
**К 15-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ИЗ ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ. О РАБОТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
(1990–1993 гг.). (В 4-х ч.)**© 2008 г. О. Г. Румянцев¹**Предисловие и часть первая: 1990 год**

Без глубокого и всестороннего изучения всех обстоятельств, сопровождавших процесс создания Конституции РФ, невозможно развитие конституционного правосознания в полном его объеме. Мысль простая, но осуществить ее на практике, оказывается, совсем не просто. Нашей Конституции исполняется 15 лет, а пробелов в истории ее создания, не говоря уже о разночтениях в толковании событий 1990–1993 гг., более чем предостаточно! Перед специалистами ставят задачу написать “правильный” учебник по истории той эпохи, хотя многих ее первоисточников в открытом доступе нет.

В последнее время наблюдается отрадное оживление интереса к конституционному наследию России. Предпринят целый ряд направленных на его сохранение и изучение инициированных юридической общественностью шагов², среди которых выделим общественный издательский проект по истории создания Конституции РФ. Издаваемый к 15-летию Конституции РФ многотомник впервые обнародует в систематизированном виде основные документы и материалы всех четырех лет конституционной реформы начала 90-х годов, восполняя историю развития важнейших сторон общественной и государственной жизни России и

делая конституционное наследие России и сам конституционализм более полным³.

Участники и свидетели событий тех лет помнят, что ныне действующая Конституция РФ стала итогом длительной общественной дискуссии и острой политической борьбы. В основе полемики в течение длительного времени находился проект Конституции РФ, разработанный Конституционной комиссией по решению первого Съезда народных депутатов РСФСР. В 1993 г. полемика сместилась в сторону сравнения положений указанного проекта с президентским проектом, созданным группой юристов по указанию Б.Н. Ельцина. В итоге оба проекта, каждый из которых, в свою очередь, подобрал в себя немало предложений, поступавших в течение 1990–1993 гг., стали основными источниками для создания Конституционным совещанием текста действующей Конституции РФ.

О синтезе двух проектов Конституции было сказано в Указе Президента РФ от 24 июля 1993 г., в ряде других актов. Выступая на пленарном заседании Конституционного совещания 26 июня 1993 г., Б.Н. Ельцин отметил: “В результате напряженной работы и участников совещания, и рабочей комиссии мы имеем сейчас один проект Конституции России... Вариант, который мы сегодня имеем, во многом отличается от того, который был первоначально предложен Президентом, и от проекта Конституционной комиссии. Это результат их творческой переработки, синтез, а не механическая сумма разнородных поло-

¹ Президент некоммерческой организации “Фонд конституционных реформ”, в 1990–1993 гг. – народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии, кандидат юридических наук.

² 12 декабря 2006 г. в День Конституции РФ было опубликовано Обращение группы государственных, общественных и научных деятелей к Президенту РФ В.В. Путину о сохранении конституционного наследия (см.: Парламентская газ. 2006. 12 дек.). В развитие гражданской инициативы при содействии председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству В.Н. Плигина 7 марта 2007 г. было принято постановление Государственной Думы “Об Обращении к Председателю Правительства РФ М.Е. Фрадкову о необходимости принятия мер по сохранению материалов, связанных с подготовкой проекта Конституции РФ” (см.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 12. Ст. 1362). Правительством РФ (С.Б. Иванов, С.Е. Нарышкин) были даны соответствующие поручения Министерству культуры РФ и Росархиву, создана межведомственная рабочая группа. В целях общественного содействия сохранению конституционного наследия был воссоздан (основанный еще в 1992 г. в недрах Конституционной комиссии) Фонд конституционных реформ.

³ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6-ти т. / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007–2008 (далее по тексту сноска – Сборник). В Сборник включены охватывающие период с мая 1990 г. по декабрь 1993 г. стенограммы, нормативные акты, иные документы и материалы, касающиеся конституционной реформы 1990–1993 гг., и работы над проектом Конституции РФ, а также мнения о конституционном процессе того времени непосредственных участников работы над проектом Конституции РФ. В качестве источников публикуемых материалов использованы официальные издания 1990–1993 гг., оригинальные источники, находящиеся на хранении в Государственном архиве РФ и архиве Фонда конституционных реформ, созданном из личных фондов членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии.

