
**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 вторая: 1991 год**

Работу Конституционной комиссии в 1991 г. невозможно рассматривать вне сложнейшего политико-правового контекста, в котором она велась. Это был период необычайной гражданской активности и нарастания острейшего экономического кризиса; углубления противоречий новоизбранного руководства РСФСР с руководством Союза ССР; ГКЧП и последовавшей “августовской революции”; год упущенных возможностей в деле заключения нового Союзного договора, что в конечном счете привело к прекращению существования Союза ССР; наконец, год нарастания проблем неокрепшего российского федерализма.

1991 год оказался сверхнасыщенным в конституционно-правовом отношении. С использованием положений проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией, и в их развитие были внесены важнейшие изменения в действовавший Основной Закон, касавшиеся новых институтов государственной власти: российского президентства, конституционного правосудия, разделения властей, местного самоуправления, верховенства прав человека. Это был год принятия принципиальных законов РСФСР о Президенте РСФСР, Конституционном Суде РСФСР, о гражданстве РСФСР, Концепции судебной реформы, Декларации прав и свобод человека и гражданина; год избрания первого Президента России и проведения сразу трех съездов народных депутатов РСФСР (два из которых – III Съезд и V Съезд – были прерваны под давлением общественности и состоялись в двух сериях).

Было начато содержательное обсуждение доработанного проекта Конституции Российской Федерации в Верховном Совете РФ и его палатах в первом чтении, по итогам которого состоялось долгожданное представление концепции проекта Съезду народных депутатов. Конституционная комиссия ежемесячно проводила пленарные засе-

дания³. На постоянной основе действовала рабочая группа (название ее менялось) вместе с группой экспертов и секретариатом комиссии.

В рамках Конституционной комиссии на базе ее рабочей группы был создан редакционный совет в составе 19 членов комиссии, которому было поручено за полтора месяца – к 20 февраля 1991 г. – доработать проект Конституции РФ. Следовало учесть предложения, поступившие в комиссию от комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, народных депутатов всех уровней и советов трудовых коллективов, клубов избирателей, общественных организаций и политических партий, отдельных граждан, а также положения альтернативных проектов и лауреатов общественно-го конкурса по проекту Конституции РСФСР, проводившегося в конце 1990 г.

На всю эту колоссальную по объему и сложности работу выделялось менее семи недель.

Одновременно редакционному совету совместно с Комитетом Верховного Совета РСФСР по законодательству в соответствии с решениями второго Съезда народных депутатов РСФСР было поручено подготовить предложения по реорганизации системы государственных органов РСФСР и введению поста Президента Российской Федерации, предусматривающие необходимые изменения в действовавшей Конституции (Основном Законе) РСФСР.

Совещание членов редакционного и экспертного советов Конституционной комиссии РСФСР от 30 января 1991 г. закрепило предложенный порядок доработки разделов проекта Конституции в течение февраля 1991 г. Было принято решение созвать 26 февраля пленарное заседание Комиссии и представить до 2 марта доработанный проект Конституции на обсуждение сначала палат, а затем и всего Верховного Совета РСФСР.

Рабочая группа (большая часть редакционного совета Конституционной комиссии) с экспертами и сотрудниками секретариата провела 11–19 фев-

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

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 Пленарные заседания Комиссии состоялись 25 февраля, 27 марта, 5 апреля, 17 мая, 17 сентября, 2 и 23 октября, 11 ноября, 2 и 23 декабря 1991 г.

раля 1991 г. третью по счету творческую сессию на ставшей знаменитой госдаче № 6 в пос. Архангельское Московской области.

Упор был сделан на работу с уточнениями и дополнениями к проекту Конституции. Кроме того, внимательно изучали и анализировали предложения, содержащиеся в письмах граждан, к работе с которыми были привлечены юристы-энтузиасты, энергично поддерживавшие деятельность комиссии.

Вспоминая тот период, член Конституционной комиссии В.Л. Шейнис отмечал: “У нас нет установки провести в любом случае какую-нибудь свою позицию. По ряду статей, например о правах человека, формулировки проекта, подготовленного депутатами-коммунистами, оказались более удачными. Конечно, есть принципиальные политические расхождения, например в вопросах о частной собственности на землю, о полномочиях центральной власти, президентском правлении. В этом случае мы оставляем вопрос открытым, и он будет решаться другими методами, например на всероссийском референдуме”⁴.

Значительные усилия, посвященные согласованию позиций с альтернативными проектами, были потрачены не зря: в целом ряде случаев удалось выработать компромиссные формулировки. Итогом стало знаменательное скрепление завершено к 21 февраля 1991 г. проекта Конституции подписями участников согласительной работы, включая стойких представителей оппозиции (КПРФ). 25 февраля 1991 г. доработанный проект был внесен на очередное пленарное заседание Конституционной комиссии.

