

К ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ИЮЛЬ – СЕНТЯБРЬ 1993 г.)¹

© 2009 г. О. Г. Румянцев²

На второе полугодие 1993 г. пришелся заключительный этап создания Конституции Российской Федерации, принятие которой по прошествии многих лет выглядит как захватывающая детективно-историческая история.

Она состоит из нескольких “параллельных”, постоянно переплетающихся между собой сценариев. Прежде всего шла объективная политическая борьба реальных социально-экономических интересов определенных групп, которую можно было условно интерпретировать как борьбу “демократов” и “коммунистов”, “реформаторов” и “консерваторов”. Идеиное противоборство определяло суть противостояния борющихся группировок.

Второе направление составляло противоборство старых и новых элит по поводу власти, для которых конституционные стычки служили инструментом, а третья определялась откровенной схваткой амбициозных политических лидеров.

Автор осознанно уходит от деталей содержательной стороны разногласий по текстам глав и статей конституционного проекта, оставляя возможность читателям самим сделать надлежащие выводы хотя бы на основе академического издания по истории создания Конституции РФ³. Для общего понимания заключительной стадии конституционной революции 1990–1993 гг., завершившейся принятием новой Конституции, ключевым представляется общий сценарный фон

дуэли двух проектов Конституции и стоявших за ними политических и социально-экономических проектов, за которые, собственно, и вели битву две основные ветви власти в рассматриваемый период.

События на заключительном отрезке конституционной реформы во втором полугодии 1993 г. развивались так.

В июле – августе продолжились начатые с конца апреля 1993 г. публичные дебаты по двум официальным проектам Конституции РФ – проекту Конституционной комиссии и проекту, заявленному от имени Президента и вынесенному им на Конституционное совещание. Доработка этих проектов привела к существенному сближению их положений. 12 июля Конституционное совещание одобрило проект Конституции РФ, который уже можно было во многом считать синтезом норм двух основных первоисточников. Верховный Совет начал определяться с порядком принятия новой Конституции Съездом народных депутатов РФ, назначенным на ноябрь 1993 г. Развернулось обсуждение двух проектов Конституции в регионах, как и борьба за их поддержку.

В августе – сентябре 1993 г. Президент РФ предпринял шаги к замещению Съезда и Верховного Совета создаваемым им Советом Федерации. В сентябре была проведена блиц-работа по срочному согласованию двух проектов Конституции в созданной Председателем Конституционной комиссии РФ обновленной рабочей группе Комиссии. Одновременно был подготовлен и завизирован широким кругом должностных лиц президентский Указ о поэтапной конституционной реформе.

Ход конституционного процесса становился все более неравным, и 21 сентября Президент издал упомянутый Указ, в ответ на что последовало его отрешение от должности. Политическое противоборство привело к полному конституционному коллапсу, достигшему наивысшей точки в

¹ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.). В 4-х ч. // Гос. и право. 2008. № 9. С. 5–12; № 10. С. 5–13; № 11. С. 5–13; № 12. С. 5–14.

² Президент Фонда конституционных реформ, кандидат юридических наук. В 1990 – 1993 гг. – народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии.

³ 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. Румянцева (далее – Из истории создания Конституции РФ...). М., 2007–2009.

гражданском противоборстве 3–4 октября 1993 г. и повлекшему “наведение конституционного порядка” чрезвычайными мерами, а также череду президентских решений, полностью перекроивших правовое пространство Российской Федерации.

На заключительном этапе, с 11 октября по 8 ноября, проект Конституции прошел существенную доработку в Администрации Президента при участии органов Конституционного совещания и под личным контролем и при непосредственной частичной правке Президента РФ. 12 декабря 1993 г. прошло голосование по новой Конституции РФ, которая была опубликована 25 декабря 1993 г. и вступила в силу на всей территории Российской Федерации.

Два “согласованных проекта Конституции РФ”. Июль 1993 г.

Напомним, что 29 апреля (под воздействием итогов референдума 25 апреля 1993 г. и последовавшего за ним внесения Президентом РФ альтернативного проекта Конституции РФ) Верховный Совет принял подготовленное в Конституционной комиссии постановление “О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации”, где поставил задачу рассмотреть проект новой Конституции РФ на созываемом для ее принятия 17 ноября очередном 10-м Съезде народных депутатов.

Стороны спора продолжали движение к новой Конституции. Особенно насыщенной событиями выдалась вторая декада июля.

