении природы указа и его относительной самостоятельности по сравнению с законом. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 24 мая 1991 г. предоставил Съезду народных депутатов и Верховному Совету РСФСР право отменять указы и распоряжения Президента РСФСР, не обуславливая прямо свое решение противоречивостью их Конституции, законам и другим актам высших органов государственной власти РСФСР, а Съезду народных депутатов РСФСР – также необходимостью заключения Конституционного Суда РСФСР. Не поддержана концепция, когда бы решения Совета Министров РСФСР – постановления и распоряжения – оформлялись через указы президента. Эта концепция основывалась на предусмотренном ч. 6 ст. 1215 Конституции РСФСР праве президента руководить деятельностью Совета Министров РСФСР. Однако она не учитывала, что правительство принимает массу решений по оперативным и текущим вопросам. Это сотни решений и все они едва ли могли удачно трансформироваться через указы президента. Реализация этой концепции привела бы к тому, что президент оказался завален мелочовкой, оформлением многих непринципиального характера вопросов правительства.

Вместе с тем ст. 127 Конституции РСФСР (в редакции от 24 мая 1991 г.) определяла указы президента элементом основы для деятельности Совета Министров РСФСР.

Позднее VI Съезд народных депутатов Российской Федерации, внося изменения в ст. 121<sup>8</sup> Конституции РСФСР, определил, что указы Президента Российской Федерации не должны противоречить только Конституции и законам Российской Федерации. В случае противоречия им акта президента действует норма Конституции, закона Российской Федерации.

Тем самым была четко проведена идея конституционности и подзаконности указа президента, его приоритеты по сравнению с иными актами высших органов государственной власти

Российской Федерации. По своему уровню, юридической силе и нормативности (в том случае, когда речь идет об указах нормативного характера) указ президента занял третье место в правовой системе Российской Федерации (после Конституции и законов).

Таким образом, первоначально указы президента были задуманы как обязательные подзаконные и исполнительно-распорядительные акты высшего должностного лица и главы исполнительной власти по реализации своей компетенции, непосредственно закрепленной в Конституции, законах и решениях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, а также вытекающей из основополагающих принципов разделения государственной власти, во многом являющихся элементом основы деятельности Совета Министров РСФСР. Главными условиями для указов президента являлись в части содержания – непротиворечивость Конституции, законам РСФСР, в части исполнения – общеобязательность на всей территории РСФСР. Указы президента не могли изменить Конституцию, законы и решения Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР и тем самым вторгаться в сферу законодательства.

Вместе с тем в целях перехода к рыночной экономике V Съезд народных депутатов РСФСР фактически делегировал президенту право принятия до 1 декабря 1992 г. указов законодательного характера по вопросам банковской, биржевой, валютно-финансовой, внешнеэкономической, инвестиционной, таможенной деятельности, бюджета, ценообразования, налогообложения, собственности, земельной реформы, занятости населения, компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов. Цель данной акции – обеспечить оперативное регулирование хода экономической реформы с помощью актов, которые могли находиться в противоречии с действующими законами РСФСР. Такие указы представлялись президентом в Верховный Совет РСФСР, а в период между сессиями – в Президиум Верховного Совета РСФСР и при неотклонении их в течение семи дней вступали в силу. Одновременно президент наделялся правом в соответствии с выделенными бюджетными средствами до принятия Закона РСФСР «О Совете Министров РСФСР» самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти.

Очевидно, что практика делегирования президенту права издания указов законодательного характера по вопросам экономической реформы и исполнительной власти не основывалась на прямом предписании действовавшей тогда Конституции РСФСР. Но она и не противоречила смыслу этого Основного Закона, поскольку в силу ст. 104 Конституции РСФСР Съезд мог решить любой вопрос, относящийся к ведению РСФСР.

Вопрос делегирования прав одним органом власти другому представлял в то время конституционный пробел. Лишь позднее в какой-то мере он был восполнен в новой редакции ст. 155 Конституции РСФСР.

Особую роль указы президента приобрели на первом этапе конституционной реформы. Как известно, в целях разрешения кризиса власти в стране 21 сентября 1993 г. президент прервал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации. До начала работы нового парламента России и принятия им на себя соответствующих полномочий предписывалось руководствоваться указами президента и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Между прекращением деятельности бывшего Верховного Совета и началом функционирования будущего парламента – Федерального Собрания Российской Федерации – было определено, казалось бы, немного времени, всего четыре месяца. Однако ни одно государство даже на такой непродолжительный срок не может прекратить правового регулирования тех или иных отношений в жизненно важных сферах экономики, политики и социального развития.

В связи с этим президентом был издан 7 октября 1993 г. Указ «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации».

Правовое регулирование в столь ответственный период отечественной истории не могло возникнуть в юридическом вакууме. Естественно, что оно базировалось прежде всего на основополагающем акте – Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой 12 июня 1990 г. Подчеркивая преемственность в правовом регулировании, президент подтвердил действие на всей территории страны принятых Верховным Советом Российской Федерации до 21 сентября 1993 г. и вступивших в установленном порядке в силу законов Российской Федерации, постановлений Съездов народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Данное признание относилось и к законодательству бывшего Союза ССР в части, не противоречащей законодательству России, принятому после 12 июня 1990 г.

Подчеркнем, что правовое регулирование на этом этапе конституционной реформы носило временный характер и осуществлялось фактически до официального опубликования 25 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием.

Это обуславливало подчиненный, подзаконный характер президентского правового регулирования. Подтверждалась необходимость в последующем внесении на рассмотрение Федерального Собрания указов президента, изданных по вопросам компетенции Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

Президент может осуществлять правовое регулирование лишь по отнесенным к компетенции бывших высших представительных органов Российской Федерации и строго определенным Указом от 7 октября 1993 г. № 1598 вопросам республиканского бюджета России, федеральных налогов и сборов, банковской, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, валютно-финансового и таможенного регулирования, денежной эмиссии, земельной реформы, федеральной государственной службы и социальной защиты населения.

Причем и по этим вопросам правовое регулирование могло осуществляться исключительно для выполнения четко определенных целей во многом оперативного характера. Это – регулирование экономических процессов в стране, обеспечение государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан, а также реализации Федеративного договора. Следует подчеркнуть еще одну цель – это предотвращение стихийного, необоснованного издания нормативных актов, не соответствующих законодательным актам Российской Федерации, что могло произойти в условиях временного прекращения деятельности представительных органов Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации на этом этапе конституционной реформы стал основной формой правового регулирования. Он должен был соответствовать целям и кругу вопросов правового регулирования, установленным Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г., и пройти предварительную процедуру официального согласования и внесения на рассмотрение президента<sup>36</sup>.