жений и формулировок. В нем учтено все лучшее из обоих проектов”⁴.

Данный очевидный факт истории получил официальное признание лишь в самое последнее время. Так, в упомянутом Обращении Государственной Думы к Председателю Правительства РФ отмечалось: “Обсуждение проекта Конституции нашло отражение в материалах Конституционной комиссии и Конституционного совещания. Внимательное изучение этих материалов может помочь более точному пониманию конституционных норм, в том числе в целях развития законодательства РФ”⁵.

Следует различать несколько этапов в истории создания Конституции РФ.

Первый включал разработку целостной концепции конституционной реформы и проекта Конституции в Конституционной комиссии (1990 г.);

На втором (1991–1992 гг.) основные усилия были сосредоточены на детальном рассмотрении положений проекта Конституции в Верховном Совете РФ и его палатах, комитетах и комиссиях палат на трех подряд съездах народных депутатов. Он включал согласование положений проекта Конституционной комиссии с ведущими политическими силами, а также многочисленными субъектами права законодательной инициативы (круг их был значительно шире, нежели сегодня), усилия по сближению позиций между “реформаторами” и “консерваторами” в самом депутатском корпусе, между парламентским большинством и Президентом, федеральным центром и регионами. В эти же годы появился ряд дополнительных и альтернативных проектов Конституции – проект группы юристов из Саратова, проект депутатской фракции коммунистов, проект группы С.М. Шахрая и проект РДДР (А.А. Собчака и С.А. Алексеева), ряд других.

Период относительно спокойного прохождения проекта Конституции через парламентские структуры сменился этапом острого противостояния между Президентом РФ и депутатским большинством по вопросу о распределении власти (1993 г.); его составной частью стали созыв и работа Конституционного совещания в Кремле, подготовившего почти окончательную версию проекта Конституции для принятия.

Завершающий этап охватывает период времени от трагических событий 21 сентября–4 октября 1993 г. до голосования (не референдума) по проекту Конституции, проведенного 12 декабря 1993 г. Роль официальных и общественных дискуссий была сведена к минимуму, а ряд изменений

в проект был внесен перед его опубликованием для голосования, как говорится, не вполне прозрачно.

Судьба основных источников ныне действующей Конституции исследована с различной степенью детализации.

Начало исследовательской работе было положено в 1995–1996 гг. изданием (усилиями Администрации Президента РФ, прежде всего С.А. Филатова и Р.М. Цивилева)⁶ большей части материалов Конституционного совещания, которое формально работало 29 апреля – 10 ноября 1993 г.⁷ Однако до сих пор оставались неопубликованными в системном виде документы и материалы Конституционной комиссии, проделавшей огромную работу за три года, предшествовавшие созыву при Президенте РФ упомянутого Совещания, и продолжавшей работу над проектом Конституции одновременно с деятельностью Конституционного совещания вплоть до 21 сентября 1993 г.

Деятельность Конституционной комиссии, а также общий политико-правовой контекст, в котором осуществлялась конституционная реформа начала 90-х годов, и являются предметом данной статьи, публикуемой в четырех частях.

В поворотах истории создания проекта Конституции РФ наиболее объемно видны достижения и противоречия бурной эпохи рубежа 1980–1990 гг. – эпохи смены предыдущего строя и начала движения к новому строю – конституционному. Конституционная комиссия была в эпицентре реформы, которая заложила правовые основы российской государственности в новый исторический период.

Конституционная комиссия, образованная I Съездом народных депутатов РСФСР, конструировалась как официальная, крупнейшая и ведущая комиссия Съезда, призванная обеспечивать развитие концепции и разработку проекта новой Конституции РФ и одновременно принимать участие в реформировании действующего Основного Закона, спешествуя подготовке законопроектов об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР. Можно сказать, что Комиссия являлась постоянно действующим органом по проведению конституционной реформы в РФ. По ходу дела этот статус был закреплен по поручению Съезда специальным постановлением Верховного Совета РФ, утвердившим Положение о Конституционной комиссии.