12 июля на пленарном заседании Конституционного совещания в Кремле был подведен итог первому этапу его работы: одобрен доработанный проект Конституции. Участники ставили подписи в больших альбомах или даже записывали свои пожелания. Впрочем, некоторых подписей не считались: так, из почти 100 членов Конституционной комиссии одобрили проект Конституционного совещания 30 человек; из 9 депутатских фракций проект подписали представители трех – “Радикальных демократов”, “Демократической России” и “Согласия ради прогресса”. Тогда же проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием, был направлен Президентом РФ в Конституционную комиссию и в Верховный Совет.

В тот же день на встрече представителей руководства Верховного Совета (зам. Председателя Верховного Совета РФ В.А. Агафонова и секретаря Президиума Верховного Совета РФ

В.Г. Сыроватко) с народными депутатами РФ – участниками Конституционного совещания было заявлено: руководство Верховного Совета намерено и дальше вести конституционный процесс в рамках Конституции, что бы об этом ни говорили его критики⁴.

12 июля председатель недавно образованного Комитета Верховного Совета РФ по конституционному законодательству В.Б. Исаков внес в Верховный Совет пакет очередных поправок к Конституции. 16 июля он же представил законопроект “О порядке принятия Конституции РФ”, выполняя данное Верховным Советом РФ еще в апреле поручение Комитету по законодательству совместно с Конституционной комиссией подготовить проект закона об изменениях и дополнениях Конституции, связанных с порядком принятия новой Конституции РФ. Такой закон должен был решить остававшиеся открытыми вопросы: каким большинством (простым или квалифицированным) принимается новая Конституция (как за основу, так и в целом); необходимо ли вынесение ее основных положений или всего текста на референдум для всенародной ратификации после принятия Съездом; каков порядок участия субъектов Федерации в согласовании и принятии новой Конституции. Конституцию согласно законопроекту мог принимать Съезд народных депутатов РФ большинством в 2/3 голосов или референдум, на котором Конституция считалась бы принятой, если за нее проголосуют не только более 50% избирателей, внесенных в списки, но и 2/3 субъектов РФ; итоги референдума в регионах подводились бы по принципу 50% плюс один голос.

Представленные законопроекты вызвали критику как членов рабочей группы Конституционной комиссии, так и лидеров Конституционного совещания в Кремле⁵; отмечалось, что полномочия Президента по воздействию на исполнительную власть сокращались по сравнению с действовавшей Конституцией. Кроме того, вырисовывался не совсем оптимистический сценарий ноябрьского Съезда по Конституции. Верховный Совет РФ счел упомянутый законопроект представленным и разослал его в порядке подготовки к рассмотрению в первом чтении.

После получения одобренного Конституционным совещанием проекта Конституции рабочая группа Конституционной комиссии в полном со-

⁴ См.: там же. С. 182.

⁵ Об этом, в частности, заявил на Конституционном совещании координатор секции федеральных органов власти А.М. Яковлев.

ставе в течение нескольких дней внимательно изучала его новеллы, инкорпорируя многие из них в свой проект и докладывая об этом Верховному Совету.

17 июля доработанный в Конституционной комиссии проект Конституции РФ был направлен народным депутатам Российской Федерации; через две недели он был разослан и в регионы⁶.

Проекты действительно сближались. Конституционная комиссия, например, решила взять из проекта Конституционного совещания, среди прочего, удачную и важную норму из гл. 1 об основах конституционного строя: “В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности” (ныне ч. 1 ст. 8 Конституции РФ); поддержано было положение о Президенте как главе государства, а не исполнительной власти; под давлением руководства Верховного Совета РФ и глав регионов в проект Конституции РФ был так же включен Федеративный договор. И, напротив, в результате интенсивной работы участниками Конституционного совещания и его рабочей комиссии в первоначальный президентский проект было внесено несколько сотен поправок, восстановлены многие наработки Конституционной комиссии, а также заполнены, хотя и не всегда лучшим образом, многочисленные пробелы первоначального президентского проекта. Конституционное совещание приняло предложение Комиссии зафиксировать в качестве гл. 1 Конституции основы конституционного строя, чего не было в первоначальном президентском проекте, равно как и самого понятия конституционного строя. В основу гл. 2 – о правах и свободах человека и гражданина – был положен проект Конституционной комиссии.

В целом проект Конституционного совещания становился не только более социальным; можно сказать, что был разработан в некотором роде новый проект Конституции, гораздо больше напоминавший “консолидированный” вариант.

