

УДК 342

**М.А. Митюков**

кандидат юридических наук, профессор  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
г. Москва, Российская Федерация

**А.В. Безруков**

доктор юридических наук, доцент  
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин  
Сибирский юридический институт МВД России  
г. Красноярск, Российская Федерация  
E-mail: abezrukov@bk.ru

## **СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ОТ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА К ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ**

**«часть 1. В российском парламенте первой трети 1990-х гг.»**

*(послесловие к юбилею Конституции Российской Федерации)*

**Аннотация:** представлено начало беседы профессора Михаила Алексеевича Митюкова, участника Конституционного совещания (1993 г.), полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ (1996-2005 гг.), Заслуженного юриста Российской Федерации и Андрея Викторовича Безрукова, профессора Сибирского юридического института МВД России, профессора Сибирского федерального университета, доктора юридических наук,

по проблеме становления российского парламентаризма. В данной части беседы речь пойдет о российском парламенте первой трети 1990-х гг.

**Ключевые слова:** российский парламентаризм, Верховный Совет, Федеральное Собрание, Конституционная комиссия РСФСР.

**А.Б. Михаил Алексеевич, преодолен 25-летний юбилей Конституции РФ, которая принималась, как известно, в непростых политико-правовых условиях. Этому событию посвящено и проведено множество научных форумов, конференций.**

Поэтому обсуждая непосредственно проблемы становления российского парламентаризма, давайте вкратце подведем промежуточные итоги функционирования российской Конституции, которая преодолев 25-летний рубеж, продолжает эффективно регулировать ключевые конституционные отношения, в том числе деятельность представительных органов. В то же время нельзя упускать того, что она принималась в «боевых» условиях и не без оснований критикуется рядом авторов с точки зрения легитимности и юридической безупречности. Поэтому может, есть смысл начать разговор с «чего начиналась» нынешняя Конституция России? Естественно, что рассмотрение

этого вопроса возможно и через более известный для Вас ракурс развития законодательной власти.

В последнее время в России наметилась тенденция к возрастанию роли представительных органов, модернизировано законодательство, регулирующее правовой статус как федерального, так и региональных и муниципальных представительных органов. Современным преобразованиям предшествовали конституционные реформы 1990-х, в результате которых был создан новый представительный орган – Федеральное Собрание России, а Верховный Совет России прекратил свое существование. Вы как участник проводимых в то время конституционных преобразований, как депутат Верховного Совета РСФСР, а затем депутат Государственной Думы все реформы ощутили не только с теоретической, но и практической стороны. Поэтому наш диалог хотелось бы провести в плоскости от исторического развития Верховного Совета и Съезда народных депутатов до формирования Федерального Собрания РФ, а также современных преобразований законодательства о федеральном законодательном органе.

*М.А.* Полагаю, что в истории конституционного развития того периода немаловажную, хотя и опосредованную, роль, сыграла законодательная власть как существенный элемент принципа разделения государственной власти, к достижению которого были направлены тогда устремления многих реформаторов существовавшей политической системы.

К сожалению, в стране осталась незамеченной годовщина 25-летия (в следующем году будет уже 30 лет) первых альтернативных (тем самым – демократических) выборов высшего представительного и законодательного органа государственной власти. Эти выборы в конце 80-х – начале 90-х годов прошлого столетия во многом предопределили будущие изменения в нашей государственной и общественной жизни, в которых мы живём сейчас. Об этом времени я, как и многие другие, могут говорить и рассуждать как участники событий либо их свидетели. Видимо, в этой роли и отвечу на Ваши вопросы.

Волей судеб в марте 1990 г. я оказался избран народным депутатом РСФСР. Это обусловило моё последующее участие в деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР (РФ), его Комитета по законодательству и Конституционной комиссии.

**А.Б. Михаил Алексеевич, действительно, РСФСР оказалась единственной из 15 союзных республик, которая пошла на создание «двухглавой» законодательной власти, закрепив в Конституции модель: Съезд народных депутатов – Верховный Совет. По Конституции РСФСР Съезд мог отменить решение Совета и принять к своему ведению любой вопрос компетенции Федерации. Однако заседания Съезда проводились раз в год. Не превращала ли такая модель Съезд в декоративный орган и не создавала ли проблему «кто главнее»?**

**М.М.** На этот вопрос нельзя ответить однозначно. По своему политическому потенциалу и полномочиям этот институт обладал

громадным зарядом энергии и разрушительной силой, поэтому трудно согласиться с тем, что он был декоративным органом, особенно после лишения КПСС политической монополии на власть. Другое дело, что он в зависимости от политической обстановки легко становился инструментом политических манипуляций со стороны Верховного Совета, определенных политических групп. В силу этих обстоятельств он «осознавал себя хозяином в доме». Практика широкого применения проведения внеочередных съездов позволила этому органу «обойти» конституционную норму о периодичности его созыва.

Естественно, что высший законодательный орган России того времени не был «парламентом» в классическом смысле, поскольку был весьма далек, как и вся советская система в стране, от принципа разделения государственной власти. Да и само его «двухэтажное» сооружение «Съезд народных депутатов» (состоящий из 1068 избранных) – «Верховный Совет» (из 252 членов из их числа) на кажущуюся внешнюю представительность таило в себе неустойчивость: «организационные» неурядицы и будущие «внутрипарламентские» противоречия и препятствия к тому демократическому государственному устройству, о котором в той или иной интерпретации многие из нас мечтали. Но это «сооружение» было избрано демократически на альтернативной основе, и поэтому тогдашним общественным мнением воспринималось как «парламент».

Во второй половине апреля 1990 г. я уже участвовал в работе подкомиссии Комиссии по подготовке Съезда народных депутатов РСФСР, где разрабатывались предложения о порядке образования его

рабочих органов (Счетной, Мандатной, Редакционной комиссий и Секретариата) и формировании палат (Совета Республики и Совета Национальностей) Верховного Совета РСФСР, его постоянных комиссий и комитетов. Здесь обозначились серьезные политические разногласия среди депутатов по названным организационным вопросам, а также по существу роли палат, специализации их комитетов и комиссий, разрешение которых требовало выхода за рамки действующей Конституции РСФСР либо существенного изменения в ней новых, недавно принятых норм<sup>1</sup> (позднее названных в литературе «первой конституционной реформой»)<sup>2</sup>.

**А.Б. Какие произошли знаковые события, решения и в какой обстановке они принимались?**

*М.М.* Знаковыми для будущего событиями Первого съезда были избрание Б.Н. Ельцина Председателем Верховного Совета РСФСР, принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР, образование Конституционной комиссии РСФСР, избрание Верховного Совета РСФСР<sup>3</sup>. Каждому из этих событий предшествовали ожесточенные споры и дискуссии.

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. М., 1997. С. 90.

<sup>3</sup> Постановление Съезда народных депутатов от 11 июня 1990 г. «Об избрании Верховного Совета РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 21.

На этом Съезде я был избран в состав Конституционной комиссии<sup>1</sup>, а также членом Совета Республики Верховного Совета РСФСР по квоте Красноярского края<sup>2</sup>. Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 22 июня 1990 г. «О порядке деятельности Конституционной комиссии» включен в состав её рабочей группы<sup>3</sup>.

На заседании Совета Республики, а затем и первом совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР, я обосновывал концепцию образования постоянных комиссий палат и комитетов этого высшего представительного органа, исходя из конституционных положений о назначении каждой из палат и принципа их паритета в создании комитетов<sup>4</sup>. К сожалению, логика политической борьбы исключила такую возможность при формировании названных рабочих органов парламента. Была образована громоздкая, дублирующая друг друга «комитетско-комиссионная» структура в Верховном Совете. На март 1992 г. было 8 постоянных комиссий и 20 комитетов. Впоследствии эта структура незначительно изменялась в сторону увеличения и изменения названия отдельных комитетов и комиссий<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. «Об образовании Конституционной комиссии» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 24.

