

К 15-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИЗ ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. О РАБОТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ (1990–1993 гг.).

В 4-х ч. (Окончание)

© 2008 г. О. Г. Румянцев¹

В 1992 г. содержательная работа над проектом Конституции РФ осуществлялась при участии всех ветвей государственной власти России. Проект обсуждался участниками VI (в апреле) и VII (в декабре) Съездов народных депутатов РФ. Верховный Совет РФ в феврале–апреле, а также октябрь–ноябре детально, по разделам и статьям обсуждал проект на отдельных и совместных заседаниях палат. В процесс были вовлечены многие государственные и общественные органы, организации, должностные лица, субъекты права законодательной инициативы. Он последовательно направлялся и обеспечивался Конституционной комиссией.

Конституционный статус Съезда как высшего в то время органа государственной власти РФставлял говорить о более чем “парламентском” рассмотрении проекта. К исключительному ведению именно Съезда было отнесено принятие Конституции, но он этим полномочием в силу ряда обстоятельств так и не воспользовался.

Стенограммы и материалы всех стадий “парламентского” обсуждения проекта Конституции передают дух мирной политической борьбы, которая велась в 1992 г. еще вполне парламентскими средствами². Острое противостояние в обществе сказывалось в 1992 г. и на дискуссии о настоящем и будущем конституционного строя.

Конституционный процесс по-прежнему был лишен определенности в части вариантов дальнейшего развития государства и общества. Спор переходил в плоскость метода: что желательнее для РФ – радикальный слом институтов и норм активно преобразуемого строя либо поступательный поэтапный эволюционный процесс.

Одним из “актуальнейших требований переживаемого страной момента”, говоря словами пояснительной записки к проекту Конституции от

4 апреля 1992 г., становилось “требование порядка”³. Общество как никогда остро нуждалось в прочном, демократическом и правовом порядке и эффективной управляемости государством. Новая Конституция, как мы рассчитывали, должна была утвердить конституционный порядок в обставляемых федеративных отношениях, а также в противоречивых отношениях между ветвями государственной власти, причем в сложнейших условиях строительства подлинно конституционной Федерации и начавшейся радикальной экономической реформы на фоне пробуксовывавших реформаторских усилий правительства.

Конституционная комиссия продолжала линию на реальное продолжение конституционной реформы на базе положенных в её основу принципов правовой государственности, заявленных демократически избранным первым Съездом народных депутатов России. Напомним, что именно первый Съезд поставил задачу вынесения на референдум основных принципов Конституции. В Комиссии исходили из необходимости обеспечить легитимность и законность процесса: предполагалось, что в текущем году Съезд обсудит проект, поручит доработать его с учетом высказанных предложений и вынесет на всенародный референдум⁴.

В 1992 г. Конституционная комиссия собиралась на пленарные заседания с завидным постоянством⁵. Рабочая группа Комиссии и группа экспертов действовали в режиме самостоятельного парламентского комитета. Пленарное заседание, намеченное на 20 января, должно было подвести итоги работы над проектом документа о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти ее субъектов, но вопрос удалось решить в тот же день принятием принци-

¹ Президент Фонда конституционных реформ, кандидат юридических наук. В 1990–1993 гг. – народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ; ответственный секретарь Конституционной комиссии.

² См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: стенограммы, документы, материалы (1990–1993). В 6-ти т. / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007–2008 (далее – Из истории создания Конституции РФ...).

³ Там же. Кн. 1. Т. 3. С. 775.

⁴ Например, когда в Комиссии был подготовлен порядок обсуждения проекта Конституции РФ на VI Съезде народных депутатов РФ, предполагалось, что по итогам обсуждения Съезд сможет вынести проект на референдум.

⁵ А именно: 20 января, 4 февраля, 7 и 24 марта, 8 апреля, 25 мая, 29 июля, 11 сентября, 16 октября, 4 декабря 1992 г.

пиального Постановления Президиума Верховного Совета РФ по данному вопросу. Комиссия сосредоточилась на конституционных реформах в республиках в составе РФ, мероприятиях по обсуждению проекта Конституции, его пропаганде, необходимых кадровых решениях. Через два дня Верховный Совет РФ утвердил Положение о Конституционной комиссии – правовой акт, детально определявший основы ее организации и деятельности, вопросы ведения, полномочия, порядок взаимодействия с Верховным Советом⁶.

Основой работы над проектом Конституции неизбежно становился поиск компромиссов во имя сближения позиций противоположных политических сил и достижения гражданского согласия. Вот почему был взят курс на все более тесное взаимодействие с Верховным Советом, его палатами и комитетами.

4 февраля Комиссией был дан старт обстоятельному обсуждению проекта Конституции в Верховном Совете РФ, а 14 февраля вопрос о проекте Конституции был включен Верховным Советом РФ в повестку дня намеченного на апрель VI Съезда народных депутатов РФ⁷. Даже самые стойкие критики признавали, что представленному варианту проекта Конституции “не откажешь в известной привлекательности: он написан современным языком, лишен идеологических штампов, учитывает опыт целого ряда зарубежных конституций”. Но тут же высказывались привычные опасения, что “попытка протолкнуть новую Конституцию любой ценой” приведет к усилению раскола и конфронтации в обществе, начнется распад РФ и “полный развал конституционного строя”⁸.

Понимая, что не только неверные концептуальные подходы, но даже малая ошибка в высшем законе страны будут многократно усилены изданными на его основе нормативными актами, Комиссия стремилась к наиболее полному обнаружению и устранению двусмысленностей. Были привлечены ведущие силы экспертного сообщества; проведена научно-практическая конференция “Конституционная реформа: теория и реальность”; состоялся российско-французский семи-

нар “Новая Конституция России”⁹; были организованы “круглые столы” с видными отечественными специалистами в области государства и права.