Рассмотрим эволюцию указов на третьем этапе. Конституция Российской Федерации 1993 г. посвятила специальную ст. 90 указам и распоряжениям Президента Российской Федерации. В ней подчеркивается подзаконный характер этих актов президента: они не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В этой же статье устанавливается общеобязательность указов и распоряжений, подлежащих исполнению на всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем несомненно, что роль указов президента в настоящее время во многом существенно изменилась по своему содержанию и объему. Это прежде всего обусловлено новым статусом президента, подчеркивающим его ответственность непосредственно перед народом. Президент из высшего должностного лица и главы исполнительной власти в Российской Федерации стал главой государства. В этом качестве он приобрел функции гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина и обязан-

ности по обеспечению охраны суверенитета, независимости и государственной целостности страны, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Используя согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, президент своим арбитражем обеспечивает государственное единство.

Конституция наделила президента как главу государства и функциями определения основных направлений внутренней и внешней политики государства и представительства Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях (ст. 80, 85). Эти основополагающие формулы статуса президента реализуются в ряде статей Конституции, определяющих взаимоотношения главы государства с правительством, Федеральным Собранием, в том числе с каждой из его палат. Они же лежат в основе компетенции президента по вопросам формирования правительства и назначения высших должностных лиц в системе исполнительной и Судебной власти, в области внешней политики, обороны и безопасности и осуществления традиционных функций главы государства (вопросы гражданства, помилования, присвоения почетных званий и т. п.) (ст. 83, 84, 86–89).

В связи с наделением Правительства Российской Федерации более широкой самостоятельностью, а также изменением статуса президента Конституция Российской Федерации 1993 г. несколько изменила формы взаимодействия этих институтов государства. Вместо формулы: «Президент руководит деятельностью Совета Министров Российской Федерации», используемой в п. 6 ст. 1215 прежней Конституции, в ней закреплены положения о праве президента председательствовать на заседании Правительства Российской Федерации и принимать решения об отставке Правительства Российской Федерации (ст. 83). Ограничиваются возможности президента влиять на судьбу актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: он теперь не может их отменять, а лишь вправе приостанавливать действие этих актов в случае противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85).

Указанные обстоятельства обуславливают то, что указы президента в настоящее время в значительной мере утрачивают исполнительнораспорядительный характер и становятся в основном актами главы государства по вопросам его компетенции, четко и исчерпывающе определенной в новой Конституции Российской Федерации.

Впервые на конституционном уровне проведена классификация указов президента на нормативные и ненормативные. Первые обозначены как одно из оснований для издания Правительством Российской Федерации постановлений и распоряжений (ст. 115).

Нормативные указы президента связаны в основном с конкретизацией и детализацией действующих законов, принятием правил и положений, названных в актах парламента. Юридической базой для принятия таких указов нередко являются положения самой Конституции

Российской Федерации. В частности, в соответствии с Конституцией и федеральными законами президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80). Естественно, что такое определение осуществляется в форме многочисленных указов. В этой же форме президентом утверждается военная доктрина Российской Федерации, назначается референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «з» ст. 83, п. «в» ст. 84).

Нормативными по своему характеру являются указы президента, в которых он выступает в качестве гаранта Конституции Российской Федерации или регулирует порядок осуществления предоставленных ему Конституцией полномочий, в частности, по вопросам гражданства, помилования.

Ненормативные указы издаются президентом по вопросам применения права. Такими указами производится назначение определенных должностных лиц, награждение орденами и медалями, присвоение почетных званий, высших воинских и специальных званий, предоставление политического убежища, помилование отдельных граждан, решение организационно-административных вопросов и т. п.

Подводя итог, можно сказать, что указ Президента Российской Федерации по ныне действующей Конституции Российской Федерации представляет собой подзаконный акт, обладающий после федерального закона наибольшей юридической силой. Содержание указа определяется конституционным статусом президента как главы государства. Признаки указов и их соотношение с другими правовыми актами должны быть правильно поняты и истолкованы. Несомненно, это благоприятным образом повлияет на всю правотворческую и правоприменительную практику.

### **Президент и Федеральное Собрание: конституционные основы взаимоотношений<sup>37</sup>**

Новая Конституция РФ исходя из принципа разделения властей (ст. 10) четко определяет систему и структуру высших органов государственной власти, которую согласно ст. 11 осуществляют президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), правительство, Суды Российской Федерации. Конституция утверждает правовой статус каждого государственного органа как независимого и действующего самостоятельно в пределах своей компетенции, а также создает правовой механизм их взаимодействия в ходе осуществления ими совместной деятельности.

Рассматривая конституционные основы взаимоотношений между президентом и Федеральным Собранием, необходимо отметить следующие принципиальные моменты.

Президент РФ занимает вершину в иерархии государственной структуры. Значение поста президента подчеркивается тем, что при перечислении федеральных органов государства (ст. 11) он назван первым, и гл. 4 Конституции, посвященная президенту, также предшествует определению правового статуса других высших органов государственной власти.

Это однако не означает закрепления верховенства президентской власти над всеми другими. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а не какой-либо один из государственных институтов. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации (ст. 3 Конституции).

Выразителем общей воли народа может быть вся единая система высших органов государственной власти. Каждый из них выступает по уполномочию народа и в пределах, отведенных ему Конституцией.

Конституция РФ 1993 г. исходит из того, что Президент РФ является главой государства, но не главой исполнительной власти (ст. 80). Исполнительную власть РФ, в соответствии со ст. 110, осуществляет правительство во главе со своим председателем, который руководит повседневной деятельностью правительства. Но несмотря на это, полномочия президента весьма обширны.

Президент РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Эти и некоторые другие конституционные полномочия президента ставят его в какой-то мере в особое положение и требуют соответствующих сдержек и противовесов для предотвращения монополизации власти каким-либо одним государственным органом или институтом.

Отлаженная система сдержек и противовесов упорядочивает государственную деятельность, содействует успешному осуществлению всеми государственными органами их собственных функций.

Наличие сильного президента предполагает функционирование эффективных механизмов контроля за его деятельностью, отработанных процедур конституционной ответственности главы государства, участие Федерального Собрания в назначении президентом ряда высоких должностных лиц государства, наличие устойчивого и ответственного правительства. Но прежде всего, конечно, необходимо конституционное разделение полномочий, самостоятельное действие и конструктивное взаимодействие главы государства и органов исполнительной и законодательной власти.

Важнейшей составной частью рационально построенной системы организации государственной власти в демократическом обществе является полномочный законодательный орган, представляющий народ и действующий в его интересах. Разрабатывая и принимая законы путем всестороннего их обсуждения, высший представительный орган государственной власти как необходимый социально-политический институт трансформирует реально существующий в обществе плюрализм мнений, многообразие идей и предложений в продуманную и действенную государственную политику в общеобязательные правовые нормы, обладающие высшей юридической силой.

По новой Конституции РФ законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание – парламент РФ, состоящий из двух независимых друг от друга палат: верхней – Совета Федерации и нижней – Государственной Думы (ст. 94, 95).

