

К 15-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИЗ ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. О РАБОТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ (1990–1993 гг.). В 4-х ч. (Продолжение)¹

© 2008 г. О. Г. Румянцев²

Часть третья: 1992 год. Строительство конституционной Федерации

Говоря о работе над проектом Конституции Российской Федерации в 1990–1993 гг., следует уделить особое внимание такой ключевой части общей конституционной реформы, как реформа федеративных отношений.

Пик активной борьбы за новую концепцию и механизмы федеративного устройства России пришелся на 1992 г. Шло становление федерализма как одной из ключевых основ ее конституционного строя. Объективно проблема состояла в том, что Федерация строилась одновременно и сверху, и снизу. От федеральной власти требовались продуманные действия, чтобы не стать заложниками опережающей конституционной активности субъектов Федерации.

Усиление центробежных тенденций в РСФСР в значительной степени было порождено известными историческими событиями 1989–1990 гг. Еще Съездом народных депутатов СССР и союзным Верховным Советом были приняты законы СССР, подтолкнувшие процесс суверенизации автономных республик, которые были составными частями союзных республик³. Ряд национально-территориальных образований в Российской Федерации под воздействием происходивших на союзном уровне процессов стал придавать особое значение идее заключения Федеративного договора как документа, конституирующего Российскую Федерацию заново и отчасти призванного гарантировать привилегии региональных элит.

Между тем серьезную перестройку и совершенствование федеративных отношений в Рос-

сийской Федерации, защиту законных интересов регионов сторонники конституционной реформы закономерно рассматривали как одну из ключевых задач. Задача существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР, была подтверждена в июне 1990 г. принятой I Съездом народных депутатов Российской Федерации Декларацией о государственном суверенитете РСФСР. Пункт 9 Декларации подтвердил: “Конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации”⁴.

О Федеративном договоре авторы Декларации умолчали не случайно. Вопрос упирался в отсутствие согласия по статусу субъектов Федерации, равную правосубъектность которых ряд представителей автономий не были склонны признавать.

Сложность и в то же время деликатность разрешения вопроса вовсе не предполагали молчаливого согласия федеральных органов государственной власти с тенденциями нарушения российской Конституции, хотя кое-кто и считал сохранение молчания частью некоей сложной политики, но это было чревато серьезными потерями в весьма сложной обстановке. Следовало продвигаться к согласию, отсекая крайности. Такая позиция предполагала самое деятельное включение Конституционной комиссии Съезда народных депутатов России в процессы строительства конституционной Федерации.

* * *

Значительным событием 1992 г. стали подготовка, обсуждение и заключение Федеративного договора. Впрочем, сама идея Федеративного договора вызывала неоднозначное отношение из-за

¹ Начало см.: Гос. и право. 2008. № 9. С. 5–12; № 10. С. 5–13.

² Президент некоммерческой организации “Фонд конституционных реформ”, в 1990–1993 гг. – народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии, кандидат юридических наук.

³ Апрельские (1990 г.) законы СССР “Об основах экономических отношений Союза СССР, союзных и автономных республик” от 10 апреля 1990 г. и “О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации” от 26 апреля 1990 г. уравнивали права автономных республик как субъектов Союза, вывели их на уровень субъектов Союзного договора; как и союзным республикам, им предлагалось принять декларации о суверенитете.

⁴ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. 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...).

многочисленных попыток поставить Федеративный договор над Конституцией.

Впервые идея такого документа была обозначена решением не Съезда, а Президиума Верховного Совета РСФСР 17 июня 1990 г.⁵ Работа над проектом была начата в Совете Национальностей в сентябре 1990 г. Проект Договора проходил все стадии разработки, характерные для законодательной процедуры принятия законопроекта. 23 января 1991 г. он был принят за основу Советом Федерации – влиятельным координационным органом⁶, направлен в субъекты РСФСР для обсуждения, доработан и повторно рассмотрен 20 марта 1991 г. А спустя две недели, 5 апреля 1991 г., III (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации принял соответствующее постановление “Об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (о Федеративном договоре)”⁷.

Согласие по Федеративному договору рождалось трудно. В 1991–1992 гг. появились различные варианты его проекта: от Р.Г. Абдулатипова и Л.Ф. Болтенковой, Ф.В. Шелова-Коведяева, М.А. Митюкова, группы представителей 10 республик в составе РСФСР, депутатских групп “Коммунисты России” и “Сибирское соглашение”, рабочей группы Конституционной комиссии, наконец, объединенной рабочей группы, созданной совместным распоряжением руководителей Конституционной комиссии от 6 декабря 1991 г.