Март 1992 г. был отмечен беспрецедентной совместной работой Конституционной комиссии и Верховного Совета¹⁰. 2 марта проект Конституции РФ был официально внесен на рассмотрение постоянных комиссий палат и комитетов, а также депутатских групп (фракций).

Комиссия последовательно осуществляла окончательную (как тогда казалось многим) “шлифовку” официального проекта Конституции¹¹ по разделам с учетом поправок, поступающих из комитетов и комиссий Верховного Совета РФ, от народных депутатов РСФСР, органов власти республик, краев и областей. Были обобщены предложения большого количества ведущих специалистов научных центров, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, прокуратуры, министерств и ведомств. Активно шло согласование и статей проекта с депутатскими группами (фракциями) Верховного Совета РСФСР¹², общественными объединениями. Состоялся ряд встреч членов и экспертов Комиссии с руководителями профсоюзов. Всего к проекту Конституции было подано свыше 1500 поправок, примерно 300 из которых Комиссией были полностью или частично учтены и внесены в проект.

Корректировка проекта велась также с учетом основных положений законов РСФСР, принятых Верховным Советом РСФСР в 1990–1992 гг. Проект Конституции становился неотъемлемой частью законотворчества в РФ, одним из его творческих начал. Это подтверждал обширный перечень федеральных законов и иных нормативных документов, положения которых нашли отражение в проекте, а также приложенный к нему перечень федеральных законов и иных норматив-

⁹ Стенограмма семинара публикуется в сб.: Из истории создания Конституции РФ.... Кн. 3. Т. 3.

¹⁰ Об этом можно, в частности, судить по отчетам в рубрике “Конституционная комиссия” в Ведомостях Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. Ни одна другая отдельно взятая комиссия не удостоивалась специального внимания официальных хронографов законодательной работы.

¹¹ Впервые было решено закрепить статус проекта Конституции как “официального” на пленарном заседании 7 марта 1992 г. с тем, чтобы положить конец так называемой войне проектов. В рамках решения о внесении проекта Конституции на рассмотрение VI Съезда народных депутатов РФ наметили провести в середине марта и в начале апреля 1992 г. пленарные заседания Комиссии “для учета поступивших предложений и утверждения официального текста проекта Конституции РФ”.

¹² Фракция “Свободная Россия” одноименной партии (возглавлявшейся А.В. Руцким и В.С. Липицким) провела специальные парламентские слушания по данному вопросу.

⁶ Комиссия переутвердила своим ответственным секретарем О.Г. Румянцеву, утвердила заместителем ответственного секретаря В.Л. Шейниса и секретарем Комиссии РФ И.В. Федосееву, рекомендовав также группу членов Комиссии для работы в ней на постоянной основе.

⁷ В связи с включением вопроса о Конституции РФ в проект повестки дня VI Съезда было издано два распоряжения первого заместителя Председателя Верховного Совета РФ С.А. Филатова, активно поддерживавшего работу над проектом Конституции; они помогли решить целый ряд организационных вопросов, связанных с подготовкой проекта к прохождению через Верховный Совет РФ.

⁸ См.: Исаков В.Б. Парламентские дневники // Сов. Россия. 1992. 8 марта.

ных документов, которые предполагалось принять в развитие его положений.

С одной стороны, разработчики стремились к тому, чтобы Конституция была законом прямого действия, с другой – преднамеренно шли на отсылки к нескольким десяткам федеральных законов, вызвав споры по данному поводу. Избыточность отсылок к законам, как полагали некоторые члены Комиссии, например Л.Б. Волков, снижала эффективность Конституции, повышая риск превращения конституционного законодательства в администрирование. Сторонники отсылок к законам отвечали, что в этом, напротив, достоинство проекта: очерчивался соответствующий уровень законодательного регулирования (федеральный или субъектов Федерации); не допускалась подмена закона подзаконными актами; указывались критерии, которыми необходимо руководствоваться в законодательной и правоприменительной практике; наконец, определялась программа законотворчества и пакет основополагающих законов, развивающих Конституцию.

Политическая, творческая и организационная работа Комиссии привлекала юридическую общественность. Для многих практикантов, дипломников и аспирантов юридических вузов период работы в Комиссии стал временем гражданского возмужания и профессионального роста. Энтузиазм юристов и специалистов разных поколений – от студентов до патриархов – был одной из примечательных черт работы над проектом.

В 1992 г. Комиссией была продолжена практика активного сотрудничества с социологами. С помощью регулярных опросов общественного мнения разработчики получали возможность сопоставления положения проекта Конституции с представлениями населения России по широкому спектру вопросов, касающихся как содержания, так и процесса подготовки и принятия новой Конституции России¹³.

Верховный Совет не смог остаться безучастным к судьбе столь основательно подготавливаемого проекта: 19 марта 1992 г. им было принято решение рассмотреть положения проекта *по разделам на совместных заседаниях палат* до начала VI Съезда.

В течение последующих полутора недель, с 25 марта по 4 апреля 1992 г., в жестких дебатах по многочисленным поправкам и оговоркам палаты Верховного Совета “приняли за основу” разделы

проекта Конституции¹⁴. Это был парламентский бенефис проекта Конституционной комиссии.

Подводя итоги детальному обсуждению, 4 апреля 1992 г. Верховный Совет РФ внес на рассмотрение VI Съезда “проект Конституции РФ с учетом поправок, принятых Верховным Советом РФ”. Это был уже несколько иной проект, выше по статусу: первоначальный проект Конституционной комиссии был поправлен и поддержан постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти России. Но у этого проекта стал выше (как раз благодаря упомянутым изменениям) и риск конфронтации с Президентом по поводу распределения властных полномочий в новой Конституции, чреватый утратой его поддержки.

...Вопрос о проекте Конституции обсуждался несколько раз в течение всего срока работы VI Съезда народных депутатов РФ с 6 по 22 апреля 1992 г. На Съезде произошло изменение названия государства: вместо РСФСР оно получило новое название Российская Федерация – Россия¹⁵. Беловежские соглашения остались не рассмотренными и не ратифицированными Съездом.