⁴ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. В 21-м т. Т. 15. М., 1995–1996. С. 369–370.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2007. № 12. Ст. 1362.

⁶ См.: Распоряжение руководителя Администрации Президента Российской Федерации от 28 марта 1994 г.

⁷ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы.

Рождение самой идеи Комиссии произошло еще в период подготовки к I Съезду народных депутатов РСФСР. Это было время новых концепций, обсуждавшихся в обществе в условиях перестройки и гласности. 1 апреля 1990 г. политики и эксперты сформировали Конституционную комиссию одного из ведущих избирательных блоков, участвовавших в выборах народных депутатов РСФСР, – блока “Демократическая Россия”, с тем чтобы использовать интеллектуальный потенциал гражданского движения на пользу реформируемому обществу.

Программные контуры перехода к новому конституционному строю были намечены в принятой Съездом 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Будущие участники работы над проектом Конституции принимали непосредственное участие в разработке и редактировании Декларации, стремясь заложить в документ программу построения демократического правового государства. Съезд определил в заключительном п. 15, на сохранении которого пришлось настаивать, что положения Декларации являются “основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства”⁸.

Через четыре дня после принятия Декларации, т.е. 16 июня 1990 г., постановлением Съезда народных депутатов РСФСР была образована Конституционная комиссия из числа народных депутатов РСФСР в составе председателя, заместителя председателя и 100 членов комиссии⁹. Проект постановления об образовании Конституционной комиссии был представлен Съезду Р.И. Хасбулатовым еще 6 июня 1990 г., и все 10 дней после этого велась ожесточенная борьба за принципы формирования и состав этого стратегического органа. Председателем Комиссии стал только что избранный (трудный марафон по его избранию I Съездом продолжался несколько дней) Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин, заместителем председателя Комиссии – первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатов (по настоятельной просьбе депутатов от автономий и с согласия ряда руководителей демократической фракции, прежде всего С.А. Филатова).

При формировании Комиссии ключевые политические силы, регионы, многочисленные депутатские объединения – все хотели видеть в ней своих представителей. Сначала решили форми-

ровать комиссию от региональных deputаций. Однако очень скоро стало ясно, что в первоначальном “списке 86” прочное большинство занимали “консерваторы”. Тогда Б.Н. Ельцин поддержал предложение ввести и утвердить дополнительный список членов Конституционной комиссии из числа прогрессивно мыслящих депутатов – юристов, обществоведов и управленцев, обеспечив не только равенство и соревновательность между основными политическими силами, но и адекватный профессиональный уровень.

В литературе встречается мнение, что Комиссию сознательно не стали формировать вопреки традиции предшествующих лет из представителей общественности, видных ученых, ограничившись лишь народными депутатами РСФСР. Это не точно по существу. В число 1068 народных депутатов РСФСР, только что избранных на первых подлинно демократических выборах, как раз и вошли разночинные представители общественности, в том числе научной, отобранные в открытой политической борьбе, а не в ретортах политических технологий. Видные же ученые привлекались в качестве экспертов.

Члены Конституционной комиссии от многих краев и областей на самом деле представляли зачастую не столько регион, сколько определенную политическую платформу (депутатскую фракцию). Получилось несколько громоздко, этакий весьма непростой в управлении “минисъезд”, зато политически представительный с профессиональным участием и, наконец, с ощутимым присутствием реформаторских сил, что для предстоящей ответственной работы было значимым условием.

То обстоятельство, что Председатель Верховного Совета России, позже – Президент РФ возглавил Комиссию, обеспечило ей самый прочный статус. На практике Комиссия состоялась в качестве авторитетного собрания, в работе которого в дальнейшем принимали участие не только избранные в нее народные депутаты России, но и высшие должностные лица государства – Президент РФ, Председатель Верховного Совета РФ, главы федеральных и региональных ведомств, руководители регионов. В этом была специфика статуса столь уникальной Комиссии, служившей своего рода кадровым ресурсом, из которого пополнялись возникавшие в ходе реформы руководящие должности. Показательно, что члены и эксперты Комиссии продолжали содействовать работе Комиссии даже после избрания (назначения) на другую должность, в чем мы усматриваем безусловное подтверждение ее авторитета. Такое положение дел позволяло неформально сохранять высокий политический и аппаратный вес Комиссии.