Главный идеолог документа – Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РФ Р.Г. Абдулатипов не раз призывал срочно согласовать и подписать Федеративный договор, сделать его частью Конституции, нормализовать процесс конституционных реформ, образно предупреждая, что “Федеративный договор и Конституция движутся навстречу друг другу, как два скорых поезда”⁸.

Некоторые сторонники Федеративного договора полагали, что документ после ратификации обретет, по сути, силу основного закона. Подпи-

сание подобного Договора порождало иллюзию (а может быть, и не только иллюзию), что договаривающиеся стороны выступают учредителями уже давно существовавшей и конституционно закрепленной Российской Федерации. Россия переставала быть конституционной Федерацией, а становилась Федерацией договорной с определенными конфедеративными чертами⁹.

В иных вариантах неожиданно утверждалось, что таким Договором Российская Федерация преобразуется в “добровольный союз равноправных договорных республик”¹⁰. В других предусматривалось для национально-государственных образований (республик) право непосредственного подписания Союзного договора; часть их положений также входила в противоречие с конституционной (а не договорной) природой Российской Федерации как государства, по сути, ставя Федеративный договор над федеральной Конституцией. В третьих вариантах допускалось в качестве предмета договора разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, но при этом опасно расширялись границы предмета регулирования.

Споры о месте Федеративного договора в правовой системе и его содержании велись, в частности, между большинством Конституционной комиссии и частью членов Совета Национальностей, находившихся под естественным влиянием руководителей регионов. Стоит отметить, что активная полемика по вопросам федерализма обеспечивала соревновательность идей и подходов, будила конституционную мысль и порождала поиск новых решений. В условиях жесткой политической состязательности усилиями представителей федерального центра и регионов вырабатывалась новая практика федерализма.

Подключение рабочей группы Конституционной комиссии к работе над Федеративным договором с декабря 1991 г. породило новую его версию. Родился проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов¹¹. Особенность концепции состояла в строгом сведении содержания документа к конституционно значимому разграничению полномочий по вертикали на основе положений

⁵ См.: Постановление Президиума Верховного Совета РФ “О Федеративном договоре” от 17 июня 1990 г.

⁶ Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 г. было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР как консультативно-координационном органе в составе Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), Председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР трижды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 г., 23 января и 20 марта 1991 г.) и внес определенный вклад в подготовку Федеративного договора.

⁷ Из истории создания Конституции РФ... Т. 2: 1991 г. С. 162–164.

⁸ ГАРФ. 10026. 1. Д. 2507. Л. 9.

⁹ См. подробнее: Последний шанс возродить единую государственность России. Беседа с членом Верховного Совета РФ, ответственным секретарем Конституционной комиссии Олегом Румянцевым // Росс. газ. 1992. 15 янв.

¹⁰ Федеративный договор. Проект Ф.В. Шелова-Коведяева // Архив Фонда конституционных реформ.

¹¹ См.: Из истории создания Конституции РФ... Т. 2: 1991 г. С. 690–694, 696–705.

раздела четвертого “Федеративное устройство” проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией.

После принятия документа Верховным Советом в первом чтении мы предлагали разослать его субъектам Федерации для согласования и доработки, а затем принять Съездом народных депутатов в качестве Закона Российской Федерации и ввести его главой в Конституцию.

Вот почему проект документа появился в двух вариантах – в форме одноименных проектов Закона РСФСР и Соглашения, что давало тактические преимущества при подготовке обсуждения на Верховном Совете. 5 января 1992 г. проект был направлен Председателю Конституционной комиссии и уже на следующий день Б.Н. Ельцин вернул нам его с содержательными поправками. Вскоре проект одобрил и Р.И. Хасбулатов. Для получения политической поддержки 20 января 1992 г. проект был внесен одновременно на обсуждение Конституционной комиссии и Президиума Верховного Совета РФ. Поскольку по Дому Советов продолжали ходить альтернативные проекты Федеративного договора, заседаниям предшествовало достижение договоренности о поддержке варианта, разработанного в объединенной рабочей группе.

Президиум Верховного Совета решил направить в регионы указанный проект Соглашения, чтобы в дальнейшем внести его в порядке совместной законодательной инициативы для оформления в качестве Закона РФ о внесении изменений и дополнений в действующую Конституцию (Основной Закон) РФ¹². Но предстояло еще получить одобрение большинства республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

На Конституционной комиссии этот шаг вперед был воспринят с энтузиазмом.