В ходе работы Съезда 8 апреля 1992 г. на пленарном заседании Конституционной комиссии было принято компромиссное предложение: рекомендовать Съезду принять проект Конституции в первом чтении, что представлялось задачей непростой. Многозначительно прозвучало предупреждение со стороны члена Конституционной комиссии, зампреда правительства России С.М. Шахрая: “Не думаю, что сейчас будет принята какая-либо Конституция на этом Съезде... без ответа на коренные вопросы – какой тип устройства России нужен, какая республика, какая власть – нам Конституцию не принять”¹⁶.

Шла речь и о референдуме. (Интересно, что согласно результатам проведенного накануне Съезда опроса свыше половины депутатов были убеждены, что способом принятия новой Конституции является ее принятие на Съезде, и лишь чуть более 10% считали возможным принятие Конституции на референдуме.)

¹⁴ Так, разд. I “Основы конституционного строя” (25.03), V “Система государственной власти. Основы местного самоуправления” (3.04), IV “Федеративное устройство” и VI “Переходные положения” (4.04) были приняты за основу всем Верховным Советом РФ. Разделы II “Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина” (26.03) и III “Гражданское общество” (27.03) были приняты за основу только одной палатой – Советом Республики Верховного Совета РФ.

¹⁵ Первое название (Российская Федерация) было взято из проекта Конституции и Федеративного договора (только что одобренного Съездом), но только в соединении со вторым (Россия) оно стало победителем рейтингового депутатского голосования вариантов наименований.

¹⁶ Из истории создания Конституции РФ.... Кн. 1. Т. 3. С. 806.

¹³ Опросы проводились по заказу Конституционной комиссии силами социологической группы Подкомитета по изучению общественного мнения Комитета Верховного Совета РФ по СМИ под руководством главного специалиста Комитета Л.Г. Бызова; активное сотрудничество велось также с ВЦИОМ.

Обстановка на Съезде была сложной, обозначились новые тенденции и особенности. Стал заметен отток демократически настроенных депутатов в структуры исполнительной власти; их голосов не доставало в критические моменты. Сильнее сказывались в преддверии возможных досрочных многопартийных выборов ростки органичной (а не искусственно выращиваемой сверху) многопартийности. Все чаще депутаты стали занимать позиции в соответствии со своими убеждениями и позицией избирателей. Происходило значительное отрезвление части вчерашних демократов вследствие произошедших в 1991 г. потрясений в обществе и государстве.

Обстоятельный доклад о проекте Конституции РФ сделал Р.И. Хасбулатов. Уделив значительное внимание актуальному спору о форме правления, докладчик обратил внимание Съезда, что “в проекте действительно обеспечена система сдержек и противовесов во властном механизме. Ни одна из властей не сможет ущемить или подчинить себе другие и вынуждена будет действовать в условиях взаимоконтроля, взаимодействия и взаимного сотрудничества”¹⁷. Вопреки утверждениям должностных лиц исполнительной власти в проекте была заложена разновидность президентской, но никак не парламентской республики.

18 апреля обсуждение доклада завершилось принятием постановления Съезда “О проекте Конституции РФ и порядке дальнейшей работы над ним”¹⁸. Обсуждение проходило в относительно спокойной обстановке, на что повлияло достижение трудного компромисса по предыдущему горящему вопросу об экономической реформе. Съезд подвел в целом позитивный, хотя и осторожный, промежуточный итог колоссальной по объему работе, проделанной Конституционной комиссией, постановив: **одобрить общую концепцию конституционных реформ в России, положенную в основу проекта Конституции, а также основные положения проекта, одобренного Верховным Советом.**

Была намечена определенная последовательность шагов к принятию Конституции: еще раз опубликовать проект для всенародного ознакомления; властям регионов – организовать широкое его обсуждение и изучение общественного мнения по принципиальным положениям; Верховному Совету РФ и Конституционной комиссии – **завершить доработку проекта Конституции** с учетом дополнительных предложений; внести доработанный проект Конституции РФ на рассмотрение очередного Съезда.

¹⁷ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 1. Т. 3. С. 846.

¹⁸ Там же. С. 954.

Набирал обороты процесс бесконечной правки действовавшего Основного Закона РСФСР. Депутаты стремились сократить разрыв между полной конституционной реформой и реформой частичной, выравнивая по целому ряду направлений различия между действующими нормами и проектом Конституции. Отчасти это приводило к нормам Конституции в соответствии с требованиями бурного общественного развития, но делало сам Основной Закон все более “лоскутным”. Комитетом Верховного Совета РФ по законодательству под руководством его председателя – члена Конституционной комиссии М.А. Митюкова при поддержке руководства Верховного Совета активно вносились предложения по инкорпорированию в действовавший Основной Закон новых норм. Нередко это были статьи и целые главы, основанные на проекте Конституционной комиссии¹⁹.

Но поправки не затрагивали структуры и полномочий системы “Съезд – Верховный Совет” и ее отношений с Президентом РФ. Противники системы во главе с Ельциным указывали, что Съезд – это надпарламентское образование, постоянная основа для нарушения баланса между ветвями власти, что искусственная раздвоенность законодательной власти неизбежно провоцирует ее на вмешательство в компетенцию исполнительной власти и что свою роль общероссийской трибуны Съезд уже сыграл. Защитники же системы приводили свои доводы о страшной роли Съезда и напоминали, что совсем недавно за прекращением созыва Съезда не стало и самого Союза. Никто не хотел повторения такого сценария в РФ.