Однако вскоре бурные политические события отвели на второй план творческую работу над проектом Конституции России. После событий января 1991 г. в Прибалтике, связанных с попыткой применения силы союзным центром в Вильнюсе, актуальной стала выработка политической линии во взаимоотношениях РСФСР и союзного центра. 19 февраля 1991 г. в телеобращении Б.Н. Ельцин призвал к отставке Президента СССР М.С. Горбачева и передаче власти коллективному органу – Совету Федерации. Призыв повлек митинги в поддержку политического курса Верховного Совета РСФСР и его председателя, в Сибири развернулось забастовочное движение шахтеров.

В ответ шестеро членов Президиума Верховного Совета РСФСР – Р.Г. Абдулатипов, А.А. Вешняков, С.П. Горячева, Б.М. Исаев, В.Б. Исаков и В.Г. Сыроватко – выступили 21 февраля с совместным политическим заявлением по поводу нарастающей конфронтации и по-

ставили вопрос о безотлагательном созыве внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР с повесткой дня: отчет Председателя Верховного Совета РСФСР. Встречным заявлением им ответили другие члены того же Президиума. Было решено созвать III (внеочередной) Съезд, на который представители разных политических сил пришли с радикально отличающимися платформами. В результате автором этих строк накануне Съезда в открытом обращении к коллегам было даже предложено “перевести политическую перепалку в более конструктивную плоскость совершенствования парламентаризма, соблюдения процедур, создания и упрочения нормального механизма выработки и принятия решений по ключевым вопросам, имеющим отношение к судьбе России и Союза”⁵.

Как отмечалось выше, по мнению руководства Верховного Совета России, в условиях нарастающего кризиса наиболее значимое прикладное применение получало направление конституционной реформы, связанное с поправками к действовавшему Основному Закону, что и стало сферой ответственности Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству, который возглавлял народный депутат С.М. Шахрай⁶. Для получения оснований к учреждению в России должности Президента одновременно со Всесоюзным референдумом 17 марта 1991 г. был проведен референдум РСФСР, причем 69,9% лиц, принявших участие в голосовании, ответили “да” на вопрос: “Считаете ли вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?”.

Конституционная комиссия собралась на пленарное заседание 27 марта 1991 г. для рассмотрения вопроса “О работе над проектом Конституции РФ в связи с предстоящим третьим Съездом н.д. РСФСР”. Разработчикам пришлось выдержать серьезную атаку на проект, после чего по предложению председательствовавшего Р.И. Хасбулатова было решено передать вопрос на усмотрение Съезда.

Работу над проектом Конституции (как и накануне II Съезда в декабре 1990 г.) вновь приторма-

⁴ Продолжается работа над проектом Конституции России // Агентство PostFactum (Постфактум). 1991. 18 февр.

⁵ Румянцев О. Третий Съезд депутатов России: позиция демократов // Независимая газ. 1991. 26 марта. К слову, идея “круглого стола” национального согласия, с которой накануне III Съезда выступила Социал-демократическая партия РФ, нашла поддержку Съезда, призавшего все политические партии, движения и другие общественные объединения к налаживанию конструктивного диалога, консолидации вокруг актуальных задач стабилизации положения в республике и стране, выхода из кризиса.

⁶ В 1991 г. С.М. Шахрай, являвшийся также и членом Конституционной комиссии, осуществлял практическое взаимодействие с Б.Н. Ельциным по ключевым юридическим вопросам, во многом определившее ход конституционного процесса; тот год, по меткому замечанию М.А. Митюкова, можно считать “годом С.М. Шахрая”.

живали, несмотря на все наши усилия по учету предложений от субъектов законодательной инициативы и граждан⁷. Но под нажимом разработчиков III Съезд счел-таки необходимым поручить Верховному Совету, Конституционной комиссии “обеспечить выполнение поручения первого Съезда народных депутатов РСФСР по подготовке проекта новой Конституции РСФСР”⁸.

Верховному Совету РСФСР к очередному Съезду поручалось подготовить законы о Конституционном Суде РСФСР, о внесении изменений в действующую Конституцию, предусматривающих введение поста Президента РСФСР, и о порядке его избрания. По итогам работы III Съезда Председатель Верховного Совета РСФСР уже до выборов Президента РФ получал весомые полномочия.

В дни работы III Съезда (28 марта – 5 апреля 1991 г.) в стенах Грановитой палаты Кремля прошел ряд рабочих заседаний комиссии. Самым значимым из них было заседание 5 апреля 1991 г. по вопросу “О ходе выполнения решений первого и второго Съездов н.д. РСФСР о работе по подготовке проекта новой Конституции РСФСР”.

В апреле 1991 г. фракция “Коммунисты России” заявила, что подготовит к IV Съезду народных депутатов РСФСР альтернативный проект Конституции России. Сопредседатель фракции народный депутат РСФСР И.П. Рыбкин пообещал: “Наш проект Конституции сохранит преемственность всего того, что было реализовано в обществе”⁹. Необходимо отметить, что представленный вскоре проект уже во многом учитывал положения проекта Конституционной комиссии, что можно было расценить как серьезный шаг левых сил навстречу согласию.