⁸ Декларация Съезда народных депутатов РСФСР “О государственном суверенитете РСФСР” от 12 июня 1990 г. // Сборник. Т. 1. С. 51–53.

⁹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР “Об образовании Конституционной комиссии” от 16 июня 1990 г. // Сборник. Т. 1. С. 55–61.

Законодательство той поры отражает место Конституционной комиссии в реформируемой политической системе. При создании она именовалась Конституционной комиссией по аналогии с подобными комиссиями прежних времен. В ряде других правовых актов она фигурировала как Конституционная комиссия РФ, что соответствовало ее значению. И крайне редко она именовалась комиссией Съезда, в частности в печально известном Указе Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. Примечательно, что даже этот Указ, прервавший в одностороннем порядке осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ и приостановивший деятельность Конституционного Суда РФ, учитывал особый статус Конституционной комиссии, оговорив, что “народные депутаты, являющиеся членами Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ, могут продолжать работу в качестве экспертов”¹⁰.

В течение одной недели после создания Конституционной комиссии в июне 1990 г. Съезд дал несколько серьезных поручений, да еще каких!

Показательно, что первое из них – от 16 июня 1990 г. поручало Комиссии с учетом поступивших от народных депутатов РСФСР предложений подготовить и внести на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР проект закона РСФСР об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР¹¹. Это постановление отражало борьбу различных подходов к концепции конституционной реформы. Съезд изначально резервировал в первую очередь такое ее направление, как внесение изменений в действовавший Основной Закон. Эту задачу Комиссия выполняла в дальнейшем во взаимодействии (как правило, непростом, но всегда творчески насыщенном) с Комитетом Верховного Совета РФ по законодательству, возглавлявшимся в разные годы С.М. Шахраем, М.А. Митюковым, В.Б. Исаковым.

В следующем постановлении “О механизме народовластия в РСФСР” от 20 июня 1990 г. Съезд поручал Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии доработать с учетом замечаний и предложений народных депутатов РСФСР принятый за основу проект Декрета о

власти и представить его на рассмотрение Съезда¹².

Наконец, 22 июня 1990 г. Съезд принял ключевое постановление “О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР”, которым поручал Верховному Совету РСФСР вынести на референдум основные принципы проекта новой Конституции РСФСР, а вместе с Конституционной комиссией (с учетом итогов референдума) подготовить проект Конституции РСФСР для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР в январе 1991 г.¹³ К идее референдума возвращались в течение всех лет конституционной реформы. Особенно бурно она обсуждалась на VII Съезде в декабре 1992 г. и в первом квартале 1993 г., о чем речь впереди.

Кроме того, в тот же день Съезд поручил Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать основные направления нового Союзного договора¹⁴. Но это направление деятельности позже отошло к специальной комиссии Съезда по разработке предложений к проекту Союзного договора.

Итак, политические поручения верховной власти были получены. Надо было приступать к работе. Развернутые предложения на этот счет 21 июня 1990 г. были направлены руководителям Комиссии и поддержаны ими¹⁵: сразу после завершения очередного дня работы Съезда в Большом Кремлевском Дворце под председательством Р.И. Хасбулатова прошло первое пленарное заседание Конституционной комиссии, на котором было получено принципиальное согласие Комиссии по организационным и некоторым стратегическим вопросам. По словам Б.Н. Ельцина, “Комиссия выработала, так сказать, свои основные критерии, структуру и порядок работы”¹⁶.

По итогам заседания Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин издал распоряжение “О порядке деятельности Конституционной комиссии”, которым утвердил состав рабочей группы Конституционной комиссии (31 человек),

¹² См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР “О механизме народовластия в РСФСР” от 20 июня 1990 г. // Сборник. Т. 1. С. 62.