...Несколько слов следовало бы сказать о дополнительных и альтернативных проектах Конституции – отличительном признаке конституции

¹⁹ 21 апреля 1992 г. VI Съезд принял пространный Закон об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР. В ст. 1 и 3 были закреплены новые основы конституционного строя: “Российская Федерация – Россия есть суверенное федеративное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами. Незыблемыми основами конституционного строя России являются народовластие, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей”. Было установлено, что “система государственной власти в РФ основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением”. В связи с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина в действующую Конституцию была внесена новая редакция гл. 5 “Права и свободы человека и гражданина”. А в связи с подписанием Федеративного договора в ее разд. III были внесены изменения и дополнения, касавшиеся разграничения полномочий и предметов ведения. Был внесен ряд изменений в целях совершенствования деятельности Конституционного Суда РФ.

онной реформы 1990–1993 гг., заслуживающем, впрочем, отдельного исследования²⁰.

Активное обсуждение проекта Конституции РФ в Конституционной комиссии, Верховном Совете, в средствах массовой информации и появление альтернативных вариантов поддерживали высокий интерес общества к процессу конституционной реформы.

Обновленный проект Конституции был подготовлен в порядке законодательной инициативы традиционными оппонентами официального проекта – фракциями “Коммунисты России” и “Отчизна”. Следует упомянуть интересный своей последовательной левизной проект члена Конституционной комиссии Ю.М. Слободкина (от имени Рабочей коммунистической партии России). Все они были внимательно проанализированы. В результате в официальном проекте полнее и точнее были прописаны социально-экономические права гражданина и определены гарантии их обеспечения. На какой-то стадии в ст. 59 проекта появилось даже право трудовых коллективов на участие в управлении делами предприятий и на заключение коллективного договора, что немедленно было воспринято как проявление “социалистического” и “советского” подхода, о чем не замедлила заявить лидер парламентской фракции “Радикальные демократы” М.Е. Салье.

Тогда же поступили варианты двух принципиальных разделов проекта Конституции: разд. IV “Федеративное устройство” от представлявшей интересы республик депутатской фракции “Суверенитет и равенство” и разд. V “Система государственной власти” от небольшой, но весьма эффективной депутатской группы “Смена – Новая политика” (лидер – народный депутат РФ А.Л. Головин). В Постановлении Президиума Верховного Совета РФ от 16 марта они были delicatно названы “дополнительными вариантами”²¹.

Конституционной комиссией были проведены непростые согласования по обоим разделам. С предложениями национальных республик (в разгар борьбы за конституционную Федерацию) работали крайне внимательно, нередко шли на встречу, чтобы не усложнять и без того сложную обстановку, но принимали не все, чтобы не поставить под угрозу единое конституционное пространство Федерации. Не легче было и со “Сменной”, предложения которой, как утверждали критики, подчас видоизменяли форму правления в проекте Конституции под девизом “Вся власть представительным органам власти!” Было приня-

то предложение группы по увеличению численного состава Государственной Думы, по изменению сроков полномочий депутатов, найден казавшийся компромиссным вариант контроля со стороны Верховного Совета за формированием и деятельностью правительства.

Здесь уместно обратить внимание на некорректность утверждений, что Конституционная комиссия “стремилась создать систему органов государственной власти, построенную на основе ведущей роли парламента”²². Нормы о форме правления были предметом постоянного поиска в Комиссии, понимавшей их особую значимость для судеб конституционного строя в России. Рабочая группа Комиссии предложила разновидность модели “сильный парламент и сильный президент” – на **три четверти президентскую республику**²³.

Диалог с оппонентами “слева”, а также из национальных республик был традиционен, ибо велся с самого начала работы Конституционной комиссии. Но в 1992 г. Комиссия – порождение демократических реформ – сама почувствовала давление с либерального фланга. На арене политической жизни проявился новый фактор, усиливший противостояние по проекту Конституции с рядом “демократических” депутатских групп и депутатов.

Свои требования к видению конституционного процесса предъявили сторонники радикальных экономических реформ и скорейших перевыборов всех органов представительной власти сверху донизу. Весной 1992 г. родился “нулевой вариант” проекта Конституции, подготовленный группой С.М. Шахрая, сразу получивший в СМИ с подачи администрации Президента название президент-

²² См.: Конституция РФ. Федеральные конституционные законы “О государственном флаге РФ”, “О государственном гербе РФ”, “О государственном гимне РФ”/ Историко-правовой комментарий М.В. Баглая. М., 2008. С. 6.

²³ Вот как мы видели ее особенность: “Равновесие высших органов законодательной и исполнительной власти обеспечивается так: назначения высших должностных лиц осуществляются Президентом с согласия Парламента; Президент не имеет права роспуска Парламента; Парламент не может увольнять в отставку Правительство в целом; Парламент вправе ставить вопрос лишь об отставке отдельных министров, но окончательное решение принимает лишь после пояснений Президента – вторичным голосованием; Правительство действует хотя и под руководством Президента, но имеет также своего главу. В период радикальной реформы предлагается федеральным Законом наделить Президента рядом дополнительных полномочий. Разработчики считают, что умаление прав Президента и Правительства – по сравнению с предложенными – чревато нарушением баланса полномочий, принципа разделения властей и может стать источником конституционного кризиса, помешав эффективному функционированию исполнительной власти” (см. подробнее в: Румянцев О.Г., Страшун Б.А. Три четверти Президентской республики. О поисках формы правления в России // Независимая газ. 1992. 10 апр.).

²⁰ Этим документам посвящен самостоятельный Т. 5 сб.: Из истории создания Конституции РФ...

²¹ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 1. Т. 3. С. 211.

ского²⁴; он был представлен уже под занавес работы VI Съезда. Сам С.М. Шахрай в кулуарах Дома Советов РФ накануне Съезда осторожно называл свои предложения попытками президентских поправок к проекту Конституционной комиссии. Но на пленарном заседании Комиссии 8 апреля он признал: “Да, действительно, есть проект Конституции, разработанный рабочей группой под моим руководством... Я думаю, что Президент не будет на Съезде вносить альтернативный проект тому, что сделала Конституционная комиссия. Моя цель как депутата, как руководителя этой группы была одна – показать, что есть другая цельная, простая модель с очень децентрализованными полномочиями”²⁵.