<sup>2</sup> Митюков М.А. Сбываются мечты, ответственность возрастает / М.А. Митюков // Красноярск. комс. 1990. 12 июня.

<sup>3</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007. С. 69-72.

<sup>4</sup> Бюл. № 3: Заседание Совета Республики 14 июня 1990 г. С. 29-30; Бюл. № 1 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 14 июня 1990 г. С. 8.

<sup>5</sup> Митюков М.А. Рабочие органы парламента / М.А. Митюков // Народный депутат. 1992. № 17. С. 16-22; Он же Стезей законотворчества // Народный депутат. 1992. № 5. С. 16-19.

**А.Б. Михаил Алексеевич, каким образом формировались комитеты и в каком работали Вы как депутат?**

*М.М.* Комитеты и комиссии формировались по принципу «самозаписи». Поэтому я оказался в Комитете по законодательству<sup>1</sup>, где мне доверили пост заместителя председателя комитета, учитывая мой двадцатилетний опыт работы судьей в областном суде и наличие ученой степени по юридическим наукам. Позднее, 21 ноября 1991 г. я избран Председателем Комитета по законодательству Верховного Совета РСФСР<sup>2</sup>, вместо С.М. Шахрая, перешедшего на работу в правительство.

Не секрет, что Комитет по законодательству в структуре того российского парламента был ключевым. Иногда его так и называли — «первый» или «номер один». Если можно так выразиться, это своего рода был отдел технического контроля над законопроектами. И задачи его были неимоверно велики. В комитете велись разработки собственных законопроектов в сфере государственной жизни. А кроме того, им давались заключения о законопроектах, которые разрабатывались в других комитетах и постоянных комиссиях Верховного Совета РСФСР либо вносились иными субъектами законодательной инициативы. С поддержки Б.Н. Ельцина стало «обычной практикой» того времени, когда «все проекты законов проходят через Комитет по законодательству». В силу этого Комитет и

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1990 г. «Об утверждении Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 5. Ст. 65.

<sup>2</sup> Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюл. 13 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 21 ноября 1991 г. С. 4-5.



его председатель постоянно были «под прицелом прессы», их действия неустанно анализировались и критиковались<sup>1</sup>.

Как руководитель Комитета я докладывал законопроекты и заключения на заседаниях Президиума Верховного Совета РСФСР, Совета Республики, Совета Национальностей, совместных заседаниях палат Верховного Совета, Съездах народных депутатов РСФСР, представлял Верховный Совет в Конституционном Суде России, председательствовал на заседаниях Комитета по законодательству, различного рода комиссий и межкомитетских мероприятий, в рабочих группах по созданию отдельных законопроектов. Обычно это касалось наиболее важнейших вопросов конституционного строительства, Федеративного договора (*далее кратко – ФД*), судебной реформы, статуса Совета Министров – Правительства, основополагающих проблем гражданского, административного, уголовного законодательства и других отраслей права.

Мои доклады, заключения и иные публичные выступления, естественно, были результатом не только индивидуального труда, но и коллективного обсуждения народных депутатов в соответствующих законоподготовительных органах и группах. Более 110 выступлений разного рода (доклады, содоклады, заключительные слова, выступления в прениях, реплики и др.), произнесенные в Верховном Совете и его палатах, на Съезде народных депутатов и на

---

<sup>1</sup> В коридорах власти. *Dura lex, sed lex* // Невское время, 1992. 8 окт.; Митюков М.А. «Не хочу горькую пилюлю делать сладкой...» / М.А. Митюков // Красноярск. комс. 1991. 24 дек.; Он же. Депутатский крест // Южно-сибирский вестник (далее – ЮСВ). 1992. 24 окт.; 31 окт.; Он же. 92-й был годом шоковой терапии // Абакан. 1993. 1 янв.

конференциях по парламентским проблемам. Разумеется, что в количественном аспекте они не охватывают всего массива произнесенных мною речей в парламенте и зафиксированных в стенограммах<sup>1</sup>. По многим важнейшим вопросам государственного строительства по поручению Комитета выступали и заместители председателя И.А. Безруков, Б.А. Золотухин, председатели подкомитетов.

***А.Б.* Насколько ощутимо было влияние партии (имеется в виду – КПСС) при формировании Съезда народных депутатов РСФСР в 1989 г., затем - Верховного Совета и его комитетов и комиссий?**

*М.М.* Большинство народных депутатов РСФСР, избранных в 1990 г., формально были членами КПСС, но в ходе развития политической ситуации в стране, особенно вследствие августовских событий, порвали с партией. И многие из них стали либо аполитичными, либо антикоммунистами, диапазон политических пристрастий которых простирался от националистических до социал-демократических позиций. Эти моменты стали определяющими для внутренней организационной политической структуры Съезда народных депутатов – Верховного Совета России. Она не отличалась постоянством и устойчивостью. Фракции, депутатские группы и блоки возникали, видоизменялись, исчезали.

В декабре 1990 г. уже существовало десять политических групп народных депутатов. Это – Рабочий союз, Беспартийные,

---

<sup>1</sup> Митюков Михаил Алексеевич: Библиографический указатель / Сост. В.К. Боброва, А.В. Сычева. М.: Академия труда и социальных отношений, 2001. С. 33-65, 83-90.

Демократическая Россия, Радикальные демократы, Независимые, Смена, Россия, Объединенная фракция Республиканской партии и Социал-демократической партии России, Левый центр, Коммунисты России. К VI съезду депутатский корпус был сгруппирован в 13 фракций и три блока (при этом тот или иной депутат мог не входить ни в одну фракцию или быть членом нескольких одновременно). Выделялись три группы фракций:

- оппозиционный блок с явным преобладанием негативного отношения к президенту и его курсу – «Коммунисты России», «Отчизна», «Аграрный союз» и «Россия»;

- группа фракций «Промышленный союз», «Смена» и «Суверенитет и равенство», для которых отношение к президенту и его курсу не являлось основным. Они формировались на других началах;

- шесть фракций («Радикальные демократы», «Левый центр», «Демократическая Россия», «Свободная Россия» и др.), лояльно относящихся к президенту и его курсу, из которых большинство официально входило в блок демократических фракций.

Замечу, что на формирование комитетов влияние оказывали главным образом желание депутата, его профессионализм, в некоторых случаях – регион избрания, принадлежность к той или иной палате и работа в Верховном Совете на постоянной либо непостоянной основе. Позднее, к моменту формирования Конституционного Суда РФ (1991 г.) повысилось значение фракций политических партий в выдвижении кандидатов.

**А.Б.** В своих выступлениях и научных статьях Вы утверждаете, что создание Конституции 1993 г. был процессом «многовекторным», что она «творилась», как минимум в Конституционной комиссии, Комитете по законодательству Верховного Совета РСФСР (РФ), Конституционном совещании. Как осуществлялась работа над проектом Конституции РФ и какие сложности возникали и как преодолевались?

*М.М.* По своей значимости ключевое место в российском парламенте тех лет занимали конституционные вопросы. Как известно, конституционный процесс начала 90-х гг. протекал в острейшей политической борьбе и юридически был противоречив и непоследователен. До середины 1993 г. работа над проектом Конституции фактически осуществлялась по двум направлениям. Первое из них реализовывалось под эгидой Верховного Совета созданной Съездом народных депутатов Конституционной комиссией, где в конечном итоге пытались соединить прошлое – «советскую модель» – с парламентской республикой. Эклектические, с амбициями на новизну варианты проекта Конституционной комиссии так и остались «памятниками» правовой мысли, породив сложные политико-юридические дискуссии. Однако нужно признать, что ряд положений, апробированных Конституционной комиссией, стали важным материалом для будущей Конституции.