¹³ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР “О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РФ” от 22 июня 1990 г. // Сборник. Т. 1. С. 73.

¹⁴ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР “О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (Основы нового Союзного договора)” от 22 июня 1990 г. // Сборник. Т. 1. С. 74–76.

¹⁵ См.: Служебная записка “О начале и порядке деятельности Конституционной комиссии” от 21 июня 1991 г. // Сборник. Т. 1. С. 64–69.

¹⁶ Первый Съезд народных депутатов РСФСР. 16 мая – 22 июня 1990 г. Стенографический отчет. В 6-ти т. Т. 5. М., 1992. С. 345.

¹⁰ Указ Президента РФ “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” от 21 сентября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

¹¹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР “О подготовке предложений об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР” от 16 июня 1990 г. // Сборник. Т. 1. С. 62.

возложив руководство ею среди прочих обязанностей на назначенного этим же актом секретаря комиссии¹⁷; утвердил перечень подкомиссий, состав группы экспертов, технический секретариат и его руководителя. В распоряжении были определены необходимые меры по организационному, финансовому и информационному обеспечению деятельности Комиссии, а также примерный план работы на 1990 г. Предусматривалось в сентябре – октябре разработать эскиз-концепцию проекта, объявить конкурс на лучший проект новой Конституции, в ноябре – декабре организовать обсуждение принципов и концепции проекта, в декабре 1990 г. (!) завершить подготовку проекта с последующей публикацией в печати и внесением проекта на обсуждение Съезда в начале 1991 г.¹⁸

Претворение этих решений в жизнь началось уже в первой половине июля 1990 г. Характер работы над проектом новой Конституции РФ определяли довольно жесткие сроки.

В июле – августе 1990 г. шла подготовка к написанию проекта: обсуждения с политиками и экспертами; сбор материалов, предложений и идей (которыми на волне подъема гражданской активности был буквально пропитан воздух!), в том числе в поездках по стране и за ее пределами. Была организована работа постоянного интеллектуального центра, положено начало формированию конституционной библиотеки, налажено регулярное обеспечение членов Комиссии необходимыми разработками.

К концу августа 1990 г. в рабочей группе Комиссии были согласованы концепция, структура и основные принципы новой Конституции, тезисы основных разделов проекта. С этой задачей успешно справилась компактная группа единомышленников-конституционалистов из депутатов и экспертов, выехавшая на базу “Архангельское” Совмина РСФСР на первую творческую сессию. Текстуальная проработка конкретных разделов, статей и новелл была прекрасно структурирована и шла в шести подкомиссиях: 1) по общим принципам конституционного строя; 2) избирательной системе, системе государственной власти, местного самоуправления; 3) экономической системе и социальным гарантиям; 4) федеративному устройству и Союзному договору; 5) правам

человека и гражданина; 6) судебной-правовой системе.

Координаторы подкомиссий нередко проводили заседания совместно с профильными подразделениями Верховного Совета РСФСР и его палат. В этом был глубокий смысл, подчеркнутое стремление с самого начала избежать конкурирующего законотворчества. Увы, накладки все же случались, и виной тому зачастую были известные слабости человеческой натуры (стремление к верховенству, искушение медными трубами и т.п.); этот закон жизни обойти удавалось не всегда, что не удивительно на фоне специфических для России моделей политической культуры и общественного поведения, неподвластных никаким реформам...

Все принципиальные решения принимались на пленарных заседаниях Конституционной комиссии. В 1990 г. пленарные заседания Комиссии проходили 21 июня, 31 августа, 17 сентября, 12 октября, 12 и 30 ноября, 4 декабря. На них обсуждались актуальные вопросы деятельности Комиссии; варианты проекта, разрабатывавшегося рабочей группой; альтернативные проекты; поправки в действующую Конституцию и их соотношение с положениями проекта. Комиссия осуществляла мониторинг хода конституционного процесса и вырабатывала политическую линию его дальнейшего развития.