Альтернативные проекты и сопровождавшие их “информационные вбросы” были частью тактики окружения Президента Ельцина, намеревавшегося подстегнуть обсуждение проекта Конституции в парламенте без ущерба для будущих полномочий главы государства. Однако тактический шаг, сделанный председателем Конституционной комиссии весной 1992 г. в сторону от “официального” проекта Конституции, готовившегося под его руководством в течение почти двух лет в Комиссии, положившей столько упорного труда, чтобы укоренить в обществе и государстве (включая депутатский корпус) саму идею конституционной реформы, вызвал недоумение. Безоговорочно приняла его лишь одна политическая партия, точнее орган партии – координационный совет “Демократической России”.

К сожалению, эти маневры дестабилизировали ситуацию вокруг официального проекта Конституции РФ, прошедшего к тому времени уже два чтения в высшем органе государственной власти России – “нулевое чтение” (представление концепции) на V Съезде в ноябре 1991 г. и “первое чтение” (в сегодняшнем его понимании) на VI Съезде народных депутатов РФ в апреле 1992 г.

Срочно требовался компромисс. И на состоявшейся 1 апреля 1992 г. встрече с В.Д. Зорькиным и автором этих строк Ельцин заявил, что в целом поддерживает проект Конституционной комиссии (и не поддерживает альтернативных проектов), но намерен предложить внести изменения в статьи о взаимоотношениях Президента и парла-

мента в сторону укрепления президентской формы правления²⁶. Вскоре в Обращении прошедшего в Кремле Собрания граждан РФ “К власти и народу” перед VI Съездом 5 апреля 1992 г. было заявлено: “Мы поддерживаем проект Конституции РФ, представленный Конституционной комиссией, выступаем за формирование в России на период перехода от тоталитаризма к демократии президентской республики – сильной государственной демократической власти”²⁷.

Следует учитывать, что именно по причине нацеленности Конституционной комиссии на достижение согласия в тексте проекта появлялись положения, без которых принятие проекта Съездом за основу было бы невозможным. Неизбежные компромиссы пока еще не влияли на концепцию проекта, но отношение к самим компромиссам вокруг новой Конституции становилось все более неоднородным.

Нерв крылся в диаметрально противоположном отношении к радикальной экономической реформе²⁸. В качестве безусловной обеспечительной антикризисной меры ее сторонники требовали властной политической и правовой поддержки со стороны гаранта реформы – Президента РФ, требуя дополнительных для него полномочий. Видение путей конституционной реформы большинством Верховного Совета РФ и Съезда входило в противоречие с этой логикой. Противостояние проявлялось и в поддержке так называемых параллельных структур исполнительной власти, создававшихся Советами различных уровней, и во все более открытых обвинениях по поводу возможной неконституционности решений Президента. Тем не менее по ключевому вопросу о поддержке экономической рефор-

²⁶ См. материалы пресс-конференции, данной по итогам упомянутой встречи 2 апреля 1992 г. (Агентство PostFactum; Независимая газ. 1992. 3 апр.; Агентство РИА Новости. 1992. 3 апр.).

²⁷ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 1. Т. 3. С. 785.

²⁸ Напомним, что осуществление рыночных реформ началось в РФ с начала 1992 г. – после распада СССР и в связи с резким усилением экономического кризиса. Первым этапом (январь-март) стал быстрый слом прежней системы, либерализация финансово-денежной системы, формирование основ рынка, и болезненное вхождение в него. От достаточно умеренного подхода программы “500 дней” Г.А. Явлинского перешли к жесткому курсу Е.Т. Гайдара. Со 2 января 1992 г. было освобождено от государственного контроля 90% розничных и 80% оптовых цен; эффект для общества был шоковым (к концу первого квартала 1992 г. рост цен по сравнению с началом 1991 г. был 15-кратным). Директора предприятий стали наращивать неплатежи. Практика проведения реформ вызвала давление со стороны избирателей и критику непопулярных радикальных мер со стороны Верховного Совета РФ, которая резко усилилась на VI Съезде в апреле 1992 г. Следующим шагом программы реформ стала приватизация, осуществлявшаяся на основе четырех основных указов Президента РФ, изданных с 29 декабря 1991 г. по 14 августа 1992 г.

²⁴ Появившиеся “утечки” информации сообщали о подготовке на правительственных дачах в Архангельском силами нескольких рабочих групп под руководством С.М. Шахрая и главы аппарата правительства А.Л. Головова так называемого президентского проекта Конституции – “функционального, цельного и бескомпромиссного”, с отчетливым выбором президентской республики как формы государственного правления, причем на базе существующих проектов Конституции.

²⁵ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 1. Т. 3. С. 804–805.

мы VI Съезд после 10-дневных дебатов “поддержал действия Президента РФ, Верховного Совета РФ и Правительства РФ, направленные на принципиальные преобразования экономики”²⁹, что было воспринято сторонами как временная передышка.

На фоне борьбы коренных интересов о поддержке проекта Конституции на митингах уже не говорили. Решительно настроенная общественность выступала (и на улицах, и в средствах массовой информации) с ультиматумами Съезду, заявлениями о невозможности препятствования реформам, где обрушивалась на Съезд, который “поставил Россию на грань катастрофы”. Делались весьма показательные выводы: “Работа Съезда в очередной раз доказала, что успех преобразований зависит от решения главного – во-проса власти”³⁰. Тональность призывов, участие в числе организаторов части ближайшего окружения Президента свидетельствовали, что борьба по этому вопросу будет обостряться и водораздел может пройти как раз по новой Конституции.