Весь февраль 1992 г. в Верховных Советах республик, краевых, областных советах шло предварительное обсуждение проекта Соглашения. Принятые по итогам обсуждения предложения направлялись в адрес Верховного Совета РФ, прежде всего Совета Национальностей. На его заседании 4 марта 1992 г. была утверждена рабочая группа для дальнейшего согласования Договора с руководством республик в составе Российской Федерации, а доработка текста передана под кураторство председателя Комиссии Совета На-

циональностей Верховного Совета РФ по национально-государственному устройству и международным отношениям Н.П. Медведева.

Конституционная комиссия в целом не смогла принимать значимого участия в дальнейшей отработке документа. С 14 февраля, когда палаты Верховного Совета на совместном заседании обсудили вопрос о включении в повестку дня VI Съезда вопроса о проекте Конституции РФ, и до 18 апреля, когда Съезд одобрил общую концепцию конституционных реформ в России и основные положения указанного проекта Конституции, Комиссия была занята обсуждением проекта Конституции – от комитетов Верховного Совета и комиссий его палат, депутатских фракций и групп до заседаний Верховного Совета и Съезда народных депутатов Российской Федерации¹³.

31 марта 1992 г. в Георгиевском зале Кремля прошла торжественная церемония подписания Федеративного договора сразу в трех версиях – с органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Республика Татарстан (так же как и Чечено-Ингушетия, не подписавшая Федеративный договор) вскоре потребовала отдельного договора с Российской Федерацией. Подписание сопровождалось внесением сразу двух протоколов к Федеративному договору: одного – по поводу предоставления мест в палате парламента с подписями представителей республик¹⁴ и второго, от большинства краев и областей, – о выравнивании государственно-правового статуса всех субъектов РФ.

В целом это был шаг в сторону достижения в стране общественного согласия, компромисс, который позволил удержать Российскую Федерацию от более серьезных деформаций. Национально-государственный вопрос сразу существенно утратил конфликтную остроту, перешел в стадию более или менее нормального диалога и выстраивания отношений между Федерацией и ее частями. Временных деформаций, впрочем, избежать не удалось.

¹³ Вместе с тем эксперты Комиссии, прежде всего Е.А. Данилов и Л.С. Мамут, были весьма деятельно вовлечены в процесс окончательной доводки текста Договора, по просьбе и под руководством заместителя Председателя Верховного Совета РФ Ю.Ф. Ярова. Они уточняли и дорабатывали текст, готовившийся к подписанию.

¹⁴ Республики доводили до сведения органов власти, что при рассмотрении парафированного Федеративного договора на совместном совещании 30 марта 1992 г. пришли к согласию в том, что, реализуя положения п. 3 ст. 1 Федеративного договора, необходимо обеспечить предоставление не менее 50% мест в одной из палат высшего законодательного органа Российской Федерации представителям республик в составе Российской Федерации, автономных областей и автономных округов.

¹² См.: Постановление Президиума Верховного Совета РФ “О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации” от 20 января 1992 г. // Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 3.

10 апреля 1992 г. VI Съезд народных депутатов Российской Федерации постановил одобрить подписанный Федеративный договор и включить его содержание как составную часть в Конституцию РФ. 15 апреля 1992 г. на Съезде прошло голосование по соответствующим поправкам. И тогда же было распространено заявление группы членов Президиума Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии по поводу данного голосования, где доказывалось, что Съезд принял решение именно инкорпорировать содержательную часть Договора в разд. III “Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации” Конституции 1978 г.

Споры не утихали и позже. Однако Съезд считал важнейшим условием завершения подготовки проекта новой Конституции участие представителей регионов в доработке проекта Конституции РФ с учетом содержания Федеративного договора.

Наблюдатели отмечали, что федеральная конституционная система складывалась теперь как бы “из двух слоев взаимосвязанных норм – Конституции и Федеративного договора”¹⁵. Другие подчеркивали, что отныне любые изменения многих статей Конституции России могли осуществляться только с согласия субъектов Федерации¹⁶. Надо было противостоять абсолютизации того, что многое реализовываться должно только на основе содержания Федеративного договора, что опять было попыткой поставить его над Конституцией РФ.

Передаваемых обширных полномочий некоторым политикам казалось недостаточно и после подписания Договора. Так, Председатель Верховного Совета Башкортостана М.Г. Рахимов в октябре 1992 г. высказал мнение о передаче республикам больших прав, чем это предусмотрено Федеративным договором¹⁷. Идя навстречу этим пожеланиям, Президент тогда же принял предложение глав республик об образовании Совета глав республик под председательством Президента РФ “в целях выработки основных принципов реализации Федеративного договора и государственного управления Российской Федерацией на основе ее новой Конституции, согласованных решений по обеспечению территориальной целостности и государственной независимости России”¹⁸.