Но по-прежнему оставались разногласия. Например, относительно возможности конституционного ограничения прав человека (в том числе и права собственности на землю). Конституционное совещание так и не согласилось с идеей сохранить содержащуюся в проекте Конституционной комиссии главу о гражданском обществе

в качестве конституционной гарантии саморазвития и самоуправления институтов гражданского общества, воспринимающего государство в качестве своего официального представителя; по вопросам федеративного устройства (конституционный статус субъектов Федерации, их равенство, порядок формирования верхней палаты парламента, основы бюджетного прогресса, бюджетные полномочия регионов); по кардинальным положениям особой смешанной формы правления, рассчитанной на президентский режим с акцентом на сильную персональную власть и соответствующий дисбаланс властных полномочий, где президентский проект не претерпел особых изменений по сравнению с первоначальным текстом; воистину огромные полномочия главы государства были сохранены. Немало вопросов сохранилось по праву Президента на роспуск палаты законодательного органа, механизмам подотчетности Правительства и пр. Не было согласия и по заключительным положениям Конституции: порядку ее принятия и изменения, пониманию статуса самого Конституционного совещания, а также по системе федеральных конституционных законов, наконец, по норме о месте РФ в союзе государств.

Итак, на середину июля 1993 г. парламентская и президентская стороны сохраняли паритет: у каждой был свой вариант “согласованного проекта Конституции Российской Федерации”, оба были тогда же обнародованы⁷. Нужно было предпринимать усилия по выработке действительно единого согласованного проекта. Заметим, что ни о какой особой спешке речи не было: несмотря на политическую борьбу, продолжался нормальный законодательный процесс, дававший на стадии согласования проекта Конституции все больше примеров сближения позиций. Вопрос был в том, продолжится ли поступательное движение навстречу друг другу и не изменит ли сторонам политическая выдержка.

Обсудив оба проекта Конституции, Верховный Совет РФ 20 июля предложил Конституционной комиссии продолжить (с участием полномочных представителей субъектов Федерации) трудиться над дорабатываемым в Комиссии проектом, поскольку основные его положения уже одобрил 6-й Съезд народных депутатов РФ.

Привлекали внимание два пункта принятого постановления: обобщение поступающих по-

⁶ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 191–236, 240.

⁷ Проект Конституционного совещания был опубликован 16 июля 1993 г. в газете “Известия”. Проект Конституционной комиссии был издан Верховным Советом РФ в виде брошюры карманного формата тиражом 30 тыс. экз.

правок к проекту Конституции было возложено уже не только на Конституционную комиссию, но и на новый Комитет Верховного Совета РФ по конституционному законодательству. Более того, в целях “повышения эффективности работы над созданием согласованного проекта Конституции” Конституционной комиссии было поручено подготовить предложения об обновлении ее состава, а представительным органам власти регионов – рекомендовать по одному полномочному представителю для работы в ней. Речь шла о создании нового варианта Конституционной комиссии, синхронизируемой с парламентским Комитетом по конституционному законодательству, что наводило на мысль о перспективах торможения “слишком разогнавшегося” конституционного процесса путем переключения на внесение изменений в действовавшую Конституцию⁸.

В борьбе за поддержку регионов. Июль – август 1993 г.

Президент определил порядок согласования подготовленного и одобренного Конституционным совещанием проекта Конституции РФ с органами власти субъектов Федерации. Рабочей комиссии Конституционного совещания было поручено обобщить рекомендации Верховного Совета РФ и регионов по проекту Конституции, а также по порядку ее принятия. В Кремле рассчитывали, что в сентябре пройдет заключительное заседание Конституционного совещания, где руководители регионов парафируют проект Конституции РФ.

Проект Конституционной комиссии тоже был направлен в регионы по настоятельному требованию руководителей субъектов Федерации, считавших ненормальным тот факт, что им вменялось в обязанность рассматривать только проект Конституционного совещания. В сопроводительном письме к парламентскому проекту Р.И. Хасбулатов попросил до 1 октября 1993 г. направить свои предложения и замечания к тексту проекта Конституции, а также предложения по порядку дальнейшей работы, способам и срокам ее принятия⁹. В дополнительном письме ответственного секретаря Конституционной комиссии

были суммированы содержательные разногласия между двумя проектами и предложено провести в сентябре многосторонний форум для устранения разногласий по конституционной реформе¹⁰.

Так стартовал региональный этап кампании по обсуждению “согласованных проектов” Конституции. Детективный сюжет продолжался. Теперь, когда субъекты Федерации рассматривали направленные им как Президентом, так и Верховным Советом тексты, предстояла борьба за умонастроения регионов по легитимированной Федеративным договором процедуре.

