

К 25-ЛЕТИЮ САРАТОВСКОГО ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

КОНСТИТУЦИЯ НОВОЙ РОССИИ (К 25-ЛЕТИЮ САРАТОВСКОГО ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РОССИИ)

© 2016 г. Владимир Терентьевич Кабышев¹

Статья посвящена истории разработки Конституции РФ 1993 г., а также некоторым тенденциям становления конституционного строя России.

The article is devoted to the history of the working-out of the Constitution of the Russian Federation of 1993, and some tendencies of the formation of the constitutional order of Russia.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционные отношения, конституционный строй.

Key words: Constitution of the Russian Federation, the constitutional relationships, constitutional order.

Четверть века прошло с тех пор, как началась конституционная реформа в России, в результате которой 12 декабря 1993 г. на всероссийском референдуме была принята ныне действующая, но теперь уже с поправками Конституция РФ. Память уносит в далекие 90-е годы XX столетия: время ожиданий, наполненное острыми дебатами, общество, уставшее от закостенелости политической системы, атмосферы, получившие название «застоя».

Конституция 1993 г. создавалась в течение двух с половиной лет. I Съезд народных депутатов РСФСР в июне 1990 г. образовал Конституционную комиссию. Она и начала работу над проектом будущей Конституции РСФСР. Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина «О порядке деятельности Конституционной комиссии» от 22 июня 1990 г. были утверждены состав рабочей группы Конституционной комиссии, порядок ее деятельности, а также предусматривалось объявить общественный конкурс на лучший проект новой Конституции².

Работа над проектом новой Конституции России, начатая после I Съезда народных депутатов РСФСР (июнь 1990 г.), велась одновременно с

внесением изменений и дополнений в действующую Конституцию РСФСР 1978 г. Только в период между I Съездом народных депутатов РСФСР (июнь 1990 г.) и IX Съездом (март 1993 г.) в Конституцию России 1978 г. было внесено свыше 350 изменений и дополнений. Такой конституционной «чехарды» мировая история ранее не знала.

В конце сентября 1990 г. на кафедре государственного права тогда еще Саратовского юридического института им. Д.И. Курского был подготовлен инициативный проект Конституции Российской Федеративной Республики и отправлен в Конституционную комиссию.

В Конституционную комиссию поступило всего 40 материалов, в том числе 38 проектов как Конституции в целом, так и отдельных глав, разделов и статей. К участию в конкурсе были допущены 20 проектов, остальные не соответствовали условиям конкурса. Жюри Конституционной комиссии, изучив эти проекты, на заседании 25 декабря 1990 г. постановило: присудить вторую премию (первая и третья не присуждались) проекту Конституции Российской Федеративной Республики, представленному группой ученых кафедры государственного права Саратовского юридического института в составе: В.Т. Кабышев — руководитель проекта, В.И. Гавриленко, Е.В. Колесников, В.М. Корнуков, А.В. Мещеряков, О.О. Миронов, Т.М. Пряхина, Б.Г. Радченков, Б.С. Эбзеев³.

¹ Заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: k_kmp@ssla.ru). Vladimir Kabyshev, head of the Department of Constitutional and International Law, Saratov State Academy of Law, Doctor of Law, Professor, honored Scientist of the Russian Federation (E-mail: k_kmp@ssla.ru).

² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6-ти т. (10 кн.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцев. Т. 1: 1990 год. М., 2007–2010. С. 69–72, 237, 238.

³ См.: там же. Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2009. С. 741. В состав жюри входили: Р.И. Хасбулатов (председатель жюри); члены жюри: О.Г. Румянцев, Ф.В. Шелов-Коведяев, В.Л. Шейнис, Б.А. Золотухин, Е.А. Амбарцумов, В.П. Лукин, В.А. Ковалев, П.А. Медведев, В.Д. Зорькин.

Необходимо отметить, что события 1990 – 1993 гг., когда шла активная работа над проектом Конституции России, вызвала пробуждение русского конституционализма. Именно в это время были поставлены такие жизненно важные для российского общества вопросы, как легитимность и просвещенность власти, основания и пределы рациональности авторитета государства, федерализма, суверенитет гражданина, личности, – вопросы, которые в таком масштабе, с такой последовательностью и с такой открытостью в истории России еще не ставились и не обсуждались⁴.