Двухпалатная структура Федерального Собрания – это не только необходимое условие обеспечения федеративного государственного устройства страны. Существование двух палат (бикамерализм) – это также еще одно средство взаимного уравнивания и контроля государственных институтов и еще одна возможность расширения представительного характера законодательного органа в рамках всей государственной системы.

Конституция РФ 1993 г. предусматривает определенный механизм сдержек и противовесов во взаимоотношениях между всеми тремя ветвями власти и прежде всего во взаимоотношениях между президентом и Федеральным Собранием. Баланс полномочий в области законотворчества проявляется прежде всего в том, что законы принимаются Федеральным Собранием, но президент и правительство имеют право законодательной инициативы (ст. 104). Кроме того, глава государства наделен правом вето, т. е. возможностью не подписать и следовательно, отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой и Советом Федерации (ст. 107). Свое право вето президент может применить в случае необходимости практически к любому законопроекту. Но это право вето не является абсолютным: оно может быть отвергнуто Федеральным Собранием. Так, согласно ст. 107, если при повторном рассмотрении в парламенте федеральный закон, не подписанный президентом, будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Право отлагательного вето – это средство воздействия президента на законодательный процесс, имеющее в большей мере стратегическое значение, чем оперативное и тактическое.

Потенциальная возможность его применения может заставить Федеральное Собрание планировать и осуществлять свою законодательную деятельность таким образом, чтобы быть уверенным в последующей подписи президента. В свою очередь, Федеральное Собрание имеет все возможности не принять тот или иной закон, проект которого внесен в порядке законодательной инициативы президентом или правительством, и тем самым практически контролировать намечаемую линию нормоустанавливающей деятельности главы государства, а также правительства и других органов исполнительной власти.

Президент вправе осуществлять также полномочия по назначению и освобождению ряда федеральных должностных лиц, но в большинстве своем не единолично, а с согласия Государственной Думы и (или) Совета Федерации. Конституция называет в связи с этим председателя правительства, председателя Центрального банка, судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, судей других федеральных судов, а также дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях (п. «а», «г», «е», «м» ст. 83).

Один из весьма сложных вопросов в системе взаимоотношений между президентом, правительством и Федеральным Собранием – это вызывающий дискуссии вопрос о порядке назначения президентом с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ.

Конституция предусматривает, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ст. 111 п. 4). Представляется, что данная формулировка имеет целью обеспечить необходимую управляемость страной, устойчивость правительства, возможность его спокойной и продуктивной работы по преодолению экономического кризиса на определенный переходный период. Изменение общественно-экономической ситуации в стране со временем позволит внести в этот пункт необходимые коррективы, которые, возможно, усилят ответственность правительства перед парламентом.

Для сохранения определенного баланса властей важно то, что Конституция предусматривает возможность роспуска только нижней палаты – Государственной Думы. Роспуск верхней палаты – Совета Федерации Конституцией вообще не предусмотрен. Кроме указанного выше случая, предусмотренного п. 4 ст. 111, президент может распустить Государственную Думу также на основании п. 3 и 4 ст. 117: при его несогласии с вотумом недоверия, вынесенным Правительству Государственной Думой по ее инициативе повторно на протяжении трех месяцев, или если председатель правительства сам ставил перед Думой вопрос о доверии и нижняя палата в таком доверии правительству отказала. При этом у президента есть выбор: принять решение об отставке правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Вместе с тем Конституция содержит ряд важных гарантий, обеспечивающих достаточно прочное положение нижней палаты Федерального Собрания во взаимоотношениях с главой государства. Так, с целью нейтрализации и сдерживания возможных необоснованных амбиций со стороны президента в п. 3, 4 и 5 ст. 109 Конституции предусмотрено, что Государственная Дума не может быть распущена: 1) по основаниям, предусмотренным ст. 117 (о них уже говорилось), в течение года после ее избрания; 2) с момента выдвижения ею обвинения против президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации; 3) в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения, а также 4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий президента. Исполняющий обязанности президента в любом случае не имеет права распускать Государственную Думу (ст. 92, п. 3).

В конституционном механизме взаимных сдержек и противовесов между президентом и Федеральным Собранием праву президента в определенных, четко обозначенных случаях распустить Государственную Думу соответствует возможность Федерального Собрания при условии соблюдения всей необходимой правовой процедуры, предусмотренной ст. 93, отрешить президента от должности.

Отрешение от должности является очень сильным средством воздействия Федерального Собрания на президента и имеет много общего с применяемой в ряде других стран процедурой импичмента в отношении главы государства. (Так, в США решение о привлечении президента к суду импичмента выносится Палатой представителей, а в качестве высшей судебной инстанции выступает Сенат, который решает вопрос о виновности или невиновности главы

государства квалифицированным большинством голосов. Такой процедуре подвергались всего два президента США, причем для осуждения Э. Джексона в 1868 г. не хватило одного голоса, а Р. Никсон в 1974 г. подал в отставку, не дожидаясь результатов рассмотрения своего дела Сенатом.)

В качестве оснований для отрешения президента от должности Конституция РФ называет государственную измену или совершение иного тяжкого преступления. Выдвинуть такие обвинения может только Государственная Дума по инициативе не менее одной трети своих депутатов. Дума образует специальную комиссию для тщательного исследования всех обстоятельств и материалов, выяснения обоснованности обвинения и для выработки соответствующего заключения. Принцип разделения властей предполагает, что в решении этого острого вопроса взаимоотношений между президентом и Федеральным Собранием свое слово должна сказать и судебная власть. В связи с этим предусмотрена необходимость принятия Верховным Судом РФ заключения о наличии или отсутствии в действиях президента признаков преступления. Кроме того, требуется заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат, причем не позднее чем в установленный Конституцией трехмесячный срок (ст. 93).

Усложненность всей процедуры отрешения президента от должности объясняется, очевидно, неординарностью такой ситуации, ее чрезвычайным характером, необходимостью предотвратить кризисное нарастание напряженности в стране в случае затягивания враждебного противостояния между основными государственными институтами. Однако как легитимное средство разрешения политического конфликта сама возможность конституционной ответственности президента перед Федеральным Собранием, обеспечивая определенное равновесие между ними, способна оказывать положительное воздействие на выбор правильной линии поведения главы государства в отношениях с законодательной ветвью власти, укреплять конструктивное сотрудничество между ними.

### **Новый Гражданский кодекс – насущная необходимость<sup>38</sup>**

Как известно, в Послании Президента Российской Федерации Гражданский кодекс назван одним из первоочередных актов, которые должен принять российский парламент; одним из актов, определяющих будущую экономику России. Понятно, что такой подход к Гражданскому кодексу обусловлен необходимостью закрепления складывающихся экономических отношений, потребностью кодификации того массива актов, которые составляют сейчас действующее гражданское законодательство, наконец, необходимостью поднятия на более высокий нормативный уровень всего гражданского законодательства.