В подавляющем большинстве регионов, независимо от различий в линиях поведения властей, обсуждение проектов Конституции проходило вяло и не без проволочек. Это отмечали представители Президента в субъектах Федерации и наблюдатели от аппарата Верховного Совета РФ. В большинстве регионов наряду с проектом Конституционного совещания рассматривался и проект Конституционной комиссии. Ни федеральный центр, ни субъекты Федерации все еще не имели единого проекта, и планы с парафированием проекта Конституции РФ регионами находились под угрозой срыва.

10 августа, в разгар региональных конституционных совещаний у одних, уборочной страды – у других и летних отпусков – у третьих, на заседании Президентского совета (где присутствовали Б.Н. Ельцин, В.В. Илюшин, Д.А. Волкогонов, В.В. Костиков, Г.А. Сатаров, О.Р. Ладис, Л.В. Смирнягин, С.А. Караганов) Б.Н. Ельцин, сославшись на телефонный разговор с Б. Клинтон, отметил, что Запад весьма “обеспокоен судьбой приватизации” в России и что он, как Президент РФ, намерен перейти в “политическое наступление”, август же месяц использовать для “артподготовки”¹¹. Намерение было обнародовано на встречах с представителями государственных телерадиокомпаний и других СМИ 12 и 19 августа 1993 г.: “Если... парламент не примет решения..., за него примет решение Президент”¹² с обещанием, что сентябрь будет временем решительной политической схватки по коренному вопросу о власти, Конституции и выборах.

Обещанная “артподготовка” не заставила себя долго ждать. 13 августа 1993 г. на совещании Совета глав республик и руководителей региональных,

⁸ Примечателен вопрос Н.Т. Рябова В.Б. Исакову: “Не думаете ли Вы, что данным постановлением Вы закладываете линию на два конституционных процесса, а следовательно, объективно (может быть, мы этого не хотим, не желаем) дальше открывается путь к конституционной конфронтации”. См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 289.

⁹ См.: там же. С. 300.

¹⁰ См.: там же. С. 301–303.

¹¹ См.: Костиков В.В. Роман с Президентом. М., 1997. С. 203–208.

¹² Советская Россия. 1993. 14 авг. См. также: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 310–325.

а также межрегиональных ассоциаций России в Петрозаводске был дан старт кампании по преобразованию федеральной власти путем создания Совета Федерации. Идею создания такого органа, проработанную под руководством С.М. Шахрая, выдвинули представители ряда субъектов Федерации, поддержавшие ее на зональных совещаниях и просившие Президента учредить новый орган путем подписания соглашения со всеми участниками Федеративного договора, чтобы он смог собраться на первое заседание в сентябре (оно прошло 18 сентября 1993 г.).

Это был не только ход в борьбе за субъекты Федерации и определенный механизм реализации Федеративного договора, но и шаг президентской стороны в поисках выхода из глубочайшего политического кризиса¹³. Росло понимание того, что кризис ведет к ослаблению федеральными органами власти друг друга, дискредитации самого государства и утрате к нему доверия. Президент подчеркивал, что это будет консультативно-совещательный орган, одновременно указывая, что это “прообраз верхней палаты парламента, так он и создается”¹⁴. Было очевидно, что замышлялась альтернативная конструкция, готовая в случае необходимости обеспечить преемственность государственной власти на переходный период.

На встрече было признано необходимым провести совместное заседание Конституционного совещания и Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ¹⁵. 16 августа ответственный секретарь Конституционной комиссии обратился к Президенту и Председателю Верховного Совета РФ с предложением срочно провести переговоры для выработки единого подхода к конституционной реформе¹⁶. 20 августа уже Президент обратился к Верховному Совету с предложением провести политические консультации на предмет возможности досрочных выборов. Ответ с согласием на консультации от координаторов 10 из 14 депутатских фракций последовал 9 сентября.

¹³ Впрочем, от федерального центра потребовались серьезные властные уступки, нашедшие отражение в спорном с точки зрения конституционной федерации проекте “Основы законодательства Российской Федерации о реализации Федеративного договора”.

¹⁴ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 320. СМИ цитировали намерение Президента: “Через Совет Федерации мы могли бы выйти на новые выборы и тем самым решить ситуацию двоевластия, пока она не парализовала всю страну” (Известия. 1993. 14 авг.).

¹⁵ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 443.

¹⁶ См.: там же. С. 306–309; см. также: Независимая газ. 1993. 18 авг.

«Сентябрьское наступление». Заключительный этап деятельности Конституционной комиссии

Обещанная Президентом “решительная политическая схватка” разворачивалась на глазах очевидцев в течение трех сентябрьских недель в борьбе между сторонниками жестких мер и приверженцами компромисса.