Выполняя график работы над президентскими поправками в действующую Конституцию РСФСР, на пленарном заседании Конституционной комиссии 17 мая обсуждались лишь изменения и дополнения к Конституции, связанные с введением поста Президента РСФСР и реорганизацией системы местного самоуправления. С докладами выступили С.М. Шахрай и председатель

Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Г.С. Жуков. Крупнейшая комиссия Съезда в основном одобрила принятый Верховным Советом РСФСР Закон “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР” и рекомендовала его открывавшемуся вскоре IV Съезду. Некоторые принципиальные поправки было предложено внести на рассмотрение Съезда в индивидуальном порядке. Сам же Закон во многом опирался на один из вариантов формы правления (мы называли его “вариантом группы Зорькина”), содержащихся в разд. 5 проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией. Его сторонники полагали, что альтернативная формула – “ответственное перед парламентом правительство” – в сложившихся условиях не вполне отвечает задачам скорейшей стабилизации политического и социально-экономического положения в РСФСР, улучшения жизни россиян и выхода из кризиса.

К тому времени в Конституционной комиссии в спорах составилось достаточно четкое представление о направлениях государственного строительства, основанного на действительном разделении властей по горизонтали и полномочий, предметов ведения по вертикали. За обсуждением вопросов парламентаризма, съездов, сессий, законопроектов и регламентов не забывали, что реформа нуждается и в сильных исполнительно-распорядительных рычагах, независимых судах. Во многом поэтому продвигалась концепция, согласно которой Президент РФ становится главой государства и всей исполнительной власти. Предполагалось, что эта система, во многом заимствованная из опыта классической президентской республики (США), вынудит все ветви власти к сотрудничеству, поскольку, как верилось, ни одна из них не сможет ликвидировать другую.

Но в политической культуре России президент, вероятно, воспринимается как нечто большее, поэтому внутри созданной системы возникли определенные противоречия. Поправки в действовавшую Конституцию РСФСР носили по большому счету фрагментарный характер, не отличаясь целостностью, ибо они не создавали новой Конституции и закладывали основания для дальнейших конфликтов. Введение должности Президента РФ до принятия новой Конституции РФ не позволяло в полной мере обеспечить деятельность главы государства в системе сбалансированной формы правления и других механизмов конституционного строя. Предложения о необходимости увязки такого шага с принятием новой Конституции в контексте перестройки всей власти с учетом всей системы сдержек и противовесов, о совмещении референдума по Конституции с выборами Президента РФ вносились не раз, но в итоге поддержки Б.Н. Ельцина не получили. В то

⁷ С момента публикации проекта Конституции РФ в ноябре 1990 г. до 15 марта 1991 г. в комиссии было рассмотрено 3864 письма с содержательными предложениями (из которых 2964 полностью или частично поддерживали проект и 876 оценивали его в той или иной степени негативно). Сведения о результатах обработки писем и предложений, поступивших в Конституционную комиссию, см.: Конституционный вестник. 1991. № 6. С. 13–16.

⁸ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР “О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса” от 4 апреля 1991 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы. Т. 2. М., 2008. С. 158–161 (далее – Сборник).

⁹ См.: Агентство PostFactum (Постфактум). 1991. 7 апр.

же время ни Съезд, ни Верховный Совет, строго говоря, не являлись парламентом: Съезд не был постоянно действующим, а Верховный Совет – представительным органом; это давало основания ставить вопрос о реформе законодательной ветви власти. Становление новой формы правления проходило при дефиците навыков эффективной организации совместной работы ветвей власти в условиях начавшегося их разделения, что вело к разрыву в деятельности президента и депутатского корпуса.

На IV Съезде народных депутатов РСФСР (22–24 мая 1991 г.) российское президентство было окончательно конституировано как официальный институт власти, а не только политическая реальность, ставшая таковой де-факто после решений предыдущего Съезда. 12 июня 1991 г. состоялись выборы первого Президента РСФСР, и 10 июля первая часть V Съезда народных депутатов РСФСР открылась торжественной процедурой вступления Б.Н. Ельцина в должность Президента России. Предстояло воздвигнуть новую систему органов исполнительной власти в РФ. В самом начале июля 1991 г. председателю Конституционной комиссии была направлена “Концепция исполнительной власти в РСФСР”, проект которой был подготовлен рабочей группой комиссии.

Любопытно, что, вступив в новую должность, Б.Н. Ельцин сохранил и пост председателя Конституционной комиссии. Значимой в данной ситуации была не смена должности, а прекращение мандата народного депутата, ибо I Съезд в июне 1990 г. сформировал Конституционную комиссию в составе 102 народных депутатов. Сохранение же Ельциным поста руководителя комиссии перевело ее в новое качество – по сути, из комиссии Съезда в Конституционную комиссию РФ. Вопрос о новом председателе Комиссии не ставился преднамеренно; в руководстве Конституционной комиссией сохранялась зримая и политически значимая связь президента и депутатов, что до известных пор срабатывало, сохраняя поле для взаимодействия высших должностных лиц государства¹⁰.