¹⁵ Ильинский И.И., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Федеративный договор и правовая система РФ // Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 20–31.

¹⁶ См.: Проблемы реализации Федеративного договора. Аналитический материал ИГП РАН // Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 3.

¹⁷ См.: Президент – за расширение прав российских республик // Независимая газ. 1992. 23 окт.

¹⁸ Распоряжение Президента РФ “Об образовании Совета глав республик” от 23 октября 1992 г. // Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 3.

Еще в 1990 г. в первом проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией, появилась статья о Конституционном Суде РФ. Эта норма была затем включена в действовавшую тогда Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г., после чего был принят Закон РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР”, согласно которому Конституционный Суд рассматривался не просто как высший орган судебной власти, осуществляемой в форме конституционного судопроизводства, но и как орган по защите самого конституционного строя. Предметом его деятельности в сложной обстановке реформы федеративных отношений в 1992 г. не случайно стало обеспечение верховенства и непосредственного действия российской Конституции на всей территории Федерации.

Вовлечение Конституционного Суда в конституционную реформу стало неотъемлемой чертой становления демократического правового федеративного государства. В вопросах создания единого правового пространства Федерации руководство Конституционной комиссии тесно взаимодействовало с руководством, судьями и экспертами Конституционного Суда РФ (чему в немалой степени способствовали деловые и человеческие отношения, завязавшиеся в период совместной работы над первыми версиями проекта Конституции РФ).

В отечественной литературе начала 90-х годов можно встретить сомнения – отвечало ли такое “плодотворное сотрудничество” принципу разделения властей? Эти утверждения, как представляется, имеют вкусовую природу и вытекают не из стремления к чистоте конституционных принципов, а из политического неприятия роли, сыгранной Конституционным Судом РФ в 1992–1993 гг. В конкретно-исторических условиях реформы, становления конституционного строя РФ равноправное сотрудничество законодательной и судебной ветвей государственной власти отвечало духу переходного времени, букве норм развивающегося законодательства, было одной из примечательных особенностей конституционного развития России. Сотрудничество ветвей власти отнюдь не предполагало их подмену друг другом.

Появление активно действующего государственного арбитра было важным на фоне обострившегося противостояния двух высших государственных органов – Съезда народных депутатов и Президента РСФСР, споров между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ о разграничиваемых полномочиях. Конституционный Суд пытался выступать беспристрастной стороной, и это, как правило, ему удавалось. Вместе с тем приметой времени было и весьма вольное понимание принципа разделения властей и независимости судебной власти. Особенно явственно это наблюдалось, когда на съездах, причем не раз и не два, звучало по-

хожее на завуалированную угрозу предложение “посоветоваться с Конституционным Судом”...

Конституционный Суд в 1992 г. неоднократно указывал органам государственной власти на угрозы государственной целостности Российской Федерации, призывая к действиям, которые позволили бы избежать судьбу Союза ССР. Суд отмечал, что “с конституционным строем РФ несовместимы как сепаратизм, так и любые попытки возродить унитарно-бюрократическое устройство государства, а также игнорирование суверенности наций России, законных интересов ее регионов”¹⁹.

Сложным и принципиально важным стало дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г., законов РТ “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РТ” от 18 апреля 1991 г. и “О референдуме Республики Татарстан” от 29 ноября 1991 г., а также Постановления Верховного Совета РТ “О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан” от 21 февраля 1992 г.

13 марта 1992 г. Конституционный Суд РФ вынес Постановление по данному делу, в котором с учетом общепризнанных международно-правовых норм о самоопределении народов и правах человека, законодательства Российской Федерации и законодательства самой Республики Татарстан признал не соответствующими Конституции РФ положения вышеназванных актов, ограничивающие действие Конституции и законов РФ на территории РТ и устанавливающие одностороннее изменение национально-государственного устройства Российской Федерации, а также предусматривающие преобразование Республики Татарстан в субъект международного права, строящий свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками на основе межгосударственных договоров²⁰.

После этого в Конституционный Суд поступали и другие запросы, в которых оспариваемые положения конституций ряда других республик-субъектов Федерации назывались заявителями не соответствующими Конституции России как по содержанию, так и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Поднимались такие вопросы, как суверенитет республик, способ их вхождения в Российскую Федерацию, верховенство конституций и законов, международная правосубъектность, регулирование отношений собственности, природопользования, охраны окружающей среды и др.