Второе – практическое – направление отличалось стремлением создать новую Конституцию путем принятия серии кардинальных и концептуальных изменений и дополнений в действующую тогда

Конституцию 1978 г. Его реализация осуществлялась стихийно, чаще всего под влиянием сиюминутных потребностей той или иной ветвей власти, главным образом амбициозных устремлений Верховного Совета. В Конституцию было внесено поправок: в 1990 г. – 53; в 1991 г. – 29 и в 1992 г. – около 300<sup>1</sup>.

Результаты оказались весьма противоречивы. С одной стороны, такие приобретения цивилизованного демократического государства, как закрепление путем поправок политического плюрализма, принципа разделения властей (в то время, конечно, весьма формального), учреждение института президента и проведение первых его выборов, создание Конституционного Суда и основ для судебной реформы, включение в Конституцию содержания Декларации прав и свобод человека и гражданина и Федеративного договора, с другой стороны, большое количество изменений и дополнений в Конституцию привели к главному пороку – противоречию между старым и новым, возник серьезный дисбаланс законодательной и исполнительной властей. Конституционная декларация приверженности принципу разделения властей на практике сводилась на нет, сохранением ст. 104 прежней Конституции РСФСР о полномочии Съезда народных депутатов. Все это ослабляло государственную власть, что ставило под сомнение само продолжение строительства демократической российской государственности и судьбу реформ.

---

<sup>1</sup> Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989 -1995). М., 1997. С. 32-33.

Каждое из названных направлений оказалось малопродуктивным. Первое в течение трех лет не могло выдать окончательный, одобренный Верховным Советом и субъектами Федерации проект, а второе направление вело к углублению конфронтации между ветвями власти, к ее ослаблению и в конечном итоге к всеобщей безответственности.

Результаты апрельского референдума 1993 г. предопределили экономические и политические причины интенсивной подготовки проекта новой Конституции, концептуально отличающегося от тех подходов, которые господствовали в Конституционной комиссии и законодательной практике Верховного Совета. Главными особенностями конституционного процесса с этого момента явились завершающая доработка проекта Конституции Российской Федерации экстраординарным органом – Конституционным совещанием, созданным Президентом России, и принятие её всенародным голосованием<sup>1</sup>.

Таким образом, в многогранном конституционном процессе первой трети 90-х годов прошлого века с высоты нынешнего времени четко различаются три направления: 1) квазиинновационный (подготовка проекта Конституции Конституционной комиссией); 2) эволюционный (модернизация прежней Конституции путем изменений и дополнений); 3) «революционный» (принятие Конституции, доработанной Конституционным совещанием, путем всенародного голосования).

---

<sup>1</sup> Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России. М., 2014. С. 7, 10-21.

Судьба так распорядилась, что я в разной степени оказался причастным ко всем трем направлениям этого конституционного процесса. Помимо выступления на I Съезде народных депутатов РСФСР по поводу поправок в Конституцию, мои доклады о внесении изменений и дополнений в действовавшую тогда Конституцию России прозвучали на V, VI, VII съездах, а предварительные доклады – на совместных заседаниях палат Верховного Совета РФ. А изменениям и дополнениям, осуществленным II Съездом народных депутатов посвящена была статья «Как изменена Конституция РСФСР». В исследуемом аспекте интерес могут представить и отдельные интервью.

Различные версии проекта новой Конституции России, создаваемые рабочей группой Конституционной комиссии в 1990-1993 гг., также занимали много времени и внимания народных депутатов, членов Верховного Совета. Причем интерес к ним, то загасал, то вспыхивал в зависимости от общеполитической ситуации в стране. Естественно, что чувство нового, а так воспринимались, по крайней мере, первые версии проекта 1990-1991 гг., втягивало в процесс их обсуждения и критики. Такое отношение затем повторилось в связи с VI Съездом народных депутатов, где рассматривался проект новой Конституции, и наконец, после апреля 1993 г., когда «румянцевский» проект большинством Верховного совета стал использоваться в борьбе против «президентского» проекта Конституции.

Мне пришлось быть участником обсуждений хронологически различных версий проекта рабочей группы Конституционной комиссии<sup>1</sup>. К этому направлению конституционного процесса относятся и выступления в палатах Верховного Совета, замечания на разделы версий проекта Конституции и интервью<sup>2</sup>.

Опубликование в конце апреля 1993 г. «президентского» проекта Конституции Российской Федерации и созыв достаточно представительного Конституционного совещания для его доработки и обсуждения фактически «реанимировали» вялотекущий до того конституционный процесс. В повестке дня возникли вопросы об участии Верховного Совета РФ в Конституционном совещании, о порядке принятия новой Конституции, об организационных формах участия субъектов федерации в новом направлении конституционного процесса, учитывать ли проект Конституционной комиссии в создании окончательного текста проекта Конституции. С точки зрения содержательной стали дискуссионными вопросы об инкорпорации ФД в Конституцию, о гражданском обществе, социальном государстве, президентской власти, Высшем судебном присутствии и ряд других.

При общем сопротивлении большинства Верховного Совета Комитет по законодательству поддержал идею Конституционного совещания, многие члены Комитета стали его участниками. Мои

---

<sup>1</sup> Митюков М.А. Выступление при обсуждении проекта Конституции, подготовленного Рабочей группой Конституционной комиссии / М.А. Митюков // Бюл. № 11 заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г.; Бюл. № 12 заседания Совета Национальностей 16 ноября 1990 г. С. 58-71.

<sup>2</sup> Митюков М.А. Будем ли мы жить на Енисейской земле? / М.А. Митюков // Свой голос. Красноярск. 1991. 2-9 дек.; Он же. «Эта была разведка боем ...» // ЮСВ. 1992. № 11.; Он же. Об основных положениях Конституции // Человек и право: Межд. газ. 1993. № 3 (2).



заместители – И.А. Безруков и Б.А. Золотухин были рекомендованы в Рабочую комиссию по доработке проекта Конституции РФ<sup>1</sup>. Незадолго до прекращения деятельности Верховного Совета и я был включен в состав группы по рассмотрению проекта Конституции Российской Федерации, одобренного Конституционным совещанием, и подготовке предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>.

На завершающем этапе деятельности Верховного Совета РФ (май – сентябрь 1993 г.), хронологически сопряженным с подготовкой и основной работой Конституционного совещания, в прямой связи с этим состоялись мои выступления на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и многочисленные интервью<sup>3</sup>. В частности, следом за получением от Б.Н. Ельцина проекта Конституции, адресованного персонально мне, я сформулировал первые свои замечания и предложения.

К актам конституционного звучания в начале 90-х гг. относился и Федеративный договор. Его идея родилась в условиях обострения межнациональных отношений в стране и «соперничества» с Союзным договором, как предполагаемым инструментом сохранения и обновления «большой федерации» – СССР, и благих надежд на

---

<sup>1</sup> Распоряжение Президента РФ от 12 мая 1993 г. № 334-рп // САПП РФ. 1993. № 20. Ст. 1828.

<sup>2</sup> Распоряжение Президента РФ от 8 сентября 1993 г. № 621-рп // САПП. 1993. № 37. Ст. 3482.

<sup>3</sup> Митюков М.А. О характеристике современного конституционного процесса и о необходимости участия Верховного Совета в работе Конституционного совещания // Бюл. № 32 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 20 мая 1993 г. С. 42.

создание реальной Российской Федерации. В умах многих политиков и юристов того времени была уверенность, что принятие ФД остановит «парад суверенитетов», распад государства.