Предвестником “сентябрьского наступления” стало решение Президента РФ о временном отстранении от исполнения обязанностей А.В. Руцкого и В.Ф. Шумейко. Действовавшие правовые акты – Конституция (Основной Закон) РФ и Закон РСФСР “О Президенте РСФСР” – какой-либо нормы о возможности отстранения вице-президента Президентом не содержали. Посчитав, что этим Указом Президент вторгся в сферу полномочий судебных органов, парламентское большинство Верховного Совета РФ 3 сентября решило направить в Конституционный Суд РФ ходатайство с просьбой проверить его на предмет соответствия Конституции РФ.

Если реформаторские силы не теряли надежды на принятие на ноябрьском Съезде согласованного текста Конституции, то их оппоненты продолжали готовиться к отрешению на этом Съезде Президента от должности, лишь укрепляя сторонников жесткой линии в том, что Верховный Совет блокирует решение Съезда о принятии новой Конституции.

Каким же виделось Президенту РФ завершение выработки единого проекта Конституции РФ в контексте уже определенной им дальнейшей стратегии поэтапной конституционной реформы?

Особое внимание было уделено давно напрашивавшейся совместной деятельности Конституционной комиссии и Конституционного совещания.

2 сентября в Кремле при посредничестве помощника Президента РФ по политическим вопросам С.Б. Станкевича прошла встреча автора этих строк с руководителем Администрации Президента РФ С.А. Филатовым, где была достигнута договоренность о проведении в рамках Конституционной комиссии серии консультаций по проекту нового Основного Закона и порядку его принятия.

3 сентября 1993 г. Верховный Совет РФ единогласно включил в повестку дня заседания вопрос *о мерах по обеспечению согласованной консти-*

туционной реформы в России¹⁷. Потеряв неделю, Верховный Совет РФ принял его лишь 10 сентября 1993 г., решив в целях согласованной подготовки к Съезду народных депутатов Российской Федерации предложить Президенту провести консультации с делегацией Верховного Совета в сентябре 1993 г.¹⁸

Президент между тем образовал 8 сентября рабочую группу Конституционной комиссии по рассмотрению проекта Конституции РФ, одобренного Конституционным совещанием, и подготовке предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции¹⁹. Примечательно, что его распоряжение было издано в соответствии с упомянутым выше постановлением Верховного Совета РФ “О работе над проектом Конституции Российской Федерации” от 20 июля 1993 г. и п. 8 Положения о Конституционной комиссии. В новый состав рабочей группы Конституционной комиссии были включены 16 народных депутатов РФ, практически почти вся “демократическая” часть членов рабочей группы Конституционной комиссии предыдущего состава (В.М. Адров, Е.А. Амбарцумов, И.А. Безруков, Б.А. Золотухин, С.А. Ковалев, Е.М. Кожокин, Ю.Н. Москвич, О.Г. Румянцев, Ю.А. Рыжов, В.Л. Шейнис, Ф.В. Шелов-Коведяев), а также члены Конституционной комиссии С.Ф. Засухин, Н.П. Макаркин, Ю.С. Маточкин и шесть экспертов (эксперты Конституционной комиссии Е.А. Данилов, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, эксперты И.П. Ильинский, В.А. Туманов и к тому времени уже бывший редактор бюллетеня “Конституционный вестник” И.Г. Шаблинский).

То, что на заключительном этапе конституционной реформы были предприняты усилия использовать сохранившийся в Комиссии значительный политический авторитет и интеллектуальный ресурс, наверное, не случайно. Надо было обеспечивать условия исполнения задуманного тогда же будущего указа Президента РФ о поэтапной конституционной реформе, одна из це-

лей которого состояла в том, чтобы представить к 12 декабря 1993 г. единый согласованный проект Конституции РФ *в соответствии с рекомендациями рабочей группы Конституционной комиссии*.

С деятельностью этой целевой группы оказались связаны последние усилия Конституционной комиссии как специально созданного органа в подготовке проекта Конституции РФ.

Здесь необходимо отметить, что с 22 июня 1990 г. практически на весь срок депутатских полномочий, отпущенный народным депутатам РФ созыва 1990–1995 гг., предыдущий состав рабочей группы Конституционной комиссии стал (при поддержке экспертов, секретариата и соратников) одним из ведущих политических и творческих центров новой парламентской деятельности. Ядро коллектива возникло еще до созыва 1-го Съезда народных депутатов РСФСР в качестве “конституционной комиссии” блока “Демократическая Россия”, являвшейся частью штаба демократических сил, готовивших 1-й Съезд народных депутатов РСФСР, проект Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Рабочая группа Комиссии внесла огромный вклад в дело конституционной реформы и историю создания проекта новой Конституции РФ²⁰.