Летняя часть V Съезда народных депутатов РСФСР запомнилась также принятием важного для развития конституционного строя Закона РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР”, первоначально принятом в мае Верховным Советом в соответствии с Постановлением IV Съезда народных депутатов РСФСР «О Законе РСФСР “О Конституционном Суде РСФСР”» от 25 мая 1991 г. Начальный проект был разработан груп-

пой под руководством С.А. Пашина в подкомитете по судебной реформе Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству¹¹. В работе над проектом Закона принимали участие члены и эксперты Конституционной комиссии, использовавшие положения проекта Конституции РФ. Примечательно, что Верховный Совет отказался включить в Закон главу об индивидуальной жалобе граждан, но Р.И. Хасбулатов опубликовал Закон с этой главой, и в таком виде он и был утвержден 12 июля Съездом. Позже, в конце октября 1991 г., Верховный Совет РСФСР обсудил и принял Концепцию судебной реформы в РСФСР, сделав следующий шаг к структурированию условий становления независимой судебной власти в РФ¹².

В остальном же Съезд прошел в плотном противостоянии вокруг вопроса о заполнении вакансии Председателя Верховного Совета РСФСР, образовавшейся с избранием Б.Н. Ельцина на пост Президента России. Интересно, что из первых четырех претендентов на этот пост все оказались членами Конституционной комиссии; в первом туре голосования они получили: С.Н. Бабурин – 435 голосов, Р.И. Хасбулатов – 342 голоса, С.М. Шахрай – 124 голоса и В.П. Лукин – 71 голос. Во втором туре ни Бабурин с 462 голосами, ни Хасбулатов с 405 так и не были избраны. Заместитель председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатов стал исполняющим обязанности Председателя Верховного Совета РСФСР.

Российский конституционный процесс 1991 г. следует рассматривать в увязке с проблемой конституционной эволюции Союза ССР. Суть исторического вызова в 1991 г. состояла в одновременном поиске решений крайне сложного вопроса о разграничении полномочий: что и как делегировать союзу (и – какому союзу) государствам; что из полномочий сохраняет Российская Федерация и как это закрепляется на федеральном уровне государственной власти; что и каким образом будет делегировано субъектам РСФСР.

В союзных республиках проводились референдумы о независимости¹³, но параллельно шел процесс подготовки к заключению нового Союзного договора, как это и было предусмотрено решениями Съездов народных депутатов СССР и

¹¹ Председатель подкомитета – член Конституционной комиссии и ее рабочей группы народный депутат РСФСР Б.А. Золотухин.

¹² Сборник. Т. 2. С. 623.

¹³ Первые в 1991 г. референдумы прошли в Литве (9 февраля) и Грузии (31 марта); 6 сентября руководство СССР официально заявило о предоставлении независимости Латвии, Литве и Эстонии; 22 сентября Армения провозгласила себя независимой республикой; 1 сентября состоялось решение Верховной Рады на Украине по референдуму, который был проведен 1 декабря 1991 г.

¹⁰ Примечательным было решение Б.Н. Ельцина вернуться после перерыва, длившегося с ноября 1991 г. по март 1992 г., к руководству Конституционной комиссией, осуществлявшемуся им с июня 1992 г. по февраль 1993 г.

РСФСР¹⁴, Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, которая, в частности, установила, что ее положения станут основой для разработки как новой Конституции РСФСР, так и нового Союзного договора. Конституционная комиссия с самых первых версий проектов начинавшая с осени 1990 г. исходила из того, что участие в союзе государств, пусть и с несколько иными полномочиями союза, — одна из основ конституционного строя РФ.

Конституирование государственности союзных республик и подготовка к заключению нового Союзного договора были взаимосвязанными, но в чем-то и конкурирующими процессами. Первым комплексом вопросов занималась Конституционная комиссия, вторым — образованная II Съездом народных депутатов РСФСР в декабре 1990 г. Комиссия Съезда по разработке предложений к проекту Союзного договора, а также самое высшее должностное лицо РСФСР и его представители на переговорах по Союзному договору. Взаимообусловлены были не только эти процессы. Согласно все настойчивее звучавшему голосу бывших автономных республик в составе РСФСР перечень конституционных документов высшего уровня должен был дополняться еще и Федеративным договором.

Участие представителей Российской Федерации в работе над договором определялось неясностью: что должно быть делегировано стремящимся к большей самостоятельности регионам РСФСР, а что — органам обновленного Союза. Конституционно уладив внутригосударственные отношения собственно в РСФСР, мы получили бы основу для договорного решения межгосударственных отношений в рамках обновленного Союза — такой была превалирующая точка зрения.

На основании итогов референдума в СССР¹⁵ уже 23 апреля в Ново-Огареве был подписан предварительный проект нового Союзного договора и позже обнародовано Совместное заяв-

ление Президента СССР и руководителей девяти союзных республик. На следующий день вышло Постановление Верховного совета РСФСР по этому вопросу. Достигнутое “перемирие”, казалось, свидетельствовало о признаках разворота в сторону проблематики обновления Союза со стороны лидеров республик, попавших на республиканском уровне в своего рода ловушку: политическая борьба с коммунистическим центром стала подменяться курсом на самоустранение от участия в формировании новой модели Союза.