Стоит заметить, что неопределенность в понимании (и правоприменении) основополагающих положений конституционного устройства России являлась следствием признания в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. государственного суверенитета республик, входящих в состав Российской Федерации, – признания, которое сами республики, что скрывать, вынуждены поместить в текст в той конкретно-исторической обстановке, хотя рабочей группой Конституционной комиссии и ее экспертами предпринимались многократные попытки пояснить, что упоминание суверенитета юридически некорректно, конфликтно, не должно иметь буквального значения и в крайнем случае должно относиться к соответствующему кругу переданных субъектам полномочий.

Доработка содержательной части проекта Федеративного договора осуществлялась весной 1992 г. параллельно с продолжавшейся настройкой проекта Конституции. В результате изменялся раздел четвертый проекта, вбравший в себя достигнутые договоренности. В согласованиях принимали участие депутаты фракции “Суверенитет и равенство” (руководитель У.Е. Темиров), представители конституционных комиссий из регионов.

Одним из камней преткновения стал вопрос о представительстве субъектов Федерации в Верховном Совете РФ.

В то время не было верхней и нижней палат – они были равноправными, однако существенно отличались по принципам формирования: свыше половины мест в Совете Национальностей принадлежало вчерашним автономным образованиям. При подписании Федеративного договора республики составили упоминавшийся выше протокол с требованием установить большее представительство национальных образований в “палате регионов”.

Настойчиво вносилось предложение, чтобы в проекте Конституции будущая верхняя палата (она именовалась “Федеральное Собрание”, в итоге это название перешло ко всему федеральному парламенту) избиралась прямыми выборами по национально-территориальным округам, причем одна половина депутатов избиралась бы от республик, автономной области, автономных округов, а другая – от краев и областей²¹. Фактически позитивная роль Федеративного договора сводилась представителями ряда национальных образований к закреплению и обеспечению соответствующего паритета на федеральном уровне. На это поступали резонные воз-

¹⁹ См., например: заявления Конституционного Суда РФ от 14 февраля, 26 июня и 25 декабря 1992 г. // Из истории создания Конституции РФ... Кн. 1. Т. 3. С. 977–978.

²⁰ См.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 3.

²¹ Похожие предложения в проект Конституции РФ вносились также от Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета РФ по национально-государственному устройству: “В Федеральное Собрание избираются прямыми выборами по три депутата от каждой республики, а также по одному депутату от края, области и автономного округа”.

ражения, что тем самым нарушается “мировой принцип, принцип современной цивилизации: один гражданин – один голос. Если мы отойдем от этого универсального принципа, мы тогда разрушим сами то, к чему мы стремимся”²².

Звучали требования установить верховенство законов республик над законами Федерации, причем не только по предметам их ведения. Республики словно бы заново входили в Федерацию, обладая полным суверенитетом, прямо о котором говорили не все. Добивались и в итоге добились закрепления положения о том, чтобы проекты законов РФ, касающиеся республик, посылались им на заключение, что, может быть, и неплохо. (В настоящее время проекты федеральных законов тоже, правда, только по предметам совместного ведения, обязательно направляются всем субъектам Федерации.)

Постоянное давление не могло не сказаться на результатах рассмотрения проекта Конституции РФ Верховным Советом РФ и Съездом народных депутатов. Недоверие части представителей республик к разделу четвертому (“Федеративное устройство”) проекта Конституции РФ стало причиной предложения “не торопиться с принятием этой Конституции или с референдумом по ней”, иначе, мол, мы создадим очень сложную ситуацию в Российской Федерации.

Создавалось впечатление, что представители республик и автономий, еще не зная в точности, чего же они в итоге хотят, пытались при обсуждении проекта Конституции России “припасти” для своих регионов как можно больше суверенитета. Недовольная проектом Конституции по своим резонам, фракция коммунистов подыгрывала этим настроениям, раз за разом поддерживая рискованные требования представителей республик. Впрочем, последние осознавали, что в их регионах на выборах происходит острое соперничество кандидатов в депутаты по национальному признаку, тем самым признавая неготовность части страны к такому важному институту демократии, как выборы.

В такой обстановке Президент РФ заявил 7 апреля 1992 г. о возможности введения чрезвычайного положения, а Закон РФ “Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации” от 3 июля 1992 г. зафиксировал “обострение общественно-политической обстановки и межнациональных отношений” и установил мораторий на изменение национально-государственного устройства на два года – до 1 июля 1995 г.

Понимая важность ежедневного управления федеративными отношениями перед VII Съездом народных депутатов, мы предложили включить в содержащийся в проекте Конституции список министров, назначаемых Президентом по особой

процедуре (с согласия Верховного Совета), новый пост – министра по делам Федерации, регионов и национальностей²³.