Руководителем трансформированной рабочей группы был назначен заместитель председателя Конституционной комиссии Н.Т.Рябов, к тому времени ставший главной политической опорой Президента как в Комиссии, так и в парламенте. Резкое сближение Н.Т.Рябова с Кремлем встречало все большее сопротивление со стороны Председателя Верховного Совета РФ²¹. Тем не менее, 10 сентября в кабинете Н.Т.Рябова прошло первое заседание членов рабочей группы.

К поставленной задаче все отнеслись серьезно. Срок был дан предельно короткий: одна неделя для представления Председателю Конституционной комиссии следующих документов: заключения по проекту Конституции, одобренному

¹⁷ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 408.

¹⁸ В состав парламентской делегации были включены: Председатель Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатов, его первый зам. Ю.М. Воронин, председатели обеих палат В.С.Соколов и Р.Г. Абдулатипов, председатели комитетов Верховного Совета РФ В.Б. Исаков и Е.А. Амбарцумов, отв. секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев и председатель Совета депутатских фракций В.И. Новиков. Предполагалось, что Н.Т. Рябов, фигурировавший в первоначальном списке, примет участие в переговорах со стороны Президента РФ.

¹⁹ См.: Распоряжение Президента РФ от 8 сентября 1993 г.

²⁰ См., например: Волков Л.Б. Русская весна. Опыт исповеди бывшего нардепа. Главы из книги // Дружба народов. 2008. № 1. С. 168–171.

²¹ На заседании Верховного Совета РФ 10 сентября 1993 г. Р.И. Хасбулатов эмоционально поручил записать протокольное “решение Верховного Совета об объявлении выговора Рябову”. Однако Верховный Совет РФ принял к сведению пояснения последнего, что распоряжение было издано Президентом как Председателем Конституционной комиссии, что от этой должности Президента никто не освобождал и что поручение было дано Рябову как заместителю Председателя Конституционной комиссии.

Конституционным совещанием; предложений по выработке согласованного проекта Конституции РФ; проекта решения Конституционной комиссии о порядке выполнения постановления Верховного Совета РФ “О работе над проектом Конституции РФ” от 20 июля 1993 г.

Для подготовки ко второму заседанию рабочей группы в Доме Советов Российской Федерации в кабинете ответственного секретаря Конституционной комиссии 13 сентября прошло рабочее совещание с участием членов прежней рабочей группы Комиссии, экспертов, представителей субъектов Федерации и общественных объединений, на котором были обсуждены и одобрены предложения по выработке единого согласованного проекта Конституции РФ. Предложения были направлены всем членам новой рабочей группы. Одновременно свои предложения подготовила и группа Н.Т. Рябова и М.А. Митюкова.

По существу, разногласия были в одном: рекомендации, выработанные под руководством ответственного секретаря Конституционной комиссии, основывались на принятом Верховным Советом 10 сентября 1993 г. постановлении, определившем, наконец, реальные шаги по подготовке к очередному, 10-му Съезду народных депутатов РФ²². Это был, как показали события, принципиальный момент: в стратегии Президента места Съезду уже не было. Распоряжение Президента от 8 сентября, которое казалось политическим сигналом, сохранявшим шанс на согласование конституционного процесса, не означало согласия с обсуждением проекта новой Конституции на Съезде 17 ноября. На это указывало и полученное письмо из Администрации Президента: референт помощника Президента РФ М.А. Краснов сообщал, что рабочей группе обсуждать проблему политических консультаций Верховного Совета РФ с Президентом не поручалось.

Заседание новой рабочей группы Конституци-

онной комиссии в почти полном составе с участием представителей Президента и оппозиции состоялось 14 сентября: рассматривали проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием 12 июля 1993 г., и пакет предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции РФ. Группа признала, что проект Конституционного совещания представляет собой как концептуально, так и текстуально серьезно проработанный документ, имеющий много общего с проектом Конституции РФ, подготовленным Конституционной комиссией, и что общность указанных проектов позволяет выработать на их основе единый согласованный проект Конституции РФ. Общее, по мнению большинства, заключалось и в преамбуле, и в разделах о принципах конституционного строя, основных правах и свободах личности, федеративном устройстве, местном самоуправлении; нашли общие положения и в системе органов государственной власти.

Были определены следующие принципы выработки единого согласованного проекта Конституции: совмещение ценных фрагментов обоих текстов, соответствующих общей структуре, и принятие за основу глав из того или иного варианта с минимальными дополнениями из конкурирующего. Рабочая группа указала, какие конкретно части в проектах Конституционного совещания и Конституционной комиссии должны составить текст единой Конституции²³.