К сожалению, в последние годы гражданским законодательством все больше становятся нормы ведомственного характера, например нормы Госкомимущества или других ведомств. Потребность в Гражданском кодексе и обусловлена необходимостью решения многих вопросов, связанных с устранением противоречий в нынешнем законодательстве.

Политическая ситуация в Российской Федерации была такова, что множество законодательных актов (законы о собственности, предприятиях и предпринимательской деятельности, антимонопольное и налоговое законодательство) во многом оказались противоречивыми, так как складывались под влиянием разных политических сил, цели и задачи которых были различны и не всегда совпадали. Кроме того, возникла необходимость устранения многих пробелов в действующем гражданском законодательстве.

И, наконец, в связи с тем, что наше бывшее государство – Союз Советских Социалистических Республик – сейчас представляет собой множество новых государств, где выделяется

СНГ, возникли экономические проблемы, которые требуют создания новых основ и принципов гражданского законодательства.

Здесь я хотел бы остановиться не столько на анализе или критике Гражданского кодекса, сколько на проблемах стратегии и тактики проведения его через Федеральное Собрание – Государственную Думу и Совет Федерации.

На мой взгляд, это задача очень сложная, я даже думаю, что легче было написать проект этого Гражданского кодекса, чем провести его через Федеральное Собрание. В ходе обсуждения программы законопроектных работ сложилось несколько концептуально различных подходов к проблеме как понятия Гражданского законодательства, так и самого Гражданского кодекса. К сожалению, существует точка зрения, согласно которой не следует торопиться с принятием нового гражданского законодательства, нового Гражданского кодекса, с унификацией этого законодательства во всем Содружестве Независимых Государств, и что можно обойтись принятием отдельных законов. Поэтому в план законопроектной работы включено большое количество более частных законов (законы о малых предприятиях, предпринимательской деятельности, модификация законов о собственности, предприятиях, и т. д.), что может серьезно затормозить принятие более важного акта – Гражданского кодекса.

Существует и второй подход, на основании которого не отрицается, в принципе, необходимость принятия Гражданского кодекса, но предлагается идея Хозяйственного или Предпринимательского кодекса.

Есть и третье мнение, согласно которому необходим Торговый кодекс. При этом данный кодекс рассматривается двояко: как необходимое дополнение к Гражданскому кодексу в виде совокупности норм, закрепляющих различные формы обязательств, связанных с куплей-продажей (и такой подход я склонен поддержать), и как кодекс, тождественный хозяйственному, как нечто самостоятельное, связанное лишь частично с имущественными отношениями.

И, наконец, возникает проблема, которая уже затрагивалась: как принимать Гражданский кодекс, по частям или в целом? Я подхожу к этому как человек, который знает технологию законопроектной работы в бюрократическом смысле. Идея принятия Гражданского кодекса в целом очень заманчива, но практически сложно осуществима. Это означало бы, что в ближайшие два года кодекс мы не увидим, так как он должен насчитывать более тысячи статей и может потонуть в обсуждениях в комитетах Государственной Думы, а затем при одобрении в Совете Федерации. Поэтому более оптимальный вариант, на мой взгляд, все-таки принятие кодекса по частям. Он оптимален с точки зрения технологического ускорения решения проблемы, обеспечения дальнейшего принятия других актов в сфере экономики, соответствующих общим принципам новых гражданских отношений.

Последний вопрос, на котором я хотел бы остановиться, – это моделирование гражданского законодательства на территории Содружества. Что может явиться основой для такого моделирования? Вероятно, идеи проекта Гражданского кодекса, который разработан Исследовательским центром частного права. Но для этого моделирования могли бы быть использованы, и они в какой-то мере уже используются, Основы гражданского законодательства бывшего Союза ССР и республик, которые действуют на территории уже нескольких государств Содружества, например Казахстана и Российской Федерации. Вот на основе этого уже действующего акта и на основе тех идей, которые заложены в проекте Гражданского кодекса, выработанного Исследовательским центром частного права, на мой взгляд, возможно сближение всех проектов Гражданского кодекса, которые имеются на территории СНГ. Возможна и разработка проектов торговых кодексов, которые бы концептуально соответствовали гражданским и были бы их составной частью.

Меня, да и многих, наверное, волнует проблема регулирования обязательственных отношений. В разрабатываемом проекте Гражданского кодекса предусмотрены лишь общие положения обязательственного права, которые, к сожалению, проблему не решают. И поэтому

тяжесть урегулирования экономических отношений все-таки переносится в область регулирования отдельных обязательственных отношений, в том числе и между субъектами различных государств Содружества. В этой связи форсирование второй части проекта Гражданского кодекса является весьма актуальной задачей. Вероятно, придется, работая над принятием первой части Гражданского кодекса, в то же время принять ряд актов, в том числе законодательного характера, связанных с регулированием отдельных обязательств, особенно тех, которые для наших экономических отношений оказались новыми.

И в заключение хотелось бы выразить надежду, что появившиеся признаки политической и экономической стабилизации позволят завершить в ближайшее время работу над проектом Гражданского кодекса и внести его в Государственную Думу на рассмотрение. Мы ждем от ученых, от Исследовательского центра частного права такого проекта с тем, чтобы начать работу над ним в самое ближайшее время.

### **Проект Конституции Республики Хакасия требует серьезной переработки<sup>39</sup>**

Проекту Конституции Республики Хакасия, представленному специальной комиссией и согласованному с Президиумом Верховного Совета Республики Хакасия, свойственны большинство из тех недостатков, о которых я писал, анализируя предыдущий проект, подготовленный Н. И. Сайбариковым (см. газету «Абакан», 27 сентября 1991 г.)<sup>40</sup>.

*1. Проект, по существу, игнорирует реформу государственной власти в субъектах Российской Федерации.* В нем не только по названию сохраняется прежний представительный орган власти (Верховный Совет); но и принцип полновластия этого органа (хотя и во многом декоративного полновластия в связи с созданием внутри его мини-парламента – Законодательного Совета и наделением Председателя значительными полномочиями), приоритетность его над органами исполнительной и судебной власти. Это выражается в формуле «высший», применяемой к Верховному Совету Хакасии. Осуществление на практике такого подхода означает отказ от конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, в конечном итоге ослабление и противостояние органов государственной власти и неспособность оперативно решать насущные задачи экономических и социальных преобразований в республике.

Традициям хакасского и русского народов близок термин «Дума», поэтому можно было бы обсудить возможность названия законодательного органа – Государственная Дума Республики Хакасия, исключив из ст. 33 проекта определение «высший».

Это определение не соответствует действительности, поскольку законы могут приниматься не только Верховным Советом, но и путем референдума. Народ является высшим законодателем, и на референдуме он с успехом заменяет представительный орган.