На самом же Съезде в декабре 1992 г. сторонники договорного характера отношений между центром и республиками, с одной стороны, и конституционной Федерации – с другой, провели весьма жесткий обмен мнениями, который состоялся в разгар схватки по вопросу о соответствии конституций республик в составе РФ положениям федерального Основного Закона.

* * *

В 1992 г. Конституционная комиссия предприняла кампанию по утверждению принципа единства конституционно-правового регулирования на территории Федерации. Правовую базу взаимодействия с властями регионов по данному вопросу составляли тогда соответствующие постановления I, V, VI и VII съездов, а также Положение о Конституционной комиссии, утвержденное по поручению V Съезда народных депутатов РСФСР Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 января 1992 г.

В условиях нестабильности конституционного строя России угроза разрушения государственного единства Российской Федерации нарастала; серьезным осложняющим фактором являлись действия ряда регионов, в одностороннем порядке нарушавших определенное федеративное устройство, включая установленное разграничение предметов ведения и полномочий.

Опережающие темпы конституционных процессов в республиках в составе РФ (да и в некоторых краях и областях, желавших провозгласить себя республиками) наглядно подтверждали тревогу по поводу последствий сознательного затягивания депутатским большинством принятия новой Конституции на федеральном уровне, его “искусственного торможения”.

Первой 12 марта 1992 г. была принята Конституция Республики Ичкерия, однако в соответствии с Постановлением V Съезда народных депутатов РФ избранные в октябре 1991 г. органы власти Чечни были признаны незаконными, а их акты – не имеющими силы. В апреле 1992 г. Якутия приняла новую Конституцию, целый ряд положений которой противоречил многим нормам действовавшей Конституции Российской Федерации. В сентябре 1992 г. Парламент Тувы намерен был принять Конституцию, в проекте которой предусматривалось право республики на выход из состава России путем проведения референдума.

²³ См.: Коммерсант-Daily. 1992. 6 нояб. Интересно, что 15 мая 2008 г. такой министр был включен постановлением Правительства РФ в особый список Президиума Правительства РФ. См.: Постановление Правительства РФ “Об образовании Президиума Правительства РФ” от 16 мая 2008 г.

²² См.: Из истории создания Конституции РФ.... Кн. 3. Т. 3.

Несмотря на упоминавшееся Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г., позиция государственных органов Республики Татарстан нашла отражение в последующем республиканском законодательстве, прежде всего в принятой 6 ноября 1992 г. новой Конституции РТ, которая по экспертным оценкам Конституционного Суда РФ, Конституционной комиссии РФ, Главного правового управления Администрации Президента России, Парламентского центра при Верховном Совете РФ, Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ в ряде своих положений, касающихся нахождения республики в составе Российской Федерации, верховенства законов Республики Татарстан на своей территории, институтов гражданства и воинской службы и др., вступила в противоречие с нормами федерального Основного Закона²⁴.

Необходимо было активизировать политико-правовой процесс соотнесения конституционных процессов на федеральном и региональном уровнях. Конституционная комиссия повела такую работу в форме выездных заседаний, участия в сессиях республиканских и областных советов, переговоров с главами регионов²⁵.

²⁴ Проведенный рабочей группой и Научно-консультативным советом Конституционной комиссии правовой анализ новых конституций упомянутых субъектов РФ, а также ряда проектов конституций других республик в составе РФ показывал несоответствие их норм ст. 1, 3, 11, 36, 70–72, 78, 81, 104 и др. Конституции (Основному Закону) Российской Федерации.

²⁵ Например, в период с 28 по 30 октября 1992 г., когда в Казани продолжилось принятие новой Конституции РТ, в работе сессии Верховного Совета РТ приняла самое деятельное участие делегация Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии в составе Ю.Ф. Ярова, О.Г. Румянцева, А.Ф. Ковлягина и Е.А. Данилова, которой была проделана соответствующая работа: встречи и переговоры с Президентом РТ, вице-президентом РТ, премьер-министром РТ, Председателем Верховного Совета РТ; беседы с лидерами фракций “Согласие” и “Народовластие” Верховного Совета РТ; выступления на собраниях фракций; выступления на самой сессии ВС РТ; выступления в СМИ – общероссийских и РТ; встреча с активистами общественных объединений, входящими в блок “Равноправие и законность”; посещение мечетей Казани, беседы с духовенством. В результате удалось сплотить депутатов РТ для принятия решения об отклонении вызывавших наибольшие споры ст. 23, 62, 64, 66 проекта Конституции РТ; по ст. 23 вновь заседала Конституционная комиссия Верховного Совета РТ, по которой же была достигнута предварительная договоренность с М.Ш. Шаймиевым о создании согласительной комиссии на паритетных началах от двух основных противоборствующих фракций, а также “джентльменское соглашение” с руководителями республики о дальнейших после согласительной комиссии действиях.