С середины августа 1991 г. путь к подписанию проекта Союзного договора был открыт. 15 августа 1991 г. членам Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора была направлена соответствующая правительственная телеграмма. Однако вскоре произошли события, которые серьезно подорвали возможность конструктивного разрешения накопившихся в рамках Союза ССР проблем.

Заявление советского руководства от 19 августа 1991 г. и образование Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР стали крайне неудачной попыткой силового решения накапливающихся проблем с целью не допустить заключения нового, как ошибочно казалось членам ГКЧП “слишком рыхлого”, Союзного договора. В Москве сразу начались массовые манифестации в поддержку Президента РФ и Верховного Совета РСФСР, а волнения в столицах других союзных республик стали ударом по наметившемуся было продвижению к подписанию Союзного договора. Процесс был сорван, и то, что случилось позже, в декабре 1991 г., явилось последствием этого факта.

На российское руководство ложилась новая задача — действовать в совершенно новых условиях фактического перехода союзного центра на вторые роли. Однако после “августовской революции” стали нарастать признаки политического кризиса в самой РСФСР¹⁶. Продолжение работы высшего органа государственной власти — Съезда было назначено лишь на 28 октября; кем и как управлялась страна в течение двух с лишним месяцев, остается неясным.

Конституционная комиссия продолжала свою работу, стремясь к соблюдению баланса политики и права даже в чрезвычайных обстоятельствах. Например, 22 августа 1991 г. было иници-

¹⁴ См., например: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР “О договоре о Союзе Суверенных Республик (Союзном договоре) и порядке его подписания” от 5 апреля 1991 г.; постановления Верховного Совета РСФСР “О Совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик” от 26 апреля 1991 г. и “О проекте Договора о Союзе Суверенных Государств, представленном для обсуждения Президентом СССР 18 июня 1991 года” от 5 июля 1991 г.; Постановление Съезда народных депутатов СССР “О мерах, вытекающих из совместного заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР” от 5 сентября 1991 г. // Сборник. Т. 2. Разд. IV. Из документов и материалов по Союзному договору. С. 737–818.

¹⁵ В референдуме СССР 17 марта 1991 г. приняли участие 79.6% избирателей (148.5 млн. из 185 млн., имевших право голоса); 76.4% из них ответили “да” на формулу референдума “Согласны ли вы на сохранение обновленного Союза СССР?”.

¹⁶ Напряжение прорвалось наружу, например, на пресс-конференции и.о. Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова в начале октября 1991 г., где тот подверг резкой критике деятельность Г.Э. Бурбулиса и С.М. Шахрая, возложив на них ответственность за “не совсем удачные” указы Президента Ельцина и назвав государственным секретаря и советника президента “ребятишками, просто не созревшими для политической деятельности” // Независимая газ. 1991. 5 окт.

ровано внесение проекта постановления о российском триколоре. Оно опиралось на соответствующую статью проекта Конституции. Решение Президиума Верховного Совета РСФСР обеспечило официальное использование российского флага¹⁷.

В повестку дня осенней сессии удалось поставить серьезный дополнительный вопрос: о проекте Конституции РФ¹⁸. В обстановке нараставшего “разброда и шатаний” нельзя было дальше откладывать рассмотрение проекта Конституции РФ в Верховном Совете РСФСР. В Конституционной комиссии сложился один из действующих концептуальных центров проработки новых механизмов управления государством, и его следовало использовать. Был предложен план ускорения работы, которым предполагалось:

оперативно подготовить и принять Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР “О проекте Конституции Российской Федерации”, которым поручалось комитетам Верховного Совета РСФСР и комиссиям его палат провести обсуждение проекта Конституции и представить свои замечания в секретариат Конституционной комиссии не позднее 1 октября 1991 г.;

внести проект Конституции РФ на совместное заседание палат Верховного Совета РСФСР для рассмотрения;

вынести вопрос на Съезд народных депутатов России; после одобрения Съездом проект мог бы быть вынесен на всероссийский референдум 24 ноября 1991 г. одновременно с выборами глав местных администраций¹⁹.

Предложения были одобрены на пленарном заседании Конституционной комиссии 17 сентября 1991 г., где слушался и детально обсуждался только один вопрос: “О доработанном проекте Конституции РФ”. Принятие новой Конституции, предусматривавшей новую структуру законодательной власти, должно было предотвратить предлагавшийся некоторыми горячими головами роспуск Съезда и Верховного Совета России.