*2. Проекту характерны элементы антидемократизма.* В частности, введен ценз оседлости для ограничения косвенного избирательного права: право быть избранным в Верховный Совет республики обусловлено постоянным проживанием в Хакасии не менее 5 лет, а право быть избранным главой Республики Хакасия – не менее 7 лет. Подобных ограничений не содержится в Конституции Российской Федерации, а в проекте они во многом обусловлены не местными интересами. Введение этого правила в жизнь означает отторжение от активной политической деятельности нескольких тысяч жителей Хакасии, в том числе и тех, кто родился в ней, проживал в прошлые годы и относительно недавно возвратился в республику.

Проект вообще не имеет главы «Права и свободы человека и гражданина», и лишь отдельные фрагменты, касающиеся этой темы, неудачно размещены в статьях и главах, посвященных иным вопросам (ст. 2, 5, 11, 86). Без этой основополагающей главы, определяющей статус гражданина и его гарантии, Конституция республики утрачивает роль Основного Закона и превращается лишь в акт, регламентирующий деятельность органов государственной власти. Не разрешает этой проблемы и отсылка к Конституции Российской Федерации, она лишь

создает сомнение: необходима ли в таком случае Конституция Республики Хакасия, если она умалчивает вопрос о регламентации прав и свобод человека и гражданина.

*3. Проект продолжает свойственную нынешней практике в Хакасии линию на бюрократизацию аппарата.* Им предусматривается возможность учреждения постов нескольких заместителей Председателя Правительства (ст. 56). Не ограничивается и число комитетов и комиссий Верховного Совета, что, безусловно, приведет к созданию их числа (и, следовательно, постов председателей комитетов и комиссий), близкого к количеству членов Законодательного Совета (а их – 11).

В связи с этим, на мой взгляд, целесообразно в Конституции Республики Хакасия четко определить, что глава республики и председатель парламента имеют по одному заместителю, а в парламенте образуется 5 комитетов: по законодательству; по бюджету, налогам и экономической политике; по социальной политике; по аграрным вопросам; по образованию, науке, культуре и межнациональным отношениям. Комиссию образуют временно из числа членов комитета для парламентского слушания или расследования конкретного вопроса. Это позволит создать эффективно работающие органы парламента (по 7—10 депутатов), которые смогут предварительно подготавливать или рассматривать законопроекты по основным направлениям деятельности.

*4. Проект закрепляет особую роль Председателя Верховного Совета за счет понижения роли коллегиального представительного органа власти.* Председатель Верховного Совета Хакасии, как это было аналогичным образом в бывшей Конституции РСФСР, наделяется особой компетенцией (ст. 46). Помимо обычных спикерских полномочий (ведение заседаний, внутренний распорядок) он выделяется как самостоятельный субъект законодательной инициативы и осуществляет общее руководство Верховным Советом, руководит работой Законодательного Совета, координирует деятельность комитетов и комиссий, т. е. в его ведение передана компетенция, которая ранее обычно осуществлялась коллегиальным органом – Президиумом Верховного Совета. Далее на российском уровне эти полномочия принадлежат либо самой Государственной Думе, либо ее Совету.

В связи с этим становится понятным, почему проект обходит молчанием вопрос о компетенции Законодательного Совета Верховного Совета Республики Хакасия. Полномочия этого проектируемого органа практически поглощаются компетенцией Председателя Верховного Совета.

Без учета специфики парламента, состоящего из равноправных депутатов, Председателю Верховного Совета Хакасии фактически присваиваются функции «начальника» особого законодательного ведомства.

Юридическим нонсенсом проекта является то, что порядок формирования и полномочия конституционно-учрежденного органа – Законодательного Совета (кстати, неудачно названного, поскольку законы – исключительное право самого парламента) будут регламентироваться второстепенным внутренним актом парламента – Регламентом (ст. 36), хотя этот вопрос бесспорно конституционного порядка.

Для устранения возможного антидемократического «перекоса» в распределении компетенций Верховного Совета, Законодательного Совета, Председателя Верховного Совета необходимо четко прописать их полномочия в Конституции.

В связи с этим в ст. 40 проекта, определяющей предмет ведения парламента, необходимо включить определенный пункт о том, что Верховный Совет формирует Законодательный Совет, а ст. 46 проекта изложить в редакции «Председатель Верховного Совета Республики Хакасия и его заместитель ведут заседания и ведают внутренним распорядком». После ст. 44 проекта желательно поместить новую статью, посвященную полномочиям Законодательного Совета, передав ему вопросы разработки проекта программы работы Верховного Совета на очередную сессию, подготовку и проведение заседаний Верховного Совета, созыва внеочеред-

ных сессий, координирующих деятельность комитетов комиссий, принятие решений о проведении парламентских слушаний и т. п.

5. *В проекте недостаточно полно используется потенциал парламентаризма.* Правильно указывая, что контрольная деятельность Верховного Совета ограничивается его компетенцией, т. е. должна осуществляться в специфических формах и институтах, проект фактически в этом вопросе ограничивается лишь голой декларацией (ст. 42). Вне проекта остались парламентские слушания – одна из эффективных форм не только подготовки законопроектов, но и контроля за их исполнением. Фактически Верховный Совет лишен инструмента влияния на Правительство через контроль за исполнением бюджета. В мировой практике для этого нередко используются создаваемые парламентами независимые счетные палаты. Отсутствуют в проекте и рычаги, обеспечивающие в значительной мере соблюдение прав и свобод человека и гражданина. В этой связи целесообразно было бы обсудить включение в ст. 40 проекта отдельных пунктов, дающих право Верховному Совету назначать на должность председателя Счетной палаты и ее аудиторов, парламентского уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с законом Республики Хакасия; проводить по вопросам своего ведения парламентские слушания.

6. *Проект не обеспечивает стабильность управления в республике.* Глава Республики Хакасия – фигура по проекту в большей мере символическая, декоративная, чем реальная. Он ограничен в определении структуры правительства (ст. 40, 54), в назначении ряда членов правительства (ст. 40), в опубликовании и обнародовании законов, лишен права отлагательного вето на законы. Вне компетенции главы республики остались такие полномочия, как формирование своего аппарата, решение вопросов гражданства, награждение государственными наградами и присвоение почетных званий республики, подписание и обнародование законов. Все эти полномочия по устоявшейся международной и российской государственно-правовой доктрине принадлежат главе государства (в нашем случае – главе республики).

В проекте отсутствует четкое разграничение между полномочиями высшего должностного лица как главы республики и его полномочиями как председателя правительства. Проект вообще не регламентирует компетенцию правительства как коллегиального органа исполнительной власти. В главе «Исполнительная власть» имеется ряд серьезных противоречий, подрывающих конституционную определенность во взаимоотношениях главы республики с возглавляемым им правительством. В частности, оба эти института по проекту возглавляют исполнительную власть в республике (ст. 50, 51), каждый из них наделяется правом законодательной инициативы (ст. 55, 58). Такой дуализм вряд ли обеспечит эффективность исполнительной власти.