28 сентября Президиум Верховного Совета РФ по инициативе Конституционной комиссии дал принципиальную оценку происходящему²⁶ и предложил алгоритм совместных с регионами действий.

19 октября вопрос был рассмотрен на специальном пленарном заседании Конституционной комиссии, которая согласилась с рекомендациями Президиума парламента и утвердила программу совещания “О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации”, согласившись с компромиссной, осторожной формулой Президиума Верховного Совета РФ. В этом и последующих заседаниях Конституционной комиссии принимали участие руководители ряда субъектов РФ и их конституционных комиссий. Совместный поиск согласия еще более активизировался.

Но статуса “совещания” было явно недостаточно. Речь шла о работе законодателей. 24 октября 1992 г. автором этих строк на рассмотрение Верховного Совета РФ был внесен проект постановления, которым предлагалось подтвердить конституционный процесс в республиках как часть конституционной реформы во всей Федерации; тем республикам, где нарушались нормы российской Конституции, предлагалось привести в соответствие с ней в двухмесячный срок отдельные статьи их конституций; тем, кто провел референдум о повышении статуса в составе Российской Федерации, предлагался законодательный путь разрешения конфликта через рассмотрение итогов такого референдума общероссийским Съездом. Ждать рассмотрения проекта постановления Верховным Советом пришлось ровно два месяца.

На VII Съезде народных депутатов Российской Федерации 9 декабря 1992 г. удалось включить отдельный пункт в постановление “О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации”: считать необходимым проведение в республиках в составе Российской Федерации конституционных реформ в строгом

²⁶ Было, в частности, отмечено, что в Конституции Республики Саха (Якутия), принятой 4 апреля 1992 г., допущены нарушения положения части второй ст. 78 Конституции (Основного Закона) РФ об обязательности соответствия конституции республики в составе Российской Федерации Конституции РФ, а также п. “а” части первой ст. 81(1) Конституции (Основного Закона) РФ. Проекты конституций ряда республик в составе РФ: Башкортостана, Бурятии, Калмыкии, Татарстана, Тувы и некоторых других, – содержали такие положения, которые, будучи принятыми, также нарушат названные в абз. 2 п. 1 настоящего постановления нормы действующей Конституции (Основного Закона) РФ; отдельные основополагающие статьи этих проектов не соответствовали ни действующей Конституции (Основному Закону) РФ, ни основным положениям проекта новой Конституции РФ, одобренным VI Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ.

соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации – России, согласование их осуществления с основными положениями концепции конституционной реформы в Российской Федерации и ее этапами.

Опираясь на позицию Съезда, мы развернули подготовку к обсуждению данного вопроса на Верховном Совете РФ, причем не в форме необязывающего научно-методического “совещания-семинара”, а полноценного парламентского обсуждения. Сделать это оказалось крайне сложно. В пояснительной записке к направленным 23 декабря 1992 г. в Верховный Совет РФ материалам пришлось фактически констатировать, что Верховный Совет, который “до сих пор не нашел возможности рассмотреть этот важный вопрос государственно-правового строительства Российской Федерации”, практически самоустранился от контроля за выполнением не только положений Конституции, но и ранее принятых федеральных законов и постановлений в сфере государственного строительства единой Федерации²⁷.

На рассмотрение палат Верховного Совета РФ был внесен внушительный пакет тщательно проработанных документов и материалов, подтверждавших обоснованность заявленной позиции. Обсуждение в парламенте состоялось 24 декабря 1992 г. Проект постановления Верховного Совета РФ “О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации” был поддержан целым рядом депутатских фракций и групп. Но, несмотря на фундированность проработки и политическую актуальность, вопрос был, говоря на парламентском сленге, “замотан”. Вместо необходимого политического было принято лишь протокольное решение.

Сначала председательствовавший на заседании заместитель Председателя Верховного Совета РФ Н.Т. Рябов предложил принять к сведению информацию ответственного секретаря Конституционной комиссии о ходе конституционной реформы республик в составе Российской Федерации

и поручить Конституционной комиссии совместно с соответствующими комитетами, председателями Верховных Советов, председателями конституционных комиссий республик в составе Российской Федерации подготовить этот вопрос для рассмотрения Верховным Советом в январе 1993 г. Затем вообще было предложено сделать лишь протокольную запись, чтобы “постановление такого рода вообще не появлялось”. Эту позицию поддержали Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РФ Р.Г. Абдулатипов и председатель Комитета Верховного Совета РФ по вопросам экономической реформы и собственности С.Н. Красавченко. Несмотря на аргументированные возражения целого ряда депутатов, обсуждение было свернуто.