Эта идея была запущена в политический обиход первым Съездом народных депутатов РСФСР. Первоначально она реализовывалась параллельно с работой над проектом Союзного договора. Это обуславливало определенную конкуренцию в предполагаемых сроках принятия каждого из упоминаемых договоров, подписантов их и наконец – содержания актов. С распадом Советского Союза часть из этих моментов перестала играть значение. В результате дискуссий 1990 – начала 1992 гг. вверх взяло мнение, что ФД должен быть соглашением федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предметах ведения и разграничении полномочий, причем с каждым видом субъектов федерации отдельно (т.о. появилось три договора, в совокупности получивших название «Федеративный договор»<sup>1</sup>). С подписания его 31 марта 1992 г. стали обсуждаться проблемы реализации ФД<sup>2</sup> и в том числе его инкорпорации в Конституцию. К этому времени относится и первая попытка создать федеральную программу законопроектных работ. Для формирования этой программы и обеспечения ее реализации Президентом РФ была образована Комиссия во главе с первым заместителем Председателя

---

<sup>1</sup> Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

<sup>2</sup> Распоряжением Совета Министров – Правительства РФ от 1 марта 1993 г. № 347-р я был включен в Комиссию по подготовке предложений по разработке механизма реализации ФД (см.: САПП РФ. 1993. № 10. Ст. 904).

Правительства РФ В.Ф. Шумейко. В состав комиссии включены руководители правовых ведомств, ученые, главы администраций ряда субъектов, представители Верховного Совета РФ, в числе которых и председатель Комитета по законодательству<sup>1</sup>.

В июле 1990 г., участвуя в работе над проектом постановления Президиума Верховного Совета РСФСР «О Федеративном договоре», мною был создан один из вариантов этого акта, предусматривающего образования Совета Федерации для координации работы по заключению Федеративного договора<sup>2</sup>. А в августе того же года я подготовил инициативный проект ФД<sup>3</sup>, который был обсужден на совещании с представителями автономных республик и впоследствии использован при составлении других подобных проектов (а их, как известно, было не менее сорока). В начале следующего года выступил по данному вопросу в Совете Республики, затем в полемике на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР<sup>4</sup>.

В ряде выступлений на отдельных и совместных заседаниях Верховного Совета РФ я проводил линию ФД на учет мнений субъектов Российской Федерации при законодательном регулировании

---

<sup>1</sup> Распоряжение Президента РФ от 13 октября 1992 г. № 575-рп «О федеральной программе законопроектных работ» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2383.

<sup>2</sup> Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном договоре» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 8. Ст. 112.

<sup>3</sup> См. текст: Проблемы конституционного развития Российской Федерации: сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б.С. Крылова. М.: ИЦ Университета им. О.Е. Кутафина, 2013. С. 241-251.

<sup>4</sup> Бюл. № 1 заседания Совета Республики 30 января 1991 г. С. 3-5; Бюл. № 3 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 30 января 1991 г. С. 7-8.

и решении проблем совместной компетенции России и её республик, краев, областей и автономий<sup>1</sup>.

Под влиянием осложнения экономической и политической ситуации, «парада суверенитетов», обстановки в республиках (а я представлял в парламенте национальный регион) мое отношение к вопросу, включать ли Федеративный договор в новую Конституцию за три года существенно изменилось. До сентября 1993 г. я, как и многие народные депутаты, полагал, что Федеративный договор должен стать составной частью Конституции, что при наличии ФД нет необходимости в специальной главе «Федеративное устройство» в ней, а порой даже придерживался мнения о конституционно-договорном природе нашей Федерации<sup>2</sup>. Но и тогда я допускал возможность содержательной инкорпорации текста ФД в Конституцию<sup>3</sup>. Сентябрьско-октябрьские события 1993 г., поддержанные в ряде республик и некоторых других субъектах, обусловили отказ от конституционной абсолютизации идеи Федеративного договора.

К конституционно значимым событиям того времени относится и работа над законопроектом «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации», последующее его обсуждение и принятие в Верховном Совете России. Если прибегать к художественным

---

<sup>1</sup> Бюл. № 23 заседания Совета Национальностей 27 мая 1992 г. С. 58-61; Бюл. № 24 заседания Совета Национальностей 3 июня 1992 г. С. 24-25; Бюл. № 26 заседания Совета Республики 10 июня 1992 г. С. 23-24; Бюл. № 14 заседания Совета Национальностей 2 июня 1993 г. С. 6.

<sup>2</sup> Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Бюл. № 42. 16 июня 1990 г. С. 35-37; Бюл. 1 заседания Совета Республики 30 января 1991 г. С. 3-5; Что выберем – здравый смысл или войну конституций? // Столица. 1993. № 22. С. 6-7 и др.

<sup>3</sup> Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6-21 апр. 1992 г. Стенограф. отчет. В 5 т. Т. 2. М., 1992. С. 26-33.

ассоциациям, то она разворачивалась как «битва за правительство» между Верховным Советом и Президентом. Парламент, вопреки конституционным нормам, стремился сделать правительство ответственным и подотчетным перед ним, а высшее должностное лицо согласно принципу разделения власти свести эти устремления, если ни к нулю, то, по крайней мере – к минимуму. Тезис «ссылки на Конституцию неуместны» оказался ключевым аргументом у парламентского большинства осенью 1992 г. в депутатских дискуссиях.

Как известно, Президент проявил инициативу и 5 июня 1992 г. внес проект Закона о Совете Министров РФ на рассмотрение Верховного Совета, но он был «раскритикован» нашим Комитетом по законодательству, который дал отрицательное заключение по юридико-техническим причинам. Поэтому Б.Н. Ельциным законопроект отозван. На паритетных началах в июле того же года была создана рабочая группа по подготовке нового проекта. С правительственной стороны её возглавил – Шумейко В.Ф., первый заместитель Председателя Совета Министров РФ, а с парламентской – я. Был создан достаточно компромиссный законопроект, который, однако, при первом обсуждении 7 октября отвергнут Верховным Советом, как не отвечающий его целям в противоборстве с Президентом. Но в ноябре после длительного обсуждения поправок и сплоченного натиска «антиельцинской» оппозиции закон был одобрен во втором чтении. С ним не согласился Президент, представив предложения для повторного рассмотрения. Затем содержание

названного закона посредством поправок к Конституции стало предметом рассмотрения на следующем Съезде народных депутатов.

Перипетии этой «борьбы» красной линией проходят в содокладе о проекте закона о Совете Министров – Правительстве РФ<sup>1</sup>, интервью<sup>2</sup>, информациях о заседаниях рабочей группы для подготовки и внесению на рассмотрение Верховного Совета РФ законопроекта «О Совете Министров (Правительстве) Российской Федерации».

В феврале 1993 г. актуальной проблемой стал вопрос о конституционном соглашении Президента, Председателя Верховного Совета и Председателя Конституционного Суда в целях разрешения конфликта между законодательной и исполнительной властями, или как это тогда изящно называлось «стабилизации конституционного строя». Я передал Р.И. Хасбулатову предложения об этом соглашении, включающие семь положений (перенос референдума по основным положениям новой Конституции на осень 1994 г., доизбрание судей Конституционного Суда, приведение части второй ст. 104 Конституции в соответствие с её ст. 3 о принципе разделения государственной власти и др.) и проект постановления Съезда народных депутатов РФ «О внесении изменений и дополнений в Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации». Затем свои предложения представили С.М. Шахрай и О.Г. Румянцев от

---

<sup>1</sup> Бюл. № 6 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 7 октября 1992 г. С. 6.

<sup>2</sup> Митюков М.А. Скоро правительство станет законным / М.А. Митюков // Российская газета (РГ). 1992. 2 окт.

имени рабочей группы Конституционной комиссии. Последовали выступление Б.Н. Ельцина по телевидению и публикация президентского проекта конституционного соглашения. Была создана Комиссия по выработке Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции РФ, в заседаниях которой принимал участие и я. В итоге бесплодных заседаний этой Комиссии, политических и парламентских дискуссий конца февраля – начала марта материализовалась идея отказа от референдума по основным положениям новой Конституции, ранее назначенного на 11 апреля 1993 г.