21 апреля 1992 г. Съезд принял принципиальное постановление “О защите конституционных органов власти”, где предупреждал: “Изменение и дополнение системы государственных органов РФ, создание новых органов власти, приостановление либо прекращение их деятельности вне порядка, предусмотренного Конституцией РФ и законами РФ, не допускаются”³¹. 26 июня уже Конституционный Суд РФ посчитал необходимым сделать заявление, в котором подчеркнул, что “конституционный строй нашего государства – под угрозой. Противостояние различных политических сил приближается к крайней черте. Усиливается правовой нигилизм, попираются основополагающие конституционные принципы, разрушаются гражданский мир и согласие. Отдельные должностные лица и политические лидеры различной ориентации выступают за устранение конституционных органов власти”. Конституционный Суд настоятельно призывал “внять голосу разума и права, ибо путь в будущее лежит через строгое соблюдение Конституции и законов”³².

...25 мая 1992 г. на пленарном заседании Комиссия рассмотрела вытекавшие из решений VI Съезда задачи по проекту Конституции РФ. Был рассмотрен подготовленный экспертной группой проект закона о правительстве России. Президенту в развитие договоренностей с ним и в

соответствии с решением Съезда было предложено направить свои замечания по гл. XVI и XVII проекта Конституции. Было решено дополнительно проработать раздел проекта “Переходные положения” с учетом возможности последовательной реформы системы “Съезд–Верховный Совет”).

Ельцин принял предложение к возвращению и активному сотрудничеству с Конституционной комиссией в качестве ее действующего председателя, продолжавшемуся до февраля 1993 г.

На встрече с координаторами депутатских фракций в Кремле 17 июля 1992 г. он сообщил о пересмотре отношения к работе Комиссии, в частности, заявив, что его “временный отход от руководства Комиссией” был ошибкой и что он восстанавливает свое руководство работой над проектом Конституции, готовясь вместе с Комиссией к ее предстоящему пленарному заседанию³³. Это было успехом конструктивных сил, которые убеждали Президента перейти от жесткого конфликта к диалогу. Президент брался за дело всерьез и приглашал к сотрудничеству весь депутатский корпус. Он председательствовал на ключевых заседаниях Комиссии 29 июля и 16 октября 1992 г.; участвовал в выработке решений Комиссии; готовил в сотрудничестве с ней свои поправки к проекту Конституции РФ; обращался к Верховному Совету РФ с предложениями; наконец, поддерживал Комиссию в сложнейшем вопросе контроля за осуществлением конституционных реформ в республиках в составе РФ. Деятельность Комиссии между VI (апрель 1992 г.) и VII (декабрь 1992 г.) Съездами велась по утвержденному плану мероприятий.

Пленарное заседание Конституционной комиссии 29 июля 1992 г. не было рядовым уже хотя бы потому, что готовилось совместными усилиями рабочей группы, секретариата Комиссии и администрации Президента РФ и состоялось впервые в гостях у Президента – в Овальном зале Кремля³⁴. Обсуждали доработку проекта Конституции, включая вопрос о форме правления. К заседанию был подготовлен сравнительный анализ формы правления в трех проектах Конституции: первоначальном проекте Конституционной комиссии; в проекте, вышедшем после правки из Верховного Совета; наконец, в проекте группы С.М. Шахрая. На комиссии был поставлен вопрос об усилении полномочий Президента РФ.

Свое длительное отсутствие в работе над проектом новой Конституции Б.Н. Ельцин объяснил

²⁹ Декларация “О поддержке экономической реформы в РФ” от 15 апреля 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 900.

³⁰ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 1. Т. 3. С. 955.

³¹ Там же. С. 956–957.

³² Там же. С. 977–978.

³³ См.: там же. Кн. 2. Т. 3. С. 44.

³⁴ Заседание проводилось на следующий день после беспрецедентных парламентских слушаний в Доме Советов РФ по вопросу о Курильских островах (см. ниже); оба мероприятия требовали тщательнейшей политической, правовой и организационной подготовки.

“этическими соображениями”, которые появились у него после победы на президентских выборах, заметив, что ситуация все же требует его участия в окончательной подготовке проекта. Лидерство Президента давало понять, что альтернативные проекты Конституции отодвигаются. Ельцин подчеркнул, что его высказывания о роспуске Съезда были неправильно истолкованы: “Сейчас судьба Съезда должна быть однозначно определена, но не матросом Железняком, а новой Конституцией”, принятие которой будет возможно “не раньше 1993 года”³⁵.

К заседанию в Комиссии во взаимодействии с Президентом были подготовлены три группы поправок на проект Конституции России. Во-первых, те, которые устраняли дисбаланс ветвей власти. Переходными положениями проект предоставлял Президенту на период реформы право реорганизовывать исполнительную власть, назначать федеральных должностных лиц в республики и края; для поддержания неустойчивого равновесия властей было предложено изменить квоту для преодоления отлагательного президентского “вето”, увеличив ее с половины до 2/3 голосов членов парламента. Вторая группа поправок предусматривала предоставление народу конституционного права выносить на референдум важнейшие вопросы государственной жизни, а Президенту – право инициировать проведение референдума; предполагалось, что изменение конституционных принципов возможно только путем проведения референдума, а не через решение парламента. Третья группа поправок касалась положений Федеративного договора, который разграничил полномочия субъектов Федерации на политическом уровне, тогда как практическое разграничение сталкивалось с определенными трудностями.

Надо сказать, что в руководстве и составе Комиссии был соблюден уникальный политический баланс, представлены все основные силы. Президент РФ и Председатель Верховного Совета РФ, возглавлявшие Комиссию, в отношении к проекту Конституции – несмотря на полемику по ряду вопросов и раздуваемую вокруг нее шумиху – были весьма близки. Мы доказывали делом, что каждодневный поиск взаимопонимания реален и является открытой для каждого возможностью. Неизменный состав основного ядра разработчиков проекта, участие выдающихся экспертов служили гарантией того, что при всех дополнениях проекта линия на создание гарантий развития конституционного строя проводилась четко. Что же касается деятельного участия представителей иных альтернативных проектов, то в открытые двери Комиссии они не ломились, увы!