Стремление к выработке новой Конституции РФ, казалось бы, получало после августа 1991 г. значительный общественный импульс. И хотя в силу различных причин на II–IV Съездах народных депутатов РСФСР проект новой Конституции не обсуждался, а работа Комиссии находила отражение лишь в изменениях, которые вносились в действовавший Основной Закон, уточнение положений проекта, принятого в октябре 1990 г. в качестве рабочей основы, продолжа-

лось. На сей раз актуальный вариант проекта Конституции было решено обнародовать в “Российской газете”²⁰, а затем с учетом ряда замечаний и в № 8 бюллетеня “Конституционный Вестник”²¹, направленном депутатам до съезда.

Публикация проекта вызвала новый поток откликов и замечаний, ставших предметом дальнейшей проработки в комиссии. В доработке проекта во все большей степени участвовали и практические работники: судьи, сотрудники Министерства юстиции, адвокатуры, представители руководства регионов. Проект прошел экспертизу и получил высокую оценку ряда центров правовой мысли, например Института государства и права АН СССР.

...Но проект Конституции ждали новые испытания. Он все-таки оставался в своих основных конструкциях проектом либерально-демократическим... Между тем общий настрой, сформированный с учетом советской модели, не всегда мог помочь объективному восприятию идей демократически-правовой государственности, в первую очередь со стороны традиционалистских сил. У части народных депутатов РСФСР противодействие проекту Конституции шло, как представляется, от неточной интерпретации его переходных положений, которые предполагали прекращение полномочий Съезда²².

Кроме того, усилилась критика проекта и со стороны части Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и некоторых руководителей автономий. Неудовольствие, в частности, вызывало предлагавшееся федеративное устройство, согласно которому республики, а также предлагаемые “земли” – прообраз укрупненных регионов (концепции, спокойно реализуемой сегодня через создание новых объединенных краев и федеральных округов) – получали бы одинаковый конституционно-правовой статус субъектов Федерации и уравнивались бы в своих правах. Угроза единству конституционно-правового пространства Федерации через принятие ослабленных конструкций федерализма, где местный интерес превалировал бы над общим, была серьезной. Осенью 1991 г. брожение усилилось. Так, Общенациональный конгресс чеченского народа объявил о государственном суверенитете Чеченской

²⁰ См.: Росс. газ. 1991. 11 окт.

²¹ С весны 1991 г. бюллетень комиссии “Конституционный Вестник” выпускался силами секретариата Конституционной комиссии новыми редакторами Конституционного вестника И.Г. Шаблинским и В.И. Байдиным.

²² Со вступлением в силу Конституции РФ народные депутаты РСФСР, избранные в 1990 г., становились бы депутатами Верховного Совета РФ; при этом нижнюю его палату (Государственную Думу) образовывали бы депутаты, избранные по территориальным, а верхнюю (Федеральный Совет) – по национально-территориальным избирательным округам.

¹⁷ См.: Сборник. Т. 2. С. 271.

¹⁸ См.: там же. Т. 2. С. 275.

¹⁹ Парламент разогнан не будет. Интервью О.Г. Румянцев // Независимая газ. 1991. 24 сент.

Республики. Совет Национальностей 26 сентября 1991 г. рекомендовал Конституционной комиссии при доработке проекта Конституции РФ “в максимальной мере учесть предложения Совета Национальностей, а также сложившиеся в России традиции федеративных и национальных отношений, интересы существующих национально-государственных и административно-территориальных образований”²³. На V Съезде 2 ноября 1991 г. было озвучено Заявление Съезду народных депутатов РСФСР от лица части народных депутатов РСФСР от национально-государственных и национально-территориальных образований, обвинивших проект Конституционной комиссии в “продолжении тенденции узурпирования прав целых народов”²⁴.

В Конституционной комиссии считали неприемлемой попытку подменить Конституцию Федеративным договором в его изначальном видении как конституирующего РФ документа, что превратило бы РСФСР из конституционной федерации в договорную, существенно ослабив государственное единство России. Поскольку идея Федеративного договора подкреплялась актами законодательной власти²⁵, мы внесли компромиссное предложение, что договор все же возможен, но как документ о разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов. Такой документ, принимаемый до новой Конституции, мог бы содержать общие принципы разделения функций и полномочий по вертикали, не затрагивая вопросов об органах власти и законах РСФСР. Конституционная комиссия шла на компромиссы, но без ущерба для концепции федеративного демократического правового государства.

На фоне углубляющихся процессов на постсоветском пространстве в бывших союзных республиках в проект Конституции РФ была включена формулировка, открывавшая возможность расширения состава РФ: “Государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав РФ в качестве республики, земли в соответствии с волеизъявлением его населения”²⁶.

В ходе доработки проекта Конституции к рассмотрению на Верховном Совете РФ, как раз в дни его прохождения через парламентские комитеты и комиссии палат 1 и 2 октября 1991 г. состоялось продолжительное совместное обсуждение

положений проекта в ходе телефонных разговоров между председателем Конституционной комиссии Б.Н. Ельциным, находившимся в президентской резиденции в Сочи, и автором этих строк. Ранее Президенту был направлен проект по состоянию на 16 сентября 1991 г., и тот поддержал его.