В течение более трех лет деятельности системы «Съезд народных депутатов – Верховный Совет РСФСР (РФ)» были проведены в России три референдума: 1) 17 марта 1991 г. по вопросу введения поста Президента; 2) 25 апреля 1993 г. по поводу доверия исполнительной и законодательной властям, одобрения их политики и досрочного прекращения полномочий; 3) 12 декабря 1993 г. по проекту новой Конституции. Помимо этого один из референдумов, планируемый на 11 апреля 1993 г. по основным положениям новой Конституции, не состоялся. Съезд народных депутатов счел проведение его нецелесообразным из-за опасности для государственной и территориальной целостности страны<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Съезда народных депутатов РФ от 13 марта 1993 г. «О всероссийском референдуме» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 442.

В подготовке законодательной и методической основы упомянутых референдумов<sup>1</sup>, кроме последнего из них, в той или иной мере был замечен и Комитет по законодательству. В нем подготавливались либо предварительно рассматривались соответствующие законопроекты, докладываемые затем на заседаниях Верховного Совета. В качестве депутата и политического деятеля я участвовал и в референдумных кампаниях, выступал в печати<sup>2</sup> и на митингах. Проблемы референдума в то время затрагиваются депутатами весьма часто. Они говорят о возможном использовании референдума в качестве политико-правового инструментария для принятия новой Конституции, изменения территории РСФСР (РФ), преобразования автономий в республики, решения вопросов в местном самоуправлении.

В эти годы Комитет по законодательству занимался и другими конституционными проблемами. В частности, вопросами разделения государственной власти<sup>3</sup>, защиты конституционных органов государственной власти, средств массовой информации<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Митюков М.А. Предисловие / М.А. Митюков // Сборник нормативных актов о референдуме Российской Федерации. 16 октября 1990 г. – 14 января 1993 г. М., 1993. С. 4-7.

<sup>2</sup> Митюков М.А. Нужен ли референдум? / М.А. Митюков // Трибуна. Свердловск, март 1991. № 4 (23). С.1; Он же. Под контроль народа // Сов. Хакасия (далее – СХ). 1991. 14 марта; Он же. Референдум. Идет борьба нового и старого // Абакан. 1993. 16 апр. С. 2.

<sup>3</sup> Митюков М.А. О проектах законодательных актов Российской Федерации о разграничении сфер законодательной и исполнительной властей: Доклад и его обсуждение на совместном заседании палат Верховного Совета РФ / М.А. Митюков // Бюл. № 33 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 7 февраля 1992 г. С. 13-22; Он же и др. Разделение властей в федеративном государстве / М.А. Митюков, А.М. Барнашов // Актуальные проблемы правоведения в современный период: Сб. статей. Томск, 1993. Ч. 1. С. 20-23.

<sup>4</sup> Митюков М.А. Об ответственности за нарушение законодательства о СМИ: Доклад на совместном заседании палат Верховного Совета / М.А. Митюков // Бюл. № 81 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 17 июля 1992 г. С. 30-32; Он



сравнительного законоведения республик в составе Российской Федерации<sup>1</sup>, статуса республик, автономных областей и автономных округов<sup>2</sup>, несовместимости депутатского мандата с занятием министерского поста<sup>3</sup>.

**А.Б. Каким образом Верховному Совету удалось структуризировать и качественно модернизировать состояние правовой системы?**

*М.М.* Важнейшим направлением деятельности Верховного Совета России было создание основ новой правовой системы, соответствующей изменяющимся реалиям социальной и экономической жизни. В этом процессе важное место занимали корректировка и модернизация существующих кодексов, подготовка к созданию современных кодексов<sup>4</sup>. Многие в этом плане сделано Комитетом по законодательству<sup>5</sup>.

---

же. Выступление в прениях по информации депутата В.П. Лисина // Бюл. № 46, совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 2 июля 1993 г. С. 15-16; Он же. Четвертая власть // ЮСВ. 1992. 22 авг.

<sup>1</sup> Митюков М.А. Выступление на конференции «Сравнительное законоведение республик: опыт, тенденции, методология» / М.А. Митюков // Государство и право. 1992. №11. С. 152.

<sup>2</sup> Поправки и дополнения народных депутатов РСФСР от автономных областей и автономных округов к проекту закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». 28 ноября 1990 г.; Митюков М.А. О статусе автономных округов / М.А. Митюков // Бюл. № 14 заседания Совета Национальностей 2 июня 1993 г. С. 6.

<sup>3</sup> Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6 – 21 апреля 1992 г.: Стенограф. отчет. Том 5. М., 1992. С. 399-417.

<sup>4</sup> Митюков М.А. Информация о ходе разработки Уголовного кодекса: Выступление в Совете Национальностей / М.А. Митюков // Бюл. № 8 заседания Совета Национальностей 24 ноября 1992 г. С. 20; Он же. О проекте Таможенного кодекса РФ // Бюл. № 6 заседания Совета Республики 24 февраля 1993 г. С.25, 30-31.

<sup>5</sup> См.: Бюл. № 26 заседания Совета Республики 10 июня 1992 г. С. 23-24; Бюл. № 27 заседания Совета Национальностей 24 июня 1992 г. С. 56-57; Бюл. № 46, Часть 1 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 2 июля 1993 г. С. 15-16; Бюл.

Особо надо отметить забытый ныне факт, что под эгидой Комитета по законодательству была начата работа по созданию ныне действующего Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup>. По просьбе член-корр. РАН С.С. Алексеева и проф. А.Л. Маковского я согласился быть руководителем рабочей группы для разработке проекта ГК РФ и 15 июня 1992 г. она была образована и начала работать<sup>2</sup>. В сотрудничестве с Исследовательским центром частного права в Верховном Совете РФ были решены и такие важнейшие проблемы, как регулирование гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы и некоторые вопросы применения гражданского законодательства Союза ССР и республик на территории Российской Федерации<sup>3</sup>.

Курс на экономическую реформу требовал обновления не только конституционного законодательства и крупных кодификационных актов, но и всего массива законодательства, особенно в социальной и экономических сферах. В этих областях Комитет по законодательству, не являясь ключевым, в то же время, в силу своего сложившегося статуса в комитетско-комиссионной системе парламента, оказывал

---

№ 30 заседания Совета Республики 7 июля 1992 г. С. 21-23; Бюл. № 2 заседания Совета Республики 19 октября 1992 г. С. 42; Бюл. № 3 заседания Совета Республики 20 октября 1992 г. С. 48; Митюков М.А. Проект получил неуд / М.А. Митюков // Человек и право. 1992. № 17. С. 1,3.

<sup>1</sup> Распоряжение Председателя Верховного Совета РФ от 15.06.1992 № 2993-рп «Об образовании рабочей группы для разработки проекта Гражданского кодекса Российской Федерации». От Комитета по законодательству в эту группу были включены Л.И. Брычева и В.Д. Мазаев.

<sup>2</sup> Митюков М.А. Гражданский кодекс будет сориентирован на рынок / М.А. Митюков // РГ. 1992. 24 июля; Алексеев С.С. Возвращение частного права / С.С. Алексеев // Юридический Вестник. 1992. № 18 (20). С. 3.

<sup>3</sup> Бюл. № 78 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 14 июля 1992 г. С. 29; Бюл. № 6 заседания Совета Республики 24 февраля 1993 г. С. 30-31.

непосредственное влияние на формирование отраслевого законодательства. Это осуществлялось посредством подготовки заключений на законопроекты иных комитетов, содокладов по ним и наконец – в форме выступлений членов Комитета, особенно председателя и его заместителей, в парламентских прениях при обсуждении тех или иных вопросов и высказывании правовых мнений по возникающим вопросам.

Можно назвать лишь часть таких материалов по экономическим и социальным законопроектам той эпохи: о банковском деле, по вопросу преодоления кризисной ситуации, осуществлении налоговой политики, основах федеральной жилищной политики, государственной монополии на алкогольную продукцию, о торгово-промышленных палатах, об охране семьи, материнства, отцовства и детства<sup>1</sup>.