Примечательной чертой нашей работы над проектом Конституции в 1990 г. стало установление новых отношений между представителями власти и деятелями науки. С самого начала выстраивалась практика равноправных творческих конструктивных контактов с научным сообществом как в России, так и за рубежом¹⁹.

В рабочую группу Конституционной комиссии, как отмечалось выше, были включены депутаты – ученые и практики, обладавшие необходимым опытом и знаниями. Среди них 25 общественных деятелей, в том числе 22 доктора и кандидата наук. В задачу Комиссии входила непосредственная проработка содержательных вопросов проекта новой Конституции и согласование ее положений с предложениями субъектов права законодательной инициативы и широких кругов общественности. Экспертные предложения не только обсуждались на рабочей группе, но зачастую создавались в совместной работе политиков и ученых. Рабочая группа поддерживала тесные связи с профильными институтами Академии наук, Институтом законодательства и сравнительного право-

¹⁷ С конца 1991 г. должность секретаря Комиссии была преобразована в должность ответственного секретаря Конституционной комиссии с правами председателя комитета Верховного Совета РФ.

¹⁸ Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР “О порядке деятельности Конституционной комиссии” от 22 июня 1990 г. // Сборник. Т. 1. С. 69–72.

¹⁹ Тема отношений власти и науки была близка автору этих строк по работе в 80-е годы в Институте экономики мировой социалистической системы АН СССР, возглавлявшемся акад. О.Т. Богомоловым, в пору создания Конституционной комиссии РСФСР – народным депутатом СССР и членом союзной Конституционной комиссии.

ведения, МГУ им. М.В. Ломоносова и юридическими факультетами других ведущих вузов, высшими судами, прокуратурой, нотариатом и адвокатурой. Взаимодействие с главными социологическими центрами России, а также постоянное неформальное внимание к письмам и предложениям, потоком поступающим в Конституционную комиссию, обеспечивали необходимую обратную связь с обществом.

Свой достойный вклад в работу Комиссии внесли ее эксперты. Бессменное ядро их с 1990 г. составляли профессор Московского юридического института (ныне – МГЮА) В.А. Кикоть и привлеченный по его предложению Б.А. Страшун, главный научный сотрудник Института государства и права АН СССР Л.С. Мамут (все трое – коллеги одного из инициаторов создания Комиссии, народного депутата РСФСР Л.Б. Волкова) и представленный Л.С. Мамутом автору этих строк проф. Высшей заочной школы МВД СССР В.Д. Зорькин (ставший вскоре руководителем группы экспертов Конституционной комиссии и остававшийся им до момента своего избрания судьей Конституционного Суда РФ, а затем и его председателем в конце 1991 г.). К ним вскоре присоединились Э.М. Аметистов и Т.Г. Морщакова, избранные в конце 1991 г. членами Конституционного Суда РСФСР, а также В.М. Савицкий, Б.М. Пугачев, Е.В. Кукушкин, позже – В.И. Лафитский, Е.А. Данилов, Б.С. Крылов и другие эксперты. Трудно перечислить в данной статье имена всех ученых, внесших свой творческий вклад или привлекавшихся в течение всего срока работы над проектом для независимой экспертизы – их имена сохраняют материалы сборника “Из истории создания Конституции РФ”. Комиссия действовала максимально прозрачно, отмечая роль каждого, кто был причастен к столь значимому делу.

Большой объем работы вел секретариат (аппарат) Комиссии²⁰: от организации заседаний и текущей работы Комиссии, ее рабочей группы и экспертного (позже – научно-консультативного) совета, взаимодействия с комитетами Верховного Совета РФ и комиссиями его палат по вопросам конституционной реформы до подготовки справочных и аналитических материалов, обобщения поступающих предложений и замечаний к проекту Конституции, организации контактов с научно-исследовательскими учреждениями и средствами массовой информации, международных

контактов. Стоит отметить, что секретариат столь сложной Комиссии был поставлен в условия практически круглосуточной работы – творческой, организационной, технической. Сотрудники Комиссии справлялись с возложенной миссией более чем успешно вплоть до 4 октября 1993 г.