Конституционная комиссия обратила самое пристальное внимание на недопустимость затягивания с открытым и гласным законодательным решением назревшей проблемы сохранения целостности государства. Но Верховный Совет вопреки всем имевшимся заключениям ушел от правовой оценки происходивших процессов, оказался не в состоянии принять меры для решения проблемы. Между тем время подтвердило обоснованность и взвешенность государственного подхода, предложенного членами Комиссии.

Протокольное решение Верховного Совета вызвало неудовлетворение тех сил, которые считали необходимым стоять на страже конституционного строя России и не могли мириться с проявлявшейся медлительностью высших федеральных органов государственной власти в осуществлении возложенных на них функций и нарастающими тенденциями к обособлению и дезинтеграции в ряде регионов Российской Федерации, опасностью повторения Российской Федерацией судьбы СССР.

Уже на следующий день Председателем Конституционного Суда России В.Д. Зорькиным было направлено обращение к Председателю Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатову. Исходя из требований ст. 8 и 55 Закона о Конституционном Суде РФ, Конституционный Суд счел возможным поставить вопрос о необходимости незамедлительного принятия Верховным Советом РФ скоординированных мер для восстановления конституционной законности и устранения угрозы конституционному строю России и ее территориальной целостности.

Решение проблемы переходило на 1993 г., ставший последним в деятельности Съезда народных депутатов России и Верховного Совета РФ. Борьба за минимизацию рисков, сопровождавших заключение Федеративного договора, велась вплоть до 12 декабря 1993 г., когда проблема бы-

²⁷ Из упомянутой пояснительной записки: “Объективное молчание и бездействие Верховного Совета РФ по данному вопросу означает невыполнение им как федеральным органом государственной власти РФ своей конституционной обязанности, отнесенной к совместному ведению с органами государственной власти республик в составе Российской Федерации, обеспечивать соответствие конституций и законов республик в составе РФ Конституции и законам Российской Федерации. (...) В этих условиях стали возможными перекосы в региональной политике РФ, и в частности финансовая поддержка именно тех республик в составе РФ, которые совершают конституционные правонарушения, о чем уже говорилось при обсуждении Верховным Советом РФ Бюджетного послания Президента РФ”. (Подробное см.: Из истории создания Конституции РФ... Кн. 3. Т. 3).

ла в определенной мере снята переходными положениями Конституции РФ²⁸.

...Сейчас, спустя годы, подводя итог “московскому этапу” деятельности Конституционного Суда РФ, хочется отдать ему должное: после принятия новой Конституции России Конституционный Суд РФ смог выработать ряд правовых позиций, приведших нормативное, обязывающее значение Федеративного договора к необходимому конституционному знаменателю.

Это – положения, касающиеся суверенитета Российской Федерации, носителем которого является многонациональный российский народ в целом; равноправия субъектов Российской Федерации; разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, в том числе разграничения собственности; значения принципов организации системы органов государственной власти Российской Федерации для организации власти в ее субъектах; пределов самостоятельности исполнительной власти в системе разделения властей; недопустимости передачи полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения субъекту РФ; разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов

по предметам совместного ведения на основе федерального закона; регулирования организации и деятельности единой судебной системы Российской Федерации только Конституцией РФ и федеральным законодательством²⁹.

Конституционный Суд РФ постановил, что положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий и нашедшие отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Преодоление эффекта этих формулировок, значимых в 1992 г., как видим, растянулось на целое десятилетие. Только в 2001–2002 гг. при активном воздействии Президента РФ и вмешательстве российской прокуратуры тексты большинства конституций и уставов субъектов РФ были приведены в соответствие с Конституцией РФ, принятыми решениями Конституционного Суда РФ.

²⁸ Пункт 1 раздела второго “Заключительные и переходные положения” Конституции РФ установил: “Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования. Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями. В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора [...] действуют положения Конституции Российской Федерации”.

²⁹ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г.; 11 мая, 19 мая, 10 и 30 сентября 1993 г.; 12 апреля и 30 ноября 1995 г.; 18 января, 1 февраля, 30 апреля, 21 июня и 24 декабря 1996 г.; 24 января, 4 марта, 30 апреля, 24 июня, 14 июля и 10 декабря 1997 г.; 9 января, 27 апреля, 29 мая и 17 июля 1998 г.; 7 июня 2000 г.; 16 ноября 2004 г.; 1 февраля и 21 декабря 2005 г., а также определения Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 г., 14 января 1999 г., 27 июня 2000 г., 21 апреля 2001 г., 6 декабря 2001 г. и др.