10 октября 1991 г. Конституционная комиссия во всеоружии подошла к обсуждению проекта Конституции на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР. Однако предложение о включении вопроса о новой Конституции в повестку V Съезда не получило большинства голосов. Тогда было предложено оформить результаты голосования отдельными постановлениями палат, прежде всего нижней палаты – Совета Республики²⁷. И 16 октября 1991 г. Совет Республики Верховного Совета РСФСР на основании ст. 110 Конституции (Основного Закона) РСФСР, используя свое право законодательной инициативы, предложил V (внеочередному) Съезду народных депутатов РСФСР включить в повестку дня представление проекта Конституции Российской Федерации²⁸.

Вскоре прошло совместное заседание палат Верховного Совета РСФСР по вопросу об очередных изменениях действовавшего Основного Закона. 23 октября 1991 г. на очередном пленарном заседании Конституционная комиссия обсуждала два вопроса: “О порядке представления пятому Съезду н.д. РСФСР проекта Конституции РФ” и «О проекте Закона РСФСР “Об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР”, представленном Комитетом Верховного Совета РСФСР по законодательству, и предложениях рабочей группы Конституционной комиссии». На рассмотрение был внесен тщательно отредактированный проект Конституции РФ, а также подробная пояснительная записка к нему. По итогам обсуждения председателю комиссии поручили представить проект Конституции Российской Федерации Съезду народных депутатов РСФСР.

Вторая часть V Съезда народных депутатов РСФСР прошла с 28 октября по 2 ноября 1991 г., и вопрос о проекте Конституции вопреки законодательной инициативе Совета Республики в его повестку попал не сразу. Лишь на второй день работы Съезд принял решение включить дополнительно в повестку дня вопрос “О работе Конституционной комиссии”²⁹. Такая формулировка не предвещала ничего хорошего.

²³ См.: Сборник. Т. 2. С. 489.

²⁴ См.: там же. С. 630–663.

²⁵ Сошлюсь, например, на положения Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР “О Федеративном договоре” от 17 июня 1990 г. и решение III Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г. принять за основу представленный проект постановления “Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)” // Сборник. Т. 2. С. 162–164.

²⁶ Там же. С. 564–608.

²⁷ См.: Служебная записка ответственного секретаря Конституционной комиссии РСФСР О.Г. Румянцеву Председателю Совета Республики Верховного Совета РСФСР Т.Н. Рябову от 16 октября 1991 г. // Там же. С. 557–558.

²⁸ См.: там же. С. 559.

²⁹ См.: там же. С. 624.

30 октября 1991 г. Съезд принял решение об избрании судей Конституционного Суда РСФСР. В его состав Конституционная комиссия достойно делегировала своих представителей. Судьями Конституционного Суда стали члены комиссии: народные депутаты РСФСР Ю.Д. Рудкин, О.И. Тиунов и Н.Т. Ведерников, член подгруппы по правам человека рабочей группы Конституционной комиссии народный депутат РСФСР А.Л. Кононов, руководитель группы экспертов комиссии В.Д. Зорькин (1 ноября судьи избрали его первым Председателем Конституционного Суда, а также эксперты комиссии Т.М. Морщакова и Э.М. Аметистов. Еще целый ряд кандидатов на должность судей получили перед решением Съезда положительные рекомендации комиссии, учтенные в ходе согласования вопроса между депутатскими фракциями.

1 ноября 1991 г. Съезд принял изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) РСФСР³⁰. К важным изменениям относилось, в частности, включение в ч. 2 ст. 121.8 права Президента РСФСР приостанавливать действия актов главы исполнительной власти Президента республики в составе РСФСР, а также решения других органов исполнительной власти на территории РСФСР, если они противоречат Конституции РСФСР и законам РСФСР.

2 ноября 1991 г. Съезд народных депутатов РСФСР обсудил вопрос о представленном Президентом РСФСР проекте Декларации прав и свобод человека и гражданина и поручил Верховному Совету РСФСР рассмотреть и принять по нему соответствующее решение. Указанный проект был подготовлен в Комитете Верховного Совета РСФСР по правам человека³¹ на базе разд. 2 “Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина” проекта Конституции Российской Федерации, разработанного Конституционной комиссией. Использованы были также положения схожей по содержанию союзной Декларации, принятой раньше, в сентябре 1991 г., Съездом народных депутатов СССР. Процесс инкорпорирования частей концепции и текста проекта Конституции в действовавший Основной Закон РСФСР продолжался.

Под занавес работы Съезда во многом благодаря проявленной руководством комиссии политической воле на заседании состоялось долгожданное обсуждение вопроса о проекте Конституции РФ. Конституционная комиссия шла к нему полтора года. Б.Н. Ельцин сделал стратегический доклад о конституционной реформе в Российской Федерации, может быть, вообще один из лучших своих докладов. Название говорило само за себя: “Правовую преграду – распаду и хаосу”. Это была

позитивная программа конституционного процесса в Российской Федерации.