Каковы же особенности Саратовского проекта Конституции России? Во-первых, он готовился буквально в самом начале конституционной реформы. Это был период романтического конституционализма. В проекте содержались концептуальные положения новой демократической России. Назывался он «Конституция Российской Федеративной Республики». Авторы исходили из того, что принцип полновластия Советов противоречил принципу разделения властей, объективно необходимому новому курсу нашей страны.

Включение в проект Конституции положений о построении гуманного, демократического социализма, как это звучало на официальном уровне, снижало бы ее непосредственно регулирующую роль, делало бы в большей мере декларативным документом, что было присуще прежним советским конституциям. Конституция должна выполнять функцию Основного Закона государства, быть ядром для всего действующего законодательства. Политические установки, директивы в современных условиях должны находить свое воплощение в программах и уставах политических партий, общественных движений. Это соответствует провозглашенному в Конституции принципу политического плюрализма. Все вышесказанное говорило в пользу нового наименования нашей республики.

На это обращал внимание и Президент страны Б.Н. Ельцин: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика мирным путем стала Российской Федерацией. Государство сменило не только свою “юридическую личность”, но и общественный строй... Конституция у нас пока старая, с большим количеством изменений и дополнений. Этот Основной Закон тянет госу-

дарство назад в прошлое. С прошлым, понятно, порвать нельзя, историческую память нужно сохранять, но надо идти вперед, жить по новым нормам и правилам, конечно, если эти правила соответствуют действительности, ясны и понятны и, самое главное, внутри не противоречат друг другу, как это имеет место сейчас в действующей Конституции. Поэтому Российской Федерации нужен новый Основной Закон (Конституция)»⁵.

Во-вторых, Саратовский проект Конституции России, естественно, отражал свою эпоху: крушение социализма, распад СССР в тот период не воспринимались многими, в том числе и творческой интеллигенцией, критически настроенной к ценностям советского строя.

Интересно в этой связи высказывание В.Л. Шейниса на VI Съезде народных депутатов России, одного из активных членов Конституционной комиссии: «Я не принадлежал к тем, кто видел в союзных структурах только империю зла. Должен сказать, что я не голосовал в Верховном Совете за тот пункт, который предусматривал роспуск СССР. Я тоже надеюсь на возрождение великого государства, хотя и на новых основах»⁶.

В-третьих, положения преамбулы Саратовского проекта Конституции были востребованы и во многом созвучны преамбуле действующей Конституции РФ 1993 г.

В-четвертых, в Саратовском проекте разд. 1 именовался «Основные принципы конституционного строя Российской Федеративной Республики». В ныне действующей Конституции РФ разд. 1 называется «Основы конституционного строя».

Глава 13 Саратовского проекта Конституции называлась «Прокуратура» (ст. 131–133). Как известно, Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде и прокуратуре Российской Федерации» от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ гл. 7 действующей Конституции РФ теперь называется «Судебная власть и прокуратура».

Проект исходил из того, что Россия является президентской республикой (ст. 3 проекта). Заметим, что для современного этапа развития России характерна тенденция усиления власти института президента.

⁴ См.: Волков Л.Б. Всплеск русского конституционализма. 1990 – 1993 годы // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. Т. 5: Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.). С. 28.

⁵ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. Т. 1: 29 апреля – 4 июня 1993 г. М., 1995. С. 4.

⁶ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. Т. 3: 1992 год. Книга первая (январь–июнь 1992 год). С. 879.

Считаю уместным обратить внимание еще на одно существенное положение Саратовского проекта: «В государственной собственности может находиться имущество, необходимое для осуществления задач государства.

Оборона, космос, транспорт, связь, энергетическая система и др. установленные законом объекты могут находиться только в исключительной собственности государства» (ст. 57).

И еще: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 59).

Если бы эти идеи были отражены в Конституции РФ 1993 г., то скорее всего сейчас мы не имели бы такого огромного неравенства в доходах. Так, по данным, приведенным в октябре 2012 г. в докладе “Global Wealth Report”, на долю 1% самых богатых россиян приходился 71% всех личных активов – в два раза больше, чем в США, Европе, Китае, в четыре раза больше, чем в Японии. 96 российских миллиардеров владели 30% всех личных активов российских граждан. Этот показатель в 15 раз выше общемирового⁷. По официальным сведениям, доходы самых богатых и самых бедных россиян различаются в 16 раз, а по подсчетам директора исследовательских программ НИСП Л. Овчаровой, – в 20-21 раз. Причем этот показатель кардинально не меняется последние 15 лет⁸. В этой связи возникает вопрос: что, наши предки завещали нам в новой России такую социальную несправедливость? Получается, что это так, если буквально исходить из слов Преамбулы Конституции РФ 1993 г.: «чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость». А ведь Преамбула Конституции РФ, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, также обладает высшей юридической силой и имеет прямое действие. Или нужно понимать данные слова Преамбулы только как веру в справедливость – веру неосуществимую? Грустно все это!