7. *В проекте имеется ряд существенных противоречий либо несоответствий Конституции Российской Федерации.*

В ст. 14 проекта порядок изменения статуса республики устанавливается без учета требований ч. 3 ст. 66 Конституции Российской Федерации, предусматривающей регулирование этого вопроса специальным федеральным конституционным законом. С учетом изложенного рекомендовал бы ст. 14 проекта изложить в редакции;

«Республика Хакасия – это государство в составе Российской Федерации.

Статус Республики Хакасия определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Хакасия.

Статус Республики Хакасия может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и Республики Хакасия в соответствии с федеральным конституционным законом».

Статья 15 проекта ошибочно называет Конституцию и законы Республики Хакасия в числе правовых актов, определяющих разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Республики Хакасия и федеральными органами государственной власти Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции Российской

Федерации такое разграничение осуществляется Конституцией РФ, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Акты субъектов Российской Федерации в этом процессе участия не принимают.

В ст. 16 проекта, определяющую исключительные предметы ведения и полномочий Республики Хакасия, также ошибочно включены вопросы, относящиеся либо к совместным с Россией прерогативам, либо являющиеся компетенцией только Федерации (определение статуса республики; защита прав и свобод ее граждан; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; административное, жилищное, земельное, водное, лесное и иное законодательство).

Статья 18 проекта, определяющая предметы ведения Российской Федерации, излишняя в Конституции Республики Хакасия, поскольку исключительная компетенция России – предмет правового регулирования ее Основного Закона, и она исчерпывающе изложена в ст. 71 федеральной Конституции.

Определяя компетенцию Конституционного Суда Республики Хакасия (ст. 79), проект некритично воспроизводит положение Конституции РФ о праве Конституционного Суда РФ проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. В результате суд субъекта Российской Федерации присвоил себе полномочие федерального суда. Чтобы избежать этого, видимо, следует подчеркнуть в упомянутой статье проекта, что Конституционный Суд РХ проверяет конституционность закона Республики Хакасия.

В отдельных случаях в проекте либо сужаются, либо расширительно воспроизводятся нормы Конституции Российской Федерации. Например, в ст. 10 проекта в отличие от воспроизводимой в ней ст. 13 федерального Основного Закона отсутствуют правовые нормы о признании многопартийности, об исключении возможности установления государственной или обязательной идеологии. Можно предположить, что авторы проекта ориентируются на одну партию и одну государственную обязательную идеологию.

Вместе с тем вопреки ст. 13 Конституции Российской Федерации в названную статью проекта включено запрещение военизированных поселений.

Здесь же практически ошибочно определяется одинаковый статус общественных и религиозных объединений.

8. *В проекте имеются серьезные внутренние противоречия.* Так, в соответствии со ст. 14 статус Республики Хакасия определяется Конституцией этой республики и Конституцией Российской Федерации. В то же время в силу п. «в» ст. 16 определение статуса республики относится к ее исключительному ведению, что не только принципиально не совпадает с ранее приведенной статьей проекта, но и противоречит Основному Закону Российской Федерации.

Согласно ч. 2 той же ст. 14 проекта изменение статуса и территории Республики Хакасия может быть осуществлено путем референдума. В ст. 40 (пункт «и») решение этого вопроса отнесено к ведению Верховного Совета Республики Хакасия.

Статья 78 проекта (ч. 2) закрепляет, что порядок назначения судей в Республике Хакасия устанавливается законом Республики Хакасия и федеральным законом. Вопреки этому в ст. 40 и 58 (п. «о») определяется, что судьи в Республике Хакасия назначаются Верховным Советом Хакасии по представлению главы Республики Хакасия.

Согласно ст. 40 решение о проведении референдума относится к ведению Верховного Совета. Статья 44 предусматривает проведение республиканского референдума по инициативе главы республики. Очевидно, что эту коллизию можно разрешить, лишь записав в числе полномочий главы республики право назначать референдум в порядке, установленном законом Республики Хакасия. Такая формулировка учла интересы как законодательной, так и исполнительной власти.

По ст. 80 глава республики назначает и освобождает от должности членов правительства без какой-либо оговорки на необходимость получения согласия Верховного Совета на назначение некоторых из них, что противоречит пункту «м» ст. 40 проекта.

Правительство Республики Хакасия в соответствии со ст. 54 проекта является субъектом законодательной инициативы. Однако в общем перечне таких субъектов, предусмотренных ст. 48, оно не значится.

9. *Проект допускает неточности терминологического характера, использует устаревшие термины и понятия.* Так, в ст. 40 и 94 проекта наряду с понятиями «изменения» и «дополнения» в Конституцию употребляют термин «поправки», хотя известно, что он является обобщающим для первых двух понятий.

В пункте «к» ст. 16 проекта используется юридически неграмотное словосочетание «республиканские фонды регионального развития». В юридической литературе термин «регион» нередко аналогичен понятиям «республика», «край», «область», «автономный округ», а экономисты этим словом обозначают экономический район, географически объединяющий несколько республик, краев и областей. Разумеется, что в составе Хакасии нет регионов в обоих этих смыслах слова. Речь может идти о создании республиканских фондов развития для поддержки районов и городов Хакасии.

В ст. 58 проекта, регламентирующей предметы ведения главы республики, вместо понятия «система органов исполнительной власти» применяется устаревшая терминология «система органов государственного управления».

Нет четкости в правовых определениях. В частности, для обозначения одного и того же вида нормативного акта используются термины: «республиканский закон» (ст. 8, 16, 83), «закон Республики Хакасия» (ст. 40, 78). Нередко употребляется не государственно-правовая, а бытовая либо публицистическая речь. Например, «ветви государственной власти» (ст. 19), «федеральный и республиканский уровни» (ст. 44) и т. д.

При согласовании текста отдельных статей проекта допущена небрежность. Так, председатели Государственных комитетов Республики Хакасия (ст. 66) в ст. 35 именуется просто председателями комитетов. Такой текст обуславливает двусмысленность Конституции и может потребовать заранее вынужденного ее толкования.

Иногда не чувствуются различия в конституционной терминологии, применяемой к Федерации и к ее субъектам. Так, в пунктах «м» и «н» ст. 16 проекта указывается о вступлении Республики Хакасия в соответствующие связи и отношения с другими субъектами Российской Федерации и зарубежными органами. При этом не учитывается, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации термин «отношения» используется применительно к Российской Федерации, а термин «связи» – к ее субъектам.