Большой спор, как и ожидалось, возник по разд. IV “Система государственной власти. Основы местного самоуправления”. Предполагалось, что главы, касающиеся полномочий Президента, Федерального Собрания и Правительства, пойдут в редакции Конституционного совещания с небольшими дополнениями “от Конституционной комиссии”, а глава о судебной власти будет представлять собой компиляцию обоих текстов. Согласия по данному разделу достигнуто не было, поэтому экспертам было поручено представить новые варианты.

На следующем, ставшем последним заседании 15 сентября рабочая группа не только определила сроки рассмотрения “спорных” глав, но и включила некоторые из предложений, выработанных на упомянутом совещании членов Комиссии 13 сентября. Н.Т. Рябову и представителю Президента в Верховном Совете РФ А.Я. Сливе было-таки поручено рекомендовать Президенту провести безотлагательные консультации с делегацией Верхов-

²² В частности, экспертам Конституционной комиссии предлагалось до 20 сентября 1993 г. подготовить единый проект Конституции с вариантами по спорным статьям; Президенту – согласиться на консультации с Верховным Советом РФ по следующим предметам: порядок и срок принятия новой Конституции, возможность и сроки проведения всеобщих досрочных выборов, согласование документов, выносимых на “конституционный” Съезд народных депутатов РФ 17 ноября 1993 г. Председателю Конституционной комиссии также рекомендовалось издать распоряжение о включении в новую рабочую группу дополнительно депутатов Л.Б. Волкова, С.Н. Бабурина, С.Н. Булдаева, В.Б. Исакова и двух экспертов Конституционной комиссии: В.А. Кикотя и В.И. Лафитского (см.: Архив Фонда конституционных реформ).

²³ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 419–423.

ного Совета РФ, *созвать 20–21 сентября 1993 г. пленарное заседание Конституционной комиссии*, где образовать объединенную рабочую группу с участием представителей Комиссии, Конституционного совещания и субъектов Федерации, и до 5 октября 1993 г. на основе двух проектов Конституции выработать согласованный текст вызвавших наибольшие разногласия трех глав проекта, регламентирующих взаимоотношения федеральных властей. Это открывало возможность проведения в октябре совместного заседания Конституционного совещания и Конституционной комиссии, ранее намечавшегося на 15 сентября.

Н.Т. Рябов доложил о принятом рабочей группой Комиссии решении на пресс-конференции 15 сентября. В тот же день Президент подписал Указ “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”.

12 сентября в подмосковной резиденции Ново-Огарево на Рублево-Успенском шоссе проект указа завизировали: министр обороны П.С. Грачев, министр внутренних дел В.Ф. Ерин, и.о. министра безопасности Н.М. Голушко и министр иностранных дел А.В. Козырев; на следующее утро на нем “размашисто расписался” Председатель Правительства В.С. Черномырдин. 14 сентября на Президентском совете состоялся мозговой штурм по вариантам роспуска парламента, и 15 сентября, после того как предложения Президента поддержали все члены Совета Безопасности, он подписал Указ²⁴. 17 сентября Президент вновь собрал Совет Безопасности. Все уже было готово к “разгону” парламента, но “силовые” министры предложили отложить обнародование Указа в связи с тем, что Р.И. Хасбулатов и А.В. Руцкой, возможно, уже знают о планируемом именно на воскресенье 19 сентября президентском Обращении к народу (терялся эффект неожиданности). В итоге Б.Н. Ельцин согласился отложить свое выступление, но лишь на два дня – дату обнародования Указа перенесли на 21 сентября.

Фон становился все более тревожным. От ответственных сотрудников силовых ведомств, не одобрявших планируемую операцию, к руководителям парламента и Конституционной комиссии поступала информация о готовности Президента разрубить гордиев узел противоречий одним “простым”, но исключительно рискованным ударом²⁵.

Избранный вариант делал двусмысленной деятельность рабочей группы Конституционной комиссии, созданной распоряжением Президента 8 сентября. Исследователям предстоит ответить на вопрос: являлись ли эта деятельность, а также давно задуманное создание Совета Федерации несостоявшимся вариантом *поэтапной конституционной реформы* или только частью “операции прикрытия”, маскировкой.

Делу практической трансформации конфигурации федеральной власти было подчинено создание Совета Федерации.