О Саратовском проекте Конституции России упоминалось на V и VI Съездах народных депутатов России. Из выступления Президента РСФСР, Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина на V Съезде народных депутатов: «Конституционная комиссия выступила с иници-

ативой обсуждения проекта в крупных юридических центрах, трудовых коллективах и на собраниях граждан. Были проведены многочисленные социологические опросы населения. Комиссия привлекала для экспертизы проекта в целом, а также отдельных его положений и разделов широкий круг специалистов. В это же время велась работа над альтернативными проектами. Наиболее значительными из них были подготовлены группой “Коммунисты России” и **группой ученых Саратовского юридического института**» (выделено мною. – В.К.)⁹.

Из выступления народного депутата РСФСР, члена Конституционной комиссии Е.А. Амбарцумова на V Съезде народных депутатов: «Важно отметить, что учитывался и альтернативный проект, и проект саратовский, который был отмечен премией»¹⁰.

Из выступления народного депутата России В.А. Бокова на VI Съезде народных депутатов: «В течение полутора лет шла работа над проектом... За это время в Конституционную комиссию (как уже здесь говорилось) было представлено немало альтернативных проектов Конституции – Саратовского юридического института, депутатской фракции “Коммунисты России”, больших групп депутатов и юристов»¹¹.

Профессор М.А. Митюков, сравнивая Саратовский проект Конституции России с проектом Конституции РФ Конституционной комиссии, отмечает «выигрышность» первого при решении некоторых проблем судебного конституционного контроля¹².

Мнение бывшего эксперта Конституционной комиссии, участника Конституционного Совещания, доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Б.А. Страшуна: «Некоторые из участников конкурса предложили идеи, явно заслуживающие использования в будущей Конституции России. Наибольшее число таких идей выявилось в проекте кафедры государственного права Саратовского юридического института (ныне – Саратовская государственная академия права), подготовленном под руководством заведующего кафедрой профессора В.Т. Кабышева. Этот проект и был признан победителем конкурса.

⁷ См.: *Примаков Е.* Современная Россия и либерализм // <http://www.rg.ru/2012/12/17/primakov.html> (Дата обращения: 14.12.2012 г.).

⁸ См.: *Гуторова М.* Разница в благосостоянии россиян – одна из самых значительных в мире // *Аргументы и факты.* 2012. 19 дек.

⁹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990 – 1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцев. Т. 2: 1991 год. С. 630, 631.

¹⁰ Там же. С. 638, 639.

¹¹ Там же. Т. 3: 1992 год. Книга первая (январь–июнь 1992 год). С. 914.

¹² См.: *Митюков М.А.* К истории конституционного правосудия. М., 2002. С. 60, 61.

История разработки нынешней российской Конституции хотя и непродолжительна по времени, но довольно сложна из-за той острой политической борьбы, которая велась, в частности, и вокруг нее. Многие еще остаются за кадром, и поэтому ознакомление современных профессионалов с документами, предшествовавшими рождению нашего высшего закона, весьма полезно для исследователей отечественного конституционного права, да и для всех других читателей, которых интересует этот богатый событиями период»¹³.

Безусловно, наивно было бы сравнивать окончательный вариант проекта Конституции РФ, вынесенного на референдум 12 декабря 1993 г., и Саратовский проект Конституции Российской Федеративной Республики, представленный на конкурс в Конституционную комиссию РСФСР в сентябре 1990 г. Ведь работа над проектом Конституции РФ, по сути, продолжалась более двух лет. В ней принимало участие огромное количество депутатов, государственных и общественных деятелей, ученых. За это время в Конституцию РСФСР 1978 г. было внесено свыше 350 изменений и дополнений, в том числе и ряд принципиальных новелл.