Еще одной отличительной чертой эпохи можно считать открытость Конституционной комиссии для международного сотрудничества. Разработка новой российской Конституции не была “залитованным” таинством, скрытым от глаз мирового сообщества, тем более что рубеж 1980–1990 гг. был отмечен всплеском конституционно-правотворчества в мире, и обмен опытом становился естественным делом. В то время в ряде стран (Венгрии, Польше, Чехословакии, Румынии, республиках Югославии, ЮАР и других странах Африки) работали комиссии, занятые обновлением соответствующих Основных Законов. В недрах европейского процесса рождался проект Конституции Европейского Союза. Творческое развитие международных связей Комиссии с ведущими специалистами в области конституционного права, политологами и историками из США, Франции, ФРГ, Италии, Испании, Японии, Австрии и других стран позволяло использовать исторический опыт стран с богатым конституционным прошлым, творческий поиск коллег. Активное привлечение руководством Комиссии независимых зарубежных экспертов было осознанным выбором. Благодаря ему российский конституционный процесс был включен в более широкую правовую среду и лишен признаков изоляционизма.

Пленарные и рабочие заседания были открытыми. В них принимали участие не только члены Комиссии, но также народные депутаты РФ, не являвшиеся членами Комиссии, политики, представители регионов России, отечественные и зарубежные ученые. Участие в рабочей группе Конституционной комиссии было открытым для всех народных депутатов РСФСР. Это обстоятельство усиливало позиции Комиссии в политической системе, позволяло устоять под шквалом атак. Не все члены Комиссии отличались постоянством участия в ее заседаниях: иные авторитетные члены Комиссии, хотя и появлялись редко, возглавляя крупные парламентские комитеты или регионы, влияли на принимаемые решения весьма существенно через руководство Комиссии. И, напротив, с завидным постоянством вносили вклад в нашу работу депутаты – не члены Комиссии (например, народный депутат РСФСР Н.А. Сивова или народный депутат СССР А.М. Оболенский). Были и те, кто совмещал работу в Комиссии на непостоянной основе с основной работой (например, депутат А.Ю. Царев про-

²⁰ В 1990 г. секретариат (аппарат) Комиссии возглавлял рекомендованный В.Л. Шейнисом представитель демократической академической общественности А.А. Собянин, привлечший к работе своих коллег и единомышленников, в том числе Д.А. Юрьева, Г.Я. Ковальскую и др. С начала 1991 г. его сменил аспирант В.Д. Зорькина – А.А. Гольцблат, остававшийся на должности руководителя Секретариата Комиссии до последних дней ее работы.

должал до конца 1990 г. нести боевое дежурство в Ракетных войсках стратегического назначения).

Пленарные заседания Комиссии проводились не реже одного раза в месяц. В 1990 г. помимо самого первого – единственного проведенного в Большом Кремлевском Дворце (21 июня) особенно запомнились три из них, состоявшиеся 31 августа, 12 октября и 12 ноября в Доме Советов РСФСР. Стенограммы каждого из них теперь опубликованы²¹, а драматизм этих заседаний может затмить самые остросюжетные сценарии.

31 августа рабочая группа доложила на пленарном заседании результаты своей летней работы, проделанной после I Съезда. Представленные материалы, которые многие находили неожиданными и даже ошеломляющими, были высоко оценены прежде всего председателем комиссии Б.Н. Ельциным, оказавшим принципиальную политическую поддержку всей творческой работе по созданию новой Конституции. Был открыт простор для дискуссии, благо задел для нее был весьма существен: предложены структура и общие принципы новой Конституции.

Предложения по проектам отдельных разделов предстояло свести в единый целостный текст. Для креативной работы собственно написания единого текста проекта Конституции РФ состоялся второй выезд на творческую сессию в ту же усадьбу Архангельское. Это были недели, наполненные вдохновенным и, не побоюсь этого слова, пассионарным поиском, и о них невозможно вспоминать беспристрастно. Приведу слова члена рабочей группы В.Л. Шейниса, заместителя ответственного секретаря Комиссии с октября