Значение проекта Конституции Республики Хакасия принижается многочисленными повторами (см., напр., ст. 26, 29, 32), неумелым распределением материала по статьям, частям и пунктам, переносам в Основной Закон второстепенного юридического массива, представляющего интерес для Регламента (п. «е», «з», «и» ст. 46). Проект сырой: не отредактирован специалистами – правоведами и лингвистами.

Общий вывод: проект Конституции Республики Хакасия, представленный Конституционной комиссией и согласованный с Президиумом Верховного Совета Республики Хакасия, требует концептуальной, юридической и редакционной переработки.

*16 октября 1994 г.*

*г. Москва.*

### **О программе законопроектной работы Государственной Думы на 1995 г.<sup>41</sup>**

Программа законопроектной работы Государственной Думы на 1995 г. включает в себя совокупность законопроектов, которые предлагается принять в третьем чтении, рассмотреть во

втором и первом чтениях, а также те проекты, над которыми будет вестись работа в комитетах Государственной Думы с перспективой на 1996–1997 гг. Таким образом, программа в этой части представляет собой как бы полный цикл работы от нуля до направления закона в Совет Федерации, а также некоторые ориентиры для Государственной Думы следующего созыва.

Программа состоит из пяти разделов. Раздел I содержит перечень законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь. Остальные разделы носят в основном информационный характер.

В разделе II указаны законопроекты, распределенные между комитетами Государственной Думы, которые будут над ними предварительно работать. Сюда включены законопроекты, которые непосредственно подготавливаются в комитетах, а также те, которые поступили от других субъектов законодательной инициативы и предварительно рассматриваются в комитетах. В разделе III проводится дифференциация законопроектов по отраслям законодательства, все законопроекты группируются здесь в 13 главах. Новое здесь то, что проекты имеют обозначения и соответствуют общегосударственной классификации нормативных актов. В разделе IV даны законопроекты, принимаемые по блокам, поскольку они связаны между собой близостью концепции и предмета регулирования. Всего таких блоков 13. В разделе V программы дается перечень законопроектов, вносимых в Государственную Думу конкретными субъектами на основе права законодательной инициативы.

Всего в проект Примерной программы законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на 1995 г. (с переходом ряда из них на 1996 г.) включено 438 законопроектов. Из них планируется внести (либо уже внесены): депутатами Государственной Думы – 309; Президентом Российской Федерации – 41; Советом Федерации – 16; Правительством Российской Федерации – 57; другими субъектами права законодательной инициативы – 15.

В числе законопроектов, предлагаемых к рассмотрению Государственной Думой в 1995 г., 79 законопроектов переходит из программы работы прошлого года. Среди них:

47 законопроектов предлагается к рассмотрению во 2-м чтении;

6 законопроектов к принятию в 3-м чтении;

26 законопроектов, ранее отклоненных, предлагаются комитетами Государственной Думы внести на рассмотрение в новой редакции.

Для рассмотрения по той или иной стадии законопроектного процесса в период весенней сессии (январь – июль) предлагается 354 законопроекта, осенней (октябрь – декабрь) – 40 законопроектов, по 44 законопроектам конкретные сроки субъектами права законодательной инициативы не указаны и в перспективе работа над ними будет продолжена Государственной Думой следующего созыва.

Неравномерное распределение работы над законопроектами между весенней и осенней сессиями обусловлено тем, что последняя сессия совпадает с периодом избирательной кампании в Государственную Думу.

Подробнее я хочу остановиться на разделе I программы законопроектной работы. Это тот раздел, выполнение которого определит те законодательные акты, которые, за двумя-тремя исключениями, могут выйти в 1995 г. из Государственной Думы и поступить в Совет Федерации, т. е. фактически раздел I программы и является реальной частью, свидетельствующей о работе Государственной Думы за оставшееся время, о ее предполагаемых результатах. Этот раздел включает 67 законопроектов. Из них на третье чтение выносятся 4 проекта, на второе чтение – 23. В первом чтении после рассмотрения на Совете Думы предлагается 11 законопроектов, и 20 проходит сейчас проработку в комитетах. Из этих 67 законопроектов уже внесены в Госдуму и находятся на той или иной стадии рассмотрения 54.

Нами предлагаются следующие приоритеты в деятельности Государственной Думы на 1995 г. Я их назову в порядке очередности. Прежде всего нам предстоит принять проект закона

о федеральном бюджете на 1995 г., затем Земельный кодекс, к нему тесно примыкает законопроект о сельскохозяйственной кооперации, принять Водный кодекс. Затем необходимо внести изменения и дополнения в шесть законодательных актов, регулирующих налоговые отношения, т. е. фактически реформа налогового законодательства будет на данном этапе завершена. Реально проект Налогового кодекса может быть предварительно рассмотрен в конце года.

Затем необходимо рассмотреть проект федерального закона о бюджете на 1996 г. Ближе к осенней сессии 1995 г. Государственной Думе придется заняться рассмотрением проекта Второй части Гражданского кодекса РФ. Трудно переоценить важность этого проекта, направленного на завершение создания юридического фундамента проводимых экономических реформ. Примерно в это же время Президент РФ предполагает внести в Думу проект Трудового кодекса.

Уже больше года как действует новая Конституция. К сожалению, не все институты, обеспечивающие выполнение этой Конституции, созданы и функционируют. Поэтому одной из приоритетных задач является принятие проекта федерального конституционного закона об Уполномоченном по правам человека. Как вы знаете, этот закон уже был принят в первом чтении, а затем отклонен во втором чтении. Вскоре Государственной Думе придется вернуться к этому проекту.

Естественно, что приоритетным является и завершение работы над избирательными законопроектами, законами о референдуме и о порядке формирования Совета Федерации.

Необходимо завершить конституционную реформу на уровне региональной власти и местного самоуправления. Это обуславливает приоритет таких задач, как принятие законов об общих принципах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, об общих принципах организации местного самоуправления.

Приоритетной задачей является и уголовное законодательство, обеспечивающее усиление борьбы с коррупцией и организованной преступностью. Это обуславливает необходимость рассмотрения ряда законопроектов, а также продолжение работы Государственной Думы над проектом Уголовного кодекса, принятого в первом чтении на основе проекта, внесенного президентом, и альтернативного проекта группы депутатов. Предметом рассмотрения Государственной Думой будут также проекты УПК, Административного кодекса, законов о Верховном Суде и о прокуратуре.

Итак, в перечне законопроектов, подлежащих рассмотрению в первую очередь, три проекта федеральных конституционных законов: об Уполномоченном по правам человека, о Правительстве Российской Федерации и о референдуме, ряд законов экономического блока; часть вторая Гражданского кодекса, шесть налоговых законопроектов, два законопроекта, связанных с реформированием банковской системы, закон об акционерных обществах, закон об индикативном планировании, а также еще ряд законов, регулирующих отношения в определенных сферах народного хозяйства. В числе первоочередных законопроектов и ряд законопроектов социальной сферы: помимо Трудового кодекса, законопроект о прожиточном минимуме, о социальной защите инвалидов. Второй из них принят в первом чтении, третий – уже во втором чтении. Сюда примыкают важные законопроекты, связанные с регулированием государственных пособий гражданам, имеющим детей, о негосударственных пенсионных фондах.

Кроме того, в числе актов, подлежащих рассмотрению в первую очередь, названы и такие акты в политической сфере, как законопроекты о политических партиях, о профессиональных союзах, о благотворительной деятельности.

Работа Государственной Думы должна быть очень интенсивна потому, что нам предстоит рассмотреть определенное число законопроектов, которые отклонены Советом Федерации либо вотированы президентом. Сейчас по ним идет определенная работа, в том числе на уровне согласительных процедур с Советом Федерации и с аппаратом президента.

Второй раздел программы в большей мере программа для текущей работы комитетов Государственной Думы, и он составлен с учетом потребностей, интересов и запросов этих

комитетов, хотя среди них есть ряд проектов, принятых в первом чтении и даже во втором чтении (например, проекты закона об арбитражных судах и Арбитражно-процессуального кодекса РФ).

В комитетах Государственной Думы предварительно будет осуществляться работа по 370 законопроектам. Большая нагрузка падает на Комитет по законодательству, ему предстоит работа над 43 законами. На долю Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам придется предварительная работа над 26 законопроектами. В Комитете по промышленности будет рассмотрен 31 законопроект; в Комитете по труду и социальной поддержке будет осуществляться работа над 20 законопроектами. В ряде комитетов объем законопроектной работы будет незначительным, это связано в большей мере со спецификой комитетов, например Комитета по организации работы Государственной Думы либо Комитета по международным делам. В некоторых комитетах незначительный объем законопроектной работы связан с концентрацией усилий на главных законодательных актах в той или иной сфере. Так, Комитет по вопросам местного самоуправления не распыляет свои силы и сосредотачивается лишь на трех важнейших законопроектах из раздела II.

Раздел III (по отраслям законодательства) является не только информационным, но и показывает направление главных усилий Государственной Думы в законопроектной работе. А таких направлений я назвал бы несколько. Прежде всего это сфера экономики. По этой проблематике в Государственной Думе сейчас идет работа над 99 законопроектами. Второе направление – это сфера социальной политики, где идет работа над 41 законопроектом. Третье направление – аграрная и экологическая сферы, на долю которых приходится 35 законопроектов. И, наконец, сферы государственно-правового строительства и проблем развития федерализма, где идет работа над 26 законопроектами. В принципе, такой расклад работы структурных подразделений Государственной Думы полностью соответствует экономической и социальной политике государства и во многом соответствует тем требованиям избирателей, которые они ставят перед депутатами Государственной Думы.

Следует отметить, что в программе предусматривается существенная корректировка действующего законодательства. Предполагается внести изменения и дополнения в 75 законов, а также усилить внимание Государственной Думы к сфере образования, науки, медицины, информатики. В комитетах по этой проблематике идет проработка и предварительное рассмотрение 29 законопроектов.

Раздел IV, содержащий перечень законопроектов, принимаемых по блокам, впервые включается в Примерную программу законопроектной работы Государственной Думы. Здесь законопроекты собраны по критерию взаимосвязанности их концепций и предметов регулирования. Самый крупный блок восьмой («Реализация части первой ГК РФ»), где сосредоточено 11 законопроектов. К числу крупных следует отнести: блок 9 («Налоговое законодательство») – семь законопроектов, блок 11 («Сельское хозяйство») – восемь законопроектов, блок 12 («Экология») – шесть законопроектов.

Последний, V раздел, который дает перечень законопроектов, внесенных субъектами законодательной инициативы, вводится не только для информирования депутатов, но и с той целью, чтобы показать, что в законопроектной работе четко проявляется новая тенденция более активного участия в этой работе президента, правительства и некоторых других субъектов законодательной инициативы. То есть наш парламентаризм продолжает приобретать черты, свойственные многим цивилизованным парламентам, где тяжесть законопроектной работы, бремя подготовки законопроектов во многом несут на себе президент и правительство.

В нашу программу включены: 41 законопроект, внесенный президентом, 16 законопроектов – Советом Федерации, 57 – правительством, 1 – Верховным Судом, 1 – Государственной Думой Ставропольского края. Надо отметить, что программа составлена на основе заявок, которые поступили как в конце прошлой сессии, а также в ходе зимних каникул.

Правительство глубоко осмыслило реальность своих предложений, и в последнем перечне законопроектов, которые подлежат рассмотрению на заседаниях правительства и внесению в Государственную Думу в 1995 г., названы 57 законопроектов против 115 в прошлом году. Естественно, что президентская и правительственная инициативы не ограничатся указанными в Примерной программе проектами. В течение года от президента и правительства в Государственную Думу будут поступать и иные предложения, если судить по опыту прошлого года, в том числе и проекты срочного характера.

Таким образом, программа законопроектной работы намечена громадная, что требует интенсивной работы Государственной Думы, повышения организации ее деятельности, устранения многих недостатков, которые продолжают проявляться. Среди этих недостатков я отметил бы дублирование в работе многих субъектов законодательной инициативы. Здесь требуется четкая специализация и разделение труда. Я не призываю к тому, чтобы ограничить право законодательной инициативы субъектов, я призываю к четкой специализации в рамках координации согласительной деятельности и думаю, что важную роль здесь призвана сыграть созданная Указом Президента РФ Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, ее рекомендации.

Вниманию Думы в числе других материалов предлагаются рекомендации этой комиссии по проекту рассматриваемой сегодня Примерной программы законопроектных работ Государственной Думы на 1995 г. Среди них хотел бы обратить внимание на рекомендацию о том, что вся программа с учетом объективной перспективы работы ГД реально не может включать более 80–90 проектов, а также, что в первоочередном порядке следует разрабатывать и вносить на рассмотрение ГД проекты законов, имеющих базовое значение для развития тех или иных отраслей экономики и сфер общественной жизни, или законов, вызванных к жизни острой ситуацией. А это, в частности, означает, что именно на стадии предварительной проработки законопроектов в комитетах необходимо до минимума сводить появление в первом чтении альтернативных проектов.

Программа не означает, что все включенные в нее законы будут приняты в 1995 г.; она создает задел для последующей законодательной работы и дает обществу представление, над чем работает парламент, какие в ближайшей перспективе будут приняты законы, каковы приоритеты в законодательной деятельности.

### **Над чем работает парламент<sup>42</sup>**

Программа законопроектной работы Государственной Думы на текущий год, составленная с учетом предложений Президента РФ, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и комитетов Государственной Думы, включает совокупность законопроектов, которые предлагается принять в третьем чтении, рассмотреть во втором и первом чтениях, а также проекты, над которыми будут работать комитеты Думы с перспективой на ближайшие два года.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.