По мнению одного из старейших конституционалистов страны проф. В.Е. Чиркина, «Саратовский проект Конституции, бесспорно, был заметной вехой на пути создания новой Конституции РФ. Он стал, видимо, предтечей некоторых сторон ее схемы и определенных положений». «Конечно, сейчас проще сформулировать разные предложения, потому что накоплен опыт и позитивный, и негативный. Но много лет назад, когда в российском праве только вырабатывались новые понятия, Саратовский проект Конституции РФ был явственным прорывом в этой науке. Таким он и останется в истории»¹⁴.

Доработанный вариант проекта Конституции России Президент РФ Б.Н. Ельцин 8 ноября 1993 г. в 15 час. 15 мин. подписал в печать и представил его на референдум 12 декабря 1993 г.¹⁵

Одобренная всенародным голосованием после драматических событий сентября-октября, Конституция РФ была официально опубликована 25 декабря 1993 г. и вступила с этого дня в силу.

Конституция РФ 1993 г. знаменовала особый переход к новому конституционному строю, на вершине которого — человек, его права и свободы.

Эта Конституция юридически олицетворяет образ новой России как свободного, демократического, федеративного, правового государства — государства, в котором верховенство права, неотчуждаемые права и свободы человека положены в основу сущности его бытия. В условиях жесточайшего кризиса (финансового, экономического, духовного), вызовов XXI столетия Конституция 1993 г. выступает как правовая основа объединения, стабильности, как вектор развития нашей страны.

22-летнее действие Конституции 1993 г. показало, что российское общество приняло ценности подлинного конституционализма: свободу слова и совести, многопартийность и открытость границ, рыночные отношения и судебную защиту прав человека, суверенитет и народовластие, парламентаризм и разделение властей, верховенство закона, федерализм и местное самоуправление, признание и защиту всех форм собственности. За эти годы были разные этапы реализации Конституции, неоднозначно оцениваемые официально, среди политиков, в литературе, в частности в науке конституционного права¹⁶.

В научных кругах, среди отдельных политиков периодически звучат требования о необходимости существенной конституционной реформы, даже принятия новой Конституции. Полагаем, что разрешить все нынешние проблемы путем принятия новой Конституции невозможно¹⁷.

Не Конституция России 1993 г. стала причиной кризиса, трудностей, вставших перед нашей страной в конце XX столетия. Основной Закон не только констатировал сложившееся состояние общественных отношений, баланс социально-экономических сил. В большей степени он явился программой объективно назревших изменений. Сегодня Конституция продолжает выступать и как нормативно-юридическая программа модернизации Российского государства и общества.

При реализации Конституции 1993 г. Россия столкнулась с рядом проблем. К Конституции РФ

¹³ Саратовский проект Конституции России / Предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. С. 62.

¹⁴ Чиркин В.Е. Рец.: Саратовский проект Конституции России. М.: Формула права, 2006. 64 с. // Формула права. 2006. № 1 (5). С. 93, 94.

¹⁵ См.: Батурич Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008.

¹⁶ См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.

¹⁷ См.: Кабышев В.Т. Конституция 1993 года — символ эпохи постсоветской России // 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития / С.Б. Суровов, В.Т. Кабышев, С.Н. Туманов [и др.]; под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013.

необходимо подходить диалектически. Отцы-работчики (в широком смысле слова) Конституции РФ 1993 г. и не предполагали, что реализация конституционных принципов, конституционных норм выявит так много противоречий.

Как известно, реализация норм Конституции РФ – многогранный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов. Основной Закон нацелен на будущее нашей страны, прогрессивное развитие общества и государства.

Конституция 1993 г. – это документ прямого действия применительно к нынешним реалиям и нормативная модель будущего, т.е. действительно демократического, правового, социального государства.

Конституционные нормы и принципы должны учитывать реальные обстоятельства и соответствовать им. Но реальность (фактическая конституция) и нормативная модель (юридическая конституция) нередко вступают в противоречие, поскольку жизнь всегда богаче любой конституционной формы. Стабильность конституционного строя не определяется буквальным соответствием фактической конституции и юридической. Фактическая, реальная конституция практически никогда не соответствует в полном объеме юридической конституции. Основа фактической конституции – в незыблемости конституционного строя. На это должна быть направлена конституционно-правовая практика государства. Конституция РФ создала необходимый правовой базис для реального становления народовластия в нашей стране.