Накануне его заседания 17 сентября руководство Верховного Совета РФ провело в Парламентском центре превентивное совещание с руководителями представительных органов власти субъектов РФ и председателями Советов народных депутатов всех уровней. 18 сентября 1993 г. в символическом месте – Георгиевском зале Большого Кремлевского Дворца, там же, где в 1992 г. был подписан Федеративный договор, Президент собрал руководителей представительных и исполнительных органов субъектов Федерации (правда, присутствовали лишь 134 из 175 глав регионов)²⁶, судей Конституционного Суда РФ, а также Н.Т. Рябова – от руководства парламента, С.М. Шахрая – от руководства Правительства, С.А. Филатова – от президентской администрации и объявил, что рассматривает первое заседание “как форму конституирования Совета Федерации”.

“Нельзя вытянуть страну из кризиса, не обновляя конструкции и механизмы федеральной власти, не сформировав новый парламент”, – обозначил Президент две самые насущные задачи. “Для трансформации федеральной власти необходима либо новая Конституция, либо, как говорится, малая Конституция, правовой акт о федеральных органах власти; его содержание фактически то же, что и соответствующего раздела проекта новой Конституции. Немалую лепту в его создание внесли и вы, в частности, и на Конституционном совещании. Сейчас эта работа продолжается. Было бы желательно, чтобы вы поддержали эти усилия”, – подчеркнул Президент²⁷.

Руководители регионов критически восприняли розданный проект соглашения об образовании

²⁴ Единственным должностным лицом, который не завизировал Указ, где уже стояла подпись Президента, стал начальник ГПУ Президента РФ А.А. Котенков.

²⁵ В частности, с предостережением выступил первый зам. министра внутренних дел РФ А.Ф. Дунаев.

²⁶ Отсутствовали, в частности, такие знаковые фигуры, как М.Ш. Шаймиев, К.Н. Илюмжинов, А.Г. Тулеев, Ю.Е. Лодкин и некоторые другие влиятельные руководители регионов.

²⁷ Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 678. Л. 56–64.

Совета Федерации – органа с весьма существенными полномочиями, в частности “содействия единству государственной власти”²⁸. Член Конституционной комиссии, Председатель Верховного Совета Республики Карелия В.Н. Степанов предложил подготовить в соответствии с требованиями Конституции проект закона или постановления Верховного Совета РФ об образовании Совета Федерации. Но Президент настоял “в принципе согласиться с образованием Совета Федерации” и определил заседание как “учредительный Совет Федерации”, хотя проект соглашения так и не был подписан. Следующее заседание назначили на октябрь для обсуждения финансовых и экономических вопросов с докладом Председателя Правительства РФ.

...2 октября, в разгар продолжавшегося сопротивления Верховного Совета и его сторонников, было издано распоряжение Президента РФ № 673-рп о проведении заседания Совета Федерации в Москве 9 октября. Затем его перенесли на 15 октября, а потом и вовсе отменили. На заседании предполагалось раздать следующее решение “консультативного” Совета Федерации: признать первоочередной задачей проведение выборов в Государственную Думу 11–12 декабря 1993 г. и руководствоваться при их проведении Положением о выборах депутатов Государственной Думы²⁹.

Оформлялось окончательное кадровое размежевание на “своих” и “чужих”; упомянем три самых ярких решения. На заседании 18 сентября Президент сообщил, что подписал Указ о

назначении Е.Т. Гайдара первым заместителем Председателя Правительства, что вызвало “шум в зале”...³⁰ В тот же день другим Указом было определено, что поручения вице-президенту РФ об осуществлении им отдельных полномочий Президента РФ оформляются указами и распоряжениями Президента РФ. Их осуществление вне установленного порядка было определено как присвоение полномочий Президента РФ и в соответствии со ст. 121³ Конституции РФ объявлялось незаконным и недействительным.

В разгар этой “пристрелки” Верховным Советом РФ в последний раз был опубликован *проект Конституции Российской Федерации*, основные положения которого были одобрены 6-м Съездом народных депутатов Российской Федерации и Конституционной комиссией Российской Федерации. Проект дорабатывался рабочей группой Конституционной комиссии РФ с учетом предложений субъектов РФ, а также варианта проекта Конституции РФ, обсужденного на Конституционном совещании (по состоянию последнего на август 1993 г.)³¹.

И это стало последним явлением проекта Конституционной комиссии, образованной 1-м Съездом народных депутатов РСФСР.

(Окончание в следующем номере)

²⁸ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 452.

²⁹ См.: Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 678. Л. 116.

³⁰ Напомним, политический компромисс, достигнутый на седьмом СНД РФ в декабре 1992 г., включал в себя, в частности, назначение Съездом референдума по основным положениям новой Конституции и замену фактического руководителя Правительства Е.Т. Гайдара на В.С. Черномырдина.

³¹ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 4. С. 355–405.