**А.Б. Какую роль возглавляемый Вами комитет сыграл в проведении судебной реформы? Как Вы оцениваете современные преобразования судебной системы?**

**М.М.** Приоритетным направлением законопроектной деятельности в начале 90-х гг. стало проведение судебной реформы. Она признавалась необходимым условием функционирования России как демократического правового государства. В Комитете по

---

<sup>1</sup> Бюл. № 37 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 13 ноября 1990 г. С. 35-36; Бюл. № 12 заседания Совета Республики 16 ноября 1990 г. С. 48-49; Бюл. № 26 заседания Совета Национальностей 17 июня 1992 г. С. 14-18; Бюл. № 27 заседания Совета Республики 17 июня 1992 г. С. 13-15; Бюл. № 3 заседание Совета Республики 20 октября 1992 г. С. 48; Бюл. № 11 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 25 февраля 1993 г. С. 14-15; Бюл. № 13 заседания Совета Республики 2 июня 1993 г. С.14-16; Бюл. № 14 заседания Совета Национальностей 2 июня 1993 г. С. 17-20.

законодательству под руководством Б.А. Золотухина группой экспертов была разработана Концепция судебной реформы, которая по представлению Президента одобрена Верховным Советом РСФСР<sup>1</sup>. Одновременно поручено нашему Комитету во взаимодействии с Комитетами Верховного Совета по правам человека и по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью «взять под контроль подготовку пакета законодательных актов о судебной реформе РСФСР и осуществление других практических мер по ее реализации». В соответствии с этим мандатом проблемы судебной реформы заняли в деятельности Комитета по законодательству если не главное, то существенное и весьма зримое место как по объему и значению работы, так и по времени, уделенному им. Председатель Комитета неоднократно выступал в Верховном Совете РФ по вопросам статуса судей, компетенции судов общей юрисдикции, военных судов, проблематики арбитражных судов<sup>2</sup>.

Известно, что судебная реформа была задумана, как масштабная задача, касающаяся не только преобразования суда, но и правоохранительных институтов – прокуратуры, следствия,

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435; Концепция судебной реформы в Российской Федерации / сост. С.А. Пашин. М., 1992. 111 с.

<sup>2</sup> Бюл. № 20 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 19 ноября 1992 г. С. 20-21; Бюллетень № 9 заседания Совета Национальностей 14 апреля 1993 г. С. 73-72; Бюл. № 11 заседания Совета Республики 13 мая 1993 г. С. 5-74; Бюл. № 8 заседания Совета Республики 31 марта 1993 г. С. 28-29; Бюл. № 74 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 3 июля 1992 г. С. 42-44; Бюл. № 4 заседания Совета Национальностей 10 февраля 1993 г. С. 22-23; Бюл. № 11 заседания Совета Республики 13 мая 1993 г. С.10; Бюл. № 27 заседания Совета Республики 17 июня 1992 г. С. 11-13; Бюл. № 25 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 27 ноября 1992 г. С. 25-28.

адвокатуры, органов юстиции и внутренних дел, пенитенциарной системы, нотариата. Такое широкое понимание судебной реформы имело и своих противников. Генеральный прокурор РФ В.Г. Степанков публично критиковал «идеологию» судебной реформы, обвиняя ее в «свертывании прокурорского надзора». И в этом плане на заседании расширенной коллегии Прокуратуры России получил поддержку со стороны Р.И. Хасбулатова, заявившего: «Пусть они (*имея в виду Комитеты по законодательству и правам человека Верховного Совета РФ – М.М.*) как можно скорее поменяют взгляды, потому что лучше поменять взгляды, чем комитеты». Позднее, на одном из совещаний по проблемам борьбы с преступностью и коррупцией В.Г. Степанков вновь говорил о необходимости «корректив» судебной реформы, выступая против судебного контроля и расширения прав защиты. Вызывала сопротивление и идея Судебного департамента. В частности, на втором Всероссийском съезде судей большинство делегатов высказались против создания подобного органа.

Тематикой выступлений председателя Комитета по законодательству в Верховном Совете РФ по описываемому сюжету являлись и законопроекты о федеральных органах безопасности, внутренних войсках МВД, о порядке назначения руководителей краевых, областных отделов юстиции. Здесь же можно упомянуть публикации и выступления, касающиеся борьбы с преступностью и коррупцией, а также отдельных заседаний Межведомственной

комиссии по борьбе с этими явлениями<sup>1</sup>, и ряд материалов о драматической борьбе вокруг первой «посткоммунистической» амнистии<sup>2</sup>.

Более трех лет Комитет по законодательству, как правило, еженедельно, нередко и чаще, собирался на заседания, начиная с организационного (2 июля 1990 г.) и завершая заключительным (5 июля 1993 г.) заседанием. На большинстве заседаний не велись протоколы или стенограммы и сохранились лишь записи о некоторых из них. На этих заседаниях в 1990 г. определены структура и внутренняя организация Комитета (2 июля), правила представления в Верховный Совет и рассмотрения в его комитетах и комиссиях законопроектов (7 июля), обсуждались кандидатуры В.П. Баранникова на пост министра внутренних дел (7 июля) и Н.В. Федорова – министра юстиции (9 июля), рассматривались законопроекты о местных Советах и самоуправлении (1 августа 1990 г.), о действии актов Союза ССР на территории РСФСР (27 сентября), обсуждался первый проект новой Конституции России (29 октября). В следующем году – обменивались мнениями по поводу Земельного кодекса (22 января), ситуации в Прибалтике (23 января), Союзного договора (25 января), полномочий автономных республик (29 марта), обсуждали

---

<sup>1</sup> Митюков М.А. Выступление на заседании Совета Республики при обсуждении проекта Закона РФ «О борьбе с коррупцией» / М.А. Митюков // Бюл. № 8 заседания Совета Республики 31 марта 1993 г. С. 41-42; Он же. От мафии до мелкого жулья / Ответы на вопросы М. Бужкевича // Деловой мир. 1993. 3 июля.

<sup>2</sup> Бюл. № 68 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 18 июня 1992 г. С. 18-21; Бюл. № 18 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 13 ноября 1992 г. С. 32; Иванов Л.О. Не так страшна амнистия, как её малюют / Л.О. Иванов // РГ. 1992. 14 июля; Он же. Государство должно быть милосердным // РГ. 1993. 16 июня.

законопроекты о Конституционном Суде РСФСР (25 марта, 5 мая), об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с учреждением должности Президента (26 марта), о механизме народовластия в РСФСР (29 марта), о выборах Президента РСФСР (15 и 23 апреля), о Президенте РСФСР (16 апреля), о местном самоуправлении (5 мая), о гражданстве, об управлении краем (областью) (7 августа). В 1992 г. предметом рассмотрения в Комитете были законопроекты об обеспечении действия законодательства Российской Федерации (19 мая), об обороне, о защите конституционных органов власти (14 сентября), о Совете Министров – Правительстве РФ (5 октября). В последний год деятельности Комитет обсуждал рабочий вариант десяти основных положений новой Конституции России, представленный Конституционной Комиссией (12 января), одобрил проект изменений и дополнений в действующую Конституцию, касающихся разграничения компетенции законодательной и исполнительной власти (2 марта), подвел итоги первой демократической амнистии (13 апреля), поддержал идею проведения и обсудил итоги первого этапа Конституционного совещания (3 и 15 июня). Информация о деятельности Комитета по законодательству можно найти и в отдельных интервью<sup>1</sup>.

**А.Б. Михаил Алексеевич, насколько серьезно в своей законопроектной работе Комитет по законодательству и**

---

<sup>1</sup> Митюков М.А. Российская Федерация. О работе Комитета по законодательству / М.А. Митюков // Закон. 1992. № 2. С. 84.