В.В. Путин в своей предвыборной статье «Демократия и качество государства» подтверждает: в 1990-е годы под флагом воцарения демократии мы получили не современное государство, а подковерную борьбу кланов и множество полуфеодалных кормлений. Не новое качество жизни, а огромные социальные издержки. Не справедливое и свободное общество, а произвол самоназначенных «элит», откровенно пренебрегавших интересами простых людей¹⁸.

В Послании Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин акцентировал внимание на проблемах дальнейшего становления демократии, особо выделив развитие непосредственного народовластия, в том числе право народной законодательной инициативы. Власть не должна быть изолированной кастой. Главный критерий

нашей демократии – ориентирование на мнения граждан¹⁹.

Инициативы, выдвинутые В.В. Путиным в Послании, отражены в последних федеральных законах. Несмотря на эти позитивные инициативы, сохраняется ряд тенденций, тормозящих становление демократического правового государства: продолжающееся ограничение избирательных прав граждан, отсутствие плановой ненасильственной смены политической и управленческой элит, присвоение законодательным органом функций правоприменительного органа.

Общество, точнее его значительная часть, не получило того, что провозглашено в Конституции РФ, а проводимые реформы (политическая, экономическая, административная, судебная) не завершены. Их осуществление наталкивается на ряд объективных и субъективных преград. Демократические преобразования не отвечают коренным интересам бюрократии, правящей элиты. Отечественная культура, менталитет, привычки, традиции прошлого довлеют над населением неизмеримо сильнее всяких конституционно-правовых регуляторов, независимой судебной власти (к которой, к сожалению, еще необходимо стремиться).

Дух фактического властвования составляет сегодня доминанту социально-экономического, политико-правового развития России.

Конституция РФ 1993 г. есть высшая правовая ценность. Преодолеть правовой нигилизм, нетерпимость, воспитать глубокое уважение к правам и свободам человека в одночасье нельзя. Реализация положений Конституции России – многогранный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов.

Конституция РФ в целом носит программно-целевой характер, лучше ее в обозримом будущем ничего не предвидится. Будущее во многом зависит от того, насколько граждане, особенно молодежь, родившаяся после принятия Конституции 1993 г., смогут в полной мере понять и осознать все богатство конституционных ценностей, воплощенных в Основном Законе страны, от умения жить по Конституции, быть верными ей.

Жить по Конституции – это и обязанность соблюдать законы Российской Федерации, уважать права и свободы каждого человека, защищать свою Родину от любых угроз.

¹⁹ См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Там же. 13 дек.

¹⁸ См.: Росс. газ. 2012. 6 февр.

Быть верным Конституции – значит быть патриотом России, стремиться освоить все богатство российской культуры, с огромным вниманием и уважением относиться к каждому этносу, народу Российской Федерации. Именно в национальном многообразии всегда были и есть российская красота и сила.

Конституция РФ символизировала достижение общественного компромисса. Она обеспечила социальное спокойствие. Поэтому весьма важно зафиксировать эту роль Конституции для нынешнего и будущих поколений. Одним из вариантов актуализации данной роли являются памятники, которые, по образному выражению Д.С. Лихачева, выступают закодированными документами своей эпохи²⁰.

Памятники – элемент «социальной» памяти общества, через который передаются определенные ценности, нормы и традиции, связующее звено между поколениями людей.

Памятники обладают стабилизирующей функцией в обществе, обеспечивая непрерыв-

ность в трансляции социально значимой информации. Они есть основа формирования правосознания²¹.

Архитектурные памятники являются объектами фундаментальной пропаганды общепризнанных ценностей, поэтому целесообразно учредить памятник-монумент, посвященный Конституции РФ 1993 г. На обелиске начертать слова – «СВОБОДА, РАВЕНСТВО, СПРАВЕДЛИВОСТЬ». Автор и ранее высказывал предложение об учреждении памятника, посвященного Конституции РФ 1993 г.²²

Следует заметить, что в г. Вольске Саратовской области есть памятник, посвященный Конституции РСФСР 1918 г.

Установление монумента Конституции РФ 1993 г. символизировало бы образ новой России – России, устремленной к демократии, справедливости, прогрессу.

²⁰ См.: Лихачев Д.С. Восстановление памятников культуры (Проблемы реставрации). М., 1981.

²¹ См.: Кравченко И.Г. Памятник как социальный феномен. Автореф. дисс. ... канд. филос. наук. Волгоград, 2008. С. 3.

²² См.: Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. Избр. науч. труды. М., 2013. С. 12.