Но без вовлечения в политику обойтись было невозможно. Летом 1992 г. состоялось “боевое

крещение” части актива Конституционной комиссии в практическом споре с исполнительной властью. По инициативе автора этих строк во взаимодействии с профильными комитетами Верховного Совета РФ по международным делам (Е.А. Амбарцумов) и безопасности (С.В. Степашин), руководством Сахалинской области и экспертным сообществом³⁶ были тщательно подготовлены и проведены парламентские слушания “Российско-японские отношения и конституционная проблема территориальной целостности РФ”, сопровождавшиеся беспрецедентным всплеском общественного внимания в России и за рубежом.

Речь шла о практикуме конституционализма – практическом исполнении конституционного требования (ч. 2 ст. 3), согласно которому “все государственные органы, формируемые в соответствии с законом путем демократических выборов, и должностные лица подотчетны народу”. Стратегическими задачами являлись формирование механизмов участия представительных органов государственной власти в принятии внешнеполитических решений и прекращение кулуарной практики поспешных действий, наносящих урон нашему обществу и государству.

Отдельные республики в составе РФ активно готовили свои конституции, которые по ряду положений вступали в противоречие с целым букетом норм федерального Основного Закона. Правовой сепаратизм питал недоверие к разд. IV (“Федеративное устройство”) проекта Конституционной комиссии, и лежал в основе предложения республик “не торопиться с принятием этой Конституции или с референдумом по ней”, иначе, мол, мы создадим очень сложную ситуацию в РФ.

Настороженность другой, весьма значительной части депутатов по-прежнему вызывало отсутствие в проекте новой Конституции Съезда, заменяемого постоянно действующим двухпалатным парламентом. Ведь после принятия, допустим на ближайшем съезде, Конституции еще оставались полномочия народных депутатов, избранных на пять лет – до марта 1995 г., и депутаты опасались их досрочного прекращения.

На пленарном заседании Конституционной комиссии 16 октября 1992 г. проект новой Конституции России был одобрен. При этом Комиссия рекомендовала Верховному Совету РФ рассмотреть возможность переноса срока проведения VII Съезда народных депутатов РФ с декабря 1992 г. на март 1993 г., с тем чтобы: принять на Съезде в первом чтении проект Конституции РФ; провести 12 июня 1993 г. референдум по основам конституционного строя; окончательно принять

³⁵ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 2. Т. 3. С. 121–122.

³⁶ Ценную помощь оказали вице-губернатор администрации Сахалинской области В.С. Сиренко, эксперт Конституционной комиссии И.Б. Титов, эксперты К.Е. Черевко, С.И. Повальников и другие должностные лица и специалисты.

новую Конституцию осенью 1993 г. на заключительном Съезде. Предлагалось продлить мораторий на выборы до осени 1993 г. – до начала избирательной кампании всех уровней – Президента, Верховного Совета, глав администраций, местных Советов, которые могли бы состояться весной 1994 г. по новому Избирательному кодексу, принятому на основе новой Конституции РФ. Таков был план конституционного процесса.

Руководители республик в составе России на встрече с Президентом также приняли обращение к Верховному Совету РФ с просьбой о перенесении Съезда на март–апрель 1993 г. Поддержало идею и немногочисленное демократическое крыло депутатского корпуса; один из его лидеров В.К. Варов подчеркнул, что основное назначение Съезда – обсудить и принять в первом чтении проект новой Конституции. Им же была озвучена идея будущего Конституционного совещания: после принятия проекта в первом чтении следовало образовать орган в составе представителей от субъектов Федерации, Президента, Конституционного Суда РФ и парламента, чтобы “осуществить окончательную шлифовку проекта Конституции, который затем – весь, а не какие-либо отдельные положения, – следует вынести на референдум”³⁷.

...Итак, к концу 1992 г. основные действующие лица разворачивающейся драмы подошли в обстановке принципиального противостояния по ключевым вопросам общественной и государственной жизни, прежде всего – отношению к радикальным экономическим реформам и контролю за деятельностью исполнительной власти.

Сторонники радикального курса требовали закрепить такую форму правления, которая помогла бы президентской стороне не проигрывать политические сражения. В свою очередь, депутаты сосредоточились на том, чтобы уменьшить права Президента в пользу расширения своих прав в ходе принятия Верховным Советом во втором чтении проекта закона РФ о Совете Министров – Правительстве РФ и проекта закона РФ о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) РФ³⁸.

Понятно, что двигало депутатским большинством. К тому времени связи между Верховным Советом и правительством существенно ослабли, схематичность трактовки принципа разделения властей исключала практику терпеливого взаимодействия органов власти, координация их деятельности отсутствовала. Определенная доля ответственности за отрыв от депутатского корпуса, сотрудничества с палатами, парламентскими ко-

митетами и комиссиями лежала на Президенте и правительстве.

Ответной реакцией стало удвоение усилий по восстановлению контроля над исполнительной властью, по сути, лишению ее части властных полномочий и последующему параличу. В эту модель плохо вписывалась фигура Президента – высшего должностного лица и главы исполнительной власти (как было, не забудем, решено на референдуме в марте 1991 г.). Верховный Совет РФ исходил из властеотношений, порождаемых активно обновляемой Конституцией: есть Съезд как высший орган власти со своим постоянно действующим законодательным, распорядительным и исполнительным органом – Верховным Советом и есть как бы при них подотчетный “орган управления” – Совет Министров. Когда же в ноябре председатель Совета Республики, член Конституционной комиссии Н.Т. Рябов при обсуждении законопроекта о внесении изменений в Конституцию предложил “подключить” к его разработке Конституционную комиссию, Верховный Совет “инакомыслия” не поддержал, что было нехорошим знаком.