Оценивая проделанную работу, докладчик, в частности, подчеркнул: “Завершается большое и важное для России дело. Российская Федерация имеет возможность сейчас, уже в скором будущем получить солидный, основополагающий документ – Конституцию. За время работы Конституционной комиссии в России происходили значительные изменения. Сама жизнь сняла расхождение между разными вариантами проекта. Была подтверждена правильность ключевых идей первоначальных концепций. Основные положения проекта широко восприняты общественным мнением... Считаю, что искусственное затягивание конституционной реформы было бы большой политической ошибкой. Мы не вправе упустить возможность поставить мощную правовую преграду на пути хаоса и распада. Пришло время, чтобы Съезд определил свое отношение к проекту Конституции... Убежден, важнейшее государственное дело должно наконец встать на твердую, постоянную основу и проводиться в четком взаимодействии с органами российского парламента. Видимо, можно подумать и о всеобщем референдуме по проекту новой Конституции...”³².

Доклад и его обсуждение прошли в обстановке, увы, напоминавшей обструкцию: шум в зале, выкрики, некоторые депутаты вообще предпочли выбежать в фойе, где получали свежизданные книжки со стенограммой первой части V Съезда. Тем не менее, вопреки всем рогаткам и препонам на V Съезде состоялось содержательное обсуждение основных положений предложенной концепции новой Конституции. Это был безусловный шаг вперед. Но в итоговом Постановлении Съезда “О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии” представленный Конституционной комиссией проект Конституции был всего лишь принят к сведению. Было дано поручение комиссии и Верховному Совету РСФСР доработать проект и внести его на рассмотрение очередного VI Съезда. Впрочем, это можно назвать положительным итогом, если учесть, что были сорваны замыслы по признанию работы Конституционной комиссии неудовлетворительной и попытки ее расформирования. Вместо этого V Съезд повысил статус комиссии³³.

³² См.: Сборник. Т. 2. С. 630–663.

³³ В целях упорядочения работы над проектом Конституции и проведения конституционной реформы в РСФСР ей был придан статус постоянно действующего органа. Проект положения о Конституционной комиссии был через месяц, 2 декабря 1991 г. утвержден на пленарном заседании комиссии, и после решения Верховного Совета РФ наряду со специфическими задачами, определенными решениями Съезда, комиссия стала пользоваться также правами парламентского комитета.

³⁰ См.: там же. С. 627–629.

³¹ Председатель – член Конституционной комиссии, народный депутат РСФСР С.А. Ковалев.

В декабре 1991 г. в Конституционной комиссии было подготовлено и 6 декабря подписано принципиальное распоряжение обоих ее руководителей “О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями”³⁴. Путем издания беспрецедентного совместного акта Б.Н. Ельцин и Р.И. Хасбулатов поддержали подход Комиссии к решению назревших вопросов о принципах федеративного устройства РСФСР, исходя из действующей Конституции РСФСР, Декларации о государственном суверенитете РСФСР, наличия проекта Конституции РФ, проектов Федеративного договора – Договора о разграничении компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов РСФСР³⁵ и проекта закона РСФСР “О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации”. Была образована рабочая группа в составе 16 депутатов и экспертов. Конституционная комиссия бралась за подготовку важнейшего документа на базе разд. 4 проекта Конституции РФ. Предварительные результаты следовало представить уже 14 декабря 1991 г.

Мы торопились неслучайно. 8 декабря было подписано соглашение о создании Содружества Независимых Государств. 21 декабря в рамках Алма-атинского протокола к нему присоединилось большинство республик СССР. 25 декабря М.С. Горбачев ушел в отставку с поста Президента СССР. В 1992 г. Российская Федерация входила с новым требованием подготовки Конституции независимого государства. Давая оценку круше-

нию Советского Союза, Президент В.В. Путин отмечал в 2005 г., что для российского народа оно стало настоящей драмой, “эпидемия распада к тому же перекинулась на саму Россию”³⁶.

Именно с целью предотвратить эпидемию распада Конституционная комиссия и приступала к практической работе над созданием нового, остро необходимого конституционного законодательства о федерализме. В самые сжатые сроки в декабре был подготовлен первоначальный проект упомянутого Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти ее субъектов, и уже 23–24 декабря 1991 г. на расширенное пленарное заседание Конституционная комиссия вынесла два взаимосвязанных вопроса: обсуждение раздела о федеративном устройстве проекта Конституции РФ; рассмотрение проекта подготовленного рабочей группой соглашения (договора) о разграничении полномочий и предметов ведения.

Речь шла не только и не столько о законотворчестве. Политика – искусство возможного, и надо было искать и находить *modus vivendi* для новой ситуации с представителями политической элиты регионов, причем в спорах о стратегической жизнеспособности принципов конституционной федерации и путях решения вопроса о разграничении полномочий еще до принятия новой Конституции РФ. Об этом пойдет речь в следующей части настоящей статьи.

(Продолжение следует)

³⁴ См.: Сборник. Т. 2. С. 688–689.

³⁵ Предмет Федеративного договора был сужен и определен конкретно впервые именно этим распоряжением.

³⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 апр.