## **Верховный Совет РФ опирались на науку, в первую очередь, на юридическую?**

*М.М.* Как известно, общественные науки переживали в трудностях это сложное время по многим причинам, в том числе идеологического и финансового характера. Научные исследования не успевали за социальными и экономическими изменениями, нередко критиковали их.

Но серьезная законопроектная и вообще любая парламентская работа не возможна 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 научных конференциях, семинарах, круглых столах и ученых советах делился опытом и парламентскими наработками и внимал критике, советам и рекомендациям ученых мужей. К периоду 1992 – 1993 гг. относятся посещения делегацией Верховного Совета РФ Российского ядерного центра в Арзамасе-16 (г. Саров), встречи либо иные формы сотрудничества со многими видными учеными-юристами – С.С. Алексеевым, В.Т. Кабышевым, Ю.Х. Калмыковым, А.И. Кимом, А.И. Ковлером, А.И. Маковским, А.А. Мишиным, М.И. Пискотиным, Б.А. Страшуну, Ю.А. Тихомировым, Б.Н. Топорниным, В.А. Тумановым и другими. Некоторые из них выступали в качестве разработчиков законопроектов, авторов экспертных заключений либо других материалов.



**А.Б. Что можно сказать о международных контактах Верховного Совета РФ, его комитетов, руководства и отдельных депутатов?**

*М.М.* Это отдельная тема, требующая специального исследования и анализа. Лишь схематично подчеркну: демократически избранный высший законодательный орган государственной власти РСФСР (РФ) начала 90-х годов активно налаживал связи с парламентами других стран, межпарламентскими организациями, экспертными сообществами. Интенсивно обменивался с ними делегациями, принимал дипломатов, политиков, ученых и пытался влиять на внешнюю политику России. Роль в этом Комитета по законодательству была весьма скромной. Некоторые из его членов включались в состав упомянутых делегаций, участвовали в международных конференциях, посещали иностранные парламенты с целью изучения их опыта и получения экспертных оценок по отдельным законопроектам. Но в Верховном Совете Комитет давал заключения по международным договорам, подлежащим ратификации. В виде примера можно привести одно из таких заключений – на Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки об избежании двойного налогообложения и предотвращения уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал.

В качестве председателя Комитета по законодательству я был в составе официальной делегации Верховного Совета РФ, посетившей ряд стран Ближнего Востока; возглавлял комитетские делегации,

знакомившиеся с постановкой работы и деятельностью Сената и Палаты представителей Конгресса США и институтов власти V Республики во Франции с целью изучения проблем из взаимоотношения в полупрезидентской республике в связи с конституционным процессом в России. Помимо этого принял участие в американско-канадо-российском симпозиуме в Ванкувере по правовому обеспечению некоммерческого сектора в России, где выступил с докладом «Правовая обстановка и условия создания законов России сегодня». Уже в ином качестве – руководителя рабочей группы Верховного Совета РФ по подготовке Гражданского кодекса – с рядом видных российских ученых-цивилистов посетил Нидерланды, где на международной конференции по гражданскому и коммерческому праву обсуждались и проблемы подготовки новых гражданских кодексов. По результатам поездки дано интервью нидерландской газете «De Telegraaf» (г. Лейден, 5 авг. 1993 г.).

**А.Б.** А что, можно сказать о деятельности такого закрепленного тогда в Конституции РСФСР органа как Президиум Верховного Совета РФ? В средствах массовой информации он «обзывался» палатой лордов и т.п. Какова была его реальная сила?

**М.М.** В соответствии с действовавшей тогда Конституцией председатели комитетов и постоянных комиссий палат являлись также членами Президиума Верховного Совета РСФСР (РФ) по должности. Это возлагало на них, в том числе и на меня, соответствующие обязанности, в числе которых представление законопроектов и других вопросов для включения в повестку заседаний парламента. В

отдельных случаях Президиум Верховного Совета предварительно обсуждал важнейшие организационные вопросы, а также проблемы внутренней и внешней политики непосредственно перед сессией Верховного Совета. Эти заседания проходили достаточно эмоционально, бурно, на них с правом совещательного голоса присутствовали и «рядовые» народные депутаты, которые нередко задавали тон характеру обсуждения.

В моих дневниковых и блокнотных записях приводится информация о 16 заседаниях Президиума Верховного Совета России. В частности, о тех, на которых были представлены в 1992 г. проекты законодательных актов, связанных с порядком определения структуры Правительства, назначения и освобождения министров, применением ст. 92-й Конституции, проект постановления о первой «посткоммунистической» амнистии, законопроекты об адвокатуре и правовой помощи в РСФСР, о политических партиях, об исполнении решений Конституционного Суда, о Совете Министров – Правительстве Российской Федерации, об обжаловании в суде действий, нарушающих права и свободы граждан, а в 1993 г. решались вопросы о выборах в Ингушетии, об основных положениях Конституции, выносимых на референдум 11 апреля (так и несостоявшимся), об одобрении законопроекта о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс и др.

С точки зрения политической интересны и записи «воскресного» (12 апреля 1992 г.) совместного заседания Президиума Верховного Совета и членов Правительства РФ в связи с постановлением

VI Съезда народных депутатов «О ходе экономической реформы в Российской Федерации» и заседания ПВС 21 мая того же года перед совместным заседанием палат, на котором обсуждался подготовленный Р.И. Хасбулатовым проект постановления Верховного Совета РФ «О решениях высших органов РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 г.».

В 1993 г. стали практиковаться «закрытые» заседания Президиума Верховного Совета, обусловленные главным образом «внутрипарламентским» политическим противоборством. Я оказался вовлеченным в этот процесс и выступал на заседаниях, касающихся выдвижения претензий Председателю Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатову по поводу его стиля руководства и занятой позиции по отношению к конституционному процессу.

«Бунтом лордов» – так окрестили этот раскол в окружении Хасбулатова. С рядом других членов Президиума я не согласился с мнением главы ВС, поддержав идею Конституционного совещания. И активно стал в нем работать. Что же заставило меня стать одним из «раскольников»?

**А.Б. И по всей видимости произошел конфликт интересов? И в чем его суть и можно было его избежать? Имели ли к нему изначально непростые отношения между парламентом и Президентом РСФСР?**

*М.М.* Наш впервые постоянно действующий, а не декоративный парламент, как его пытаются назвать некоторые современники, страдал болезнями роста. Все это было вызвано отсутствием в

государстве устойчивых политических традиций, отсутствием многопартийности и противоборством двух начал в устройстве государства: принципа разделения властей, принципа полновластия Советов.

Обозреватель «ДМ» М. Бужкевич правильно подметил, что «в Верховном Совете под давлением «непримиримой» оппозиции к этому моменту утвердилась «президентофобия». Многие указы Б.Н. Ельцина встречались дружным отрицанием... некоторые из них, действительно, далеко не идеальны, недостаточно легитимны. Однако отрицать указы только потому, что они подписаны Президентом, – это уже не мудрая политика, а банальное политиканство»<sup>1</sup>. Естественно, что в этих условиях настал момент, когда нужно было занять не только четкую профессиональную позицию, но и политическую.

Интересно, что авторитет Комитета по законодательству среди членов Верховного Совета РФ и депутатского корпуса в целом был весьма высок, благодаря профессионализму большей части его членов. Парламентом уже в 1992 г. стали поручаться Комитету даже функции «ревизора» в отношении организации работы других комитетов и комиссий, Президиума и Верховного Совета в целом. Но реализация одного из таких поручений завершилось неудачей.

В конце августа 1992 г. журналист О. Лацис на основе документов, переданных ему депутатами, представляющими парламентскую коалицию реформ, обвинил Р.И. Хасбулатова в превышении полномочий (введение должности секретаря-координатора, узурпация

---

<sup>1</sup> Бужкевич М. О чем спорят народные витии? / М. Бужкевич // ДМ. 1993. 6 июля.