Атмосфера взаимной подозрительности становилась предгрозовой, что никоим образом не содействовало хотя бы призрачному согласию вокруг основ будущего конституционного устройства. Оппозиция поставила вопрос о возможном начале процедуры отрешения Президента РФ от должности. В ответ РДДР и “Демократическая Россия” потребовали в конце ноября 1992 г. ввести в РФ прямое президентское правление, распустить Съезд и Верховный Совет РФ. В Администрации Президента родилась идея “конституционного соглашения”: Президент не разгоняет Съезд, а парламент закрепляет за ним чрезвычайные полномочия для обеспечения реформ.

Жизнь поставила три вопроса: о корректировке экономической политики; об отношениях между федеральными органами верховной власти, а также Федерацией и ее субъектами; о дальнейшей судьбе проекта новой Конституции РФ. Надо отдать должное – VII Съезд нашел в итоге достойные ответы почти на все вопросы, но путь к ним был тяжелейшим испытанием для государства, да и само соглашение оказалось недолговечным...

Съезд подвел итог огромной согласительной работы, проделанной Конституционной комиссией после VI Съезда (изменилась 101 статья проекта Конституции и почти полностью – раздел “Переходные положения”)³⁹. Мы требовали, чтобы

³⁷ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 2. Т. 3. С. 255.

³⁸ Свою версию законопроекта “О Правительстве РФ”, представленного на пленарном заседании 25 мая 1992 г., еще в мае 1992 г. подготовила рабочая группа Конституционной комиссии вместе с группой ее экспертов, но принята была иная версия.

³⁹ К обсуждению на Съезде вопроса о проекте новой Конституции РФ Конституционная комиссия подготовила множество материалов: доработанный проект Конституции РФ и постановочные комментарии к внесенным в него изменениям; сравнительную таблицу двух проектов Конституции РФ – одобренного VI Съездом и доработанного к VII Съезду; отчет о деятельности Комиссии и ее работе над поправками; все предыдущие решения по вопросу о конституционной реформе; новые номера “Конституционного вестника”. Материалы были изданы в виде сборника, розданного всем народным депутатам РФ.

Съезд признал: 1993 г. будет, наконец, годом принятия новой Конституции России, нуждавшейся в сбалансированной государственной власти. Сроки сдвигались: представлялось реальным вынести на референдум основы Конституции весной–летом 1993 г. и позже, в сентябре того же года, принять ее, но на Съезде (после чего съезды предлагалось не созывать).

Предложенный Комиссией проект постановления о порядке и сроках принятия новой Конституции был поддержан Съездом, за исключением идеи референдума. Съезд поручил Комиссии⁴⁰ продолжить доработку проекта Конституции, а Верховному Совету – завершить его постатейное рассмотрение в феврале–марте 1993 г., с тем чтобы рассмотреть проект в 1993 г. на специальном Съезде народных депутатов РФ, посвященном вопросу о новой Конституции РФ⁴¹.

В целом VII Съезд выдержал испытания с честью, отклонив некоторые довольно одиозные конституционные поправки Верховного Совета РФ, заменявшие президентскую республику парламентской. Одновременно были отклонены, по существу без их рассмотрения, и большинство поправок Президента РФ. При принятии же очередной порции поправок было внесено короткое изменение в ст. 121⁶, что полномочия Президента РФ не могут быть использованы... для роспуска или приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти.

10 декабря 1992 г. работа VII Съезда началась с обращения Президента к народу, в котором он призвал граждан определиться – кому они поручают вывод России из кризиса, после чего покинул зал заседания в Большом Кремлевском Дворце. Президент и Съезд обменялись заявлениями, потребовавшими срочного поиска путей стабилизации государства. После бравурной прелюдии последовавшие дни и ночи ушли на выработку формулы примирения, закрепленной 12 декабря 1992 г.⁴²

При посредничестве Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, принявшего участие в разрешении конфликта по инициативе Съезда, была реабилитирована идея референду-

ма, но не о политических симпатиях. Частью соглашения ветвей власти стало решение Съезда о назначении на 11 апреля 1993 г. **всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции РФ**, проект которых было поручено утвердить Верховному Совету после согласования с Президентом РФ, Конституционным Судом РФ и направления субъектам РФ. Съезд сразу разъяснил, что под “основными положениями новой Конституции” следовало понимать “основы общественного строя, основы организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, основы правового положения личности и другие принципы конституционного строя”⁴³. Специально отмечалось, что иные референдумы на территории РФ 11 апреля 1993 г. не проводятся.

Голосование по основам конституционного строя могло дать мощный стимул государственному и национальному единению России. Оно виделось разумной альтернативой попыткам “убрать” либо Президента, либо Съезд. Оценивая противоречивые итоги VII Съезда, мой коллега В.Л. Шейнис отмечал, что решение о проведении апрельского референдума было “главной завоёванной на будущее позицией реформаторов”⁴⁴.

Россия могла войти в стабилизационный период сразу после 14 декабря 1992 г., главными условиями которого были достижение согласия социальных и политических сил и отказ от тактики ультимативного принуждения противной стороны к своей точке зрения. Это требовало невозможного от участников политического процесса, которые не сумели перемочь-пережить период до референдума без покушений на достигнутое соглашение. Задача, по-видимому, требовала иного уровня политико-правовой культуры общества и его политического класса, более эффективного управления страной и создания адекватного политического обеспечения намеченным преобразованиям.

Со сложными предчувствиями мы входили в 1993 г., ставший последним в деятельности Съезда народных депутатов России, Верховного Совета и Конституционной комиссии, но все-таки годом появления многострадальной новой Конституции Российской Федерации.

⁴⁰ См.: Постановление VII Съезда народных депутатов РФ “О дальнейшей работе над проектом новой Конституции РФ” от 9 декабря 1992 г.

⁴¹ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 2. Т. 3. С. 768.

⁴² См.: Постановление Съезда народных депутатов “О стабилизации конституционного строя РФ” от 12 декабря 1992 г.

⁴³ Из истории создания Конституции РФ... Кн. 2. Т. 3. С. 792.

⁴⁴ Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. М., 2005. С. 183.