полномочий своего первого заместителя и др.), а также в подборе кадров с ориентацией на бывших работников ЦК КПСС<sup>1</sup>. В связи с этим была создана возглавляемая мною Рабочая группа по изучению вопроса о совершенствовании организации деятельности Верховного Совета РФ, его Президиума, комитетов и комиссий<sup>2</sup>. На первом заседании была утверждена развернутая программа деятельности этой группы. 14 октября 1992 г. группа завершила свою работу, придя к выводу, что анализ деятельности Верховного Совета, его Президиума и аппарата свидетельствует о том, что в их работе допускается отступление от Конституции и законов, отметили низкую культуру отдельных заседаний ВС и его Президиума и факты превышения полномочий ПВС и его руководителем.

Рабочая группа пришла к заключению о необходимости внести изменения в Конституцию о сокращении количества заместителей председателя Верховного Совета и состава секретариата председателя Верховного Совета, который за год увеличился с 14 до 41 сотрудника. Утверждена записка рабочей группы, поручено мне дать краткую информацию в печать. В начале ноября я выступил на совместном заседании палат с докладом «О совершенствовании деятельности Верховного Совета Российской Федерации, его Президиума и

---

<sup>1</sup> Лацис О. Власть есть тайна, или Аппаратная игра в исполнении спикера российского парламента / О. Лацис // Известия. М., 1992. 20 авг.

<sup>2</sup> Митюков М.А. «Я против шумовых скандалов вокруг персоналий» / М.А. Митюков // Абакан. 1992. 16 окт.; Он же. Парламент новый. А декорации... / М.А. Митюков // РГ. 1992. 27 нояб.

аппарата»<sup>1</sup>. Хасбулатов был раздосован моим критичным докладом, бросил реплику: «Неглубокие выводы». И в своем выступлении «перескочил» с организационных и юридических проблем на политические, обвиняя «некоторых политиков» в расколе общества. Вопрос о постановлении по результатам обсуждения переносится на следующее заседание. О. Буркалева в «Российской газете» сообщала, что «на кардинальные проблемы совершенствования деятельности ВС депутаты выйти так и не смогли». Не удалось этого сделать и через неделю на совместном заседании палат после ожесточенной полемики<sup>2</sup>.

Из осеннего (1992 г.) противостояния с парламентскими оппонентами Р.И. Хасбулатов вышел с идеей проведения отчетов неугодных председателей комитетов и комиссий как инструментом смены их на приверженцев своей линии и политики конфронтации с Президентом. Результаты референдума 25 апреля 1993 г. подвигли его на решительную практическую реализацию этой идеи, формально не противоречащей закону, но в условиях сложившегося соотношения политических сил в Верховном Совете, означавшего подавление в нем как политических противников, так и центристов.

Таким образом, были смещены представляющие, демократическое крыло в парламенте, отдельных комитетов очередь дошла и до меня. Благо, что этому предшествовало заявление С.Н. Бабурина о

---

<sup>1</sup> Бюл. № 14 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 5 ноября 1992 г. С. 4-10.

<sup>2</sup> Бюл. № 18 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 13 ноября 1992 г. С. 14-16.

политической ангажированности Комитета по законодательству и его председателя. Но «лобовая атака» хасбулатовских сторонников захлебнулась. Предложения об: 1) освобождении М.А. Митюкова от должности председателя Комитета по законодательству, 2) признании работы Комитета неудовлетворительной, 3) преобразовании Комитета – не получили поддержки Верховного Совета. И лишь предложение о разделении Комитета по законодательству на два: 1) комитет по конституционному законодательству; 2) комитет по судебной реформе и текущему законодательству – собрало большинство голосов<sup>1</sup>. Не добившись решения вопроса с «благополучной» для себя политической оценкой, сторонники Хасбулатова пошли на организационный раскол одного из немногих профессионально работающих комитетов в парламенте<sup>2</sup>. «Парламент потерял свою аутентичность», – подвел итог «разделу» Комитета журналист А. Щелкин в статье «Скандал как высшая форма парламентаризма»<sup>3</sup>.

**А.Б. Михаил Алексеевич, а какие кардинальные события повлияли на судьбу парламента в целом?**

**М.М.** Как Вы знаете, Андрей Викторович, начало 90-х гг. было насыщено событиями, «потрясающими» государство до основания. К ним относится и «мятеж ГКЧП» 19-21 августа 1991 г., когда фактически была совершена попытка государственного переворота с

<sup>1</sup> Бюл. № 41 совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 24 июня 1993 г. С. 34-53.

<sup>2</sup> Митюков М.А. «Я придворный закона» / М.А. Митюков // Вечерняя Москва. 1993. 29 июня; Он же. Новое лицо парламента // Невское время. 1993. 2 июля; Он же. Кулуарные страсти // Общая газета. М., 1993. 9-16 июля; Он же. Чистка по-парламентски // Человек и право. 1993. № 14 (32).

<sup>3</sup> НВ. 1993. 26 июня.



целью восстановить прежнее господство КПСС в стране. Тогда Верховный Совет РСФСР встал на пути «гэкачепистов» и отстоял только, что возникающие основы нового конституционного демократического строя. Этот шаг в значительной мере поднял авторитет этого института власти, но запаса прочности хватило лишь до апрельского референдума 1993 г.

Другим важнейшим событием, повлиявшим на характер последующего развития конституционализма и парламентаризма в стране, можно назвать Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым прервано осуществление функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета России и прекращены полномочия народных депутатов РФ<sup>1</sup>. Этот акт явился результатом кризиса власти, противостояния её законодательной и исполнительной ветвей, развивающегося в течение 1992-1993 гг. Особенно обострившегося на фоне работы Конституционного совещания с проектом новой Конституции.

Между названными двумя «эпохальными» событиями в течение почти двух лет накапливалась та «взрывная масса» недовольства многих слоев населения властью и между ветвями власти по поводу курса и направления экономических реформ. Зеркальным отражением этой ситуации была череда очередных и внеочередных Съездов народных депутатов России.

---

<sup>1</sup> САПР РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

Михаил Алексеевич, материал, который представляем читателю, имеет несомненную историко-правовую ценность, и весьма важен в вопросе всестороннего освещения развития и функционирования парламентаризма в России. Благодарю Вас за содержательный и интересный разговор, надеюсь на продолжение разговора в избранном сегодня формате и на страницах одного из ведущих юридических изданий.

*Продолжение следует...*

**M.A. Mityukov**

Honored lawyer of the Russian Federation,  
candidate of Law, professor,  
Moscow, Russian Federation

**A.V. Bezrukov**

doctor of Law, associate professor  
professor of the department of state and legal disciplines  
Siberian legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
Krasnoyarsk, Russian Federation  
E-mail: abezrukov@bk.ru

**FORMATION OF THE RUSSIAN PARLIAMENTARISM: FROM  
THE SUPREME SOVIET TO THE FEDERAL ASSEMBLY  
"Part 1. In the Russian parliament of the first third of the 1990s."**

---

*(afterword to the anniversary of the Constitution of the Russian Federation)*

**Abstract**

The beginning of a conversation of professor Mikhail Alekseyevich Mityukov, the participant of the Constitutional Assembly (1993), the Russian President's Plenipotentiary in the Constitutional Court of the Russian Federation (1996-2005), the Honored lawyer of the Russian Federation and Andrey Viktorovich Bezrukov, professor of the Siberian legal institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, professor of Siberian Federal University, the doctor of law, on a problem of formation of the Russian parliamentarism is presented. This part of the conversation will focus on the Russian parliament of the first third of the 1990s.

**Keywords**

Russian parliamentarism, Supreme Soviet, Federal Assembly, Constitutional commission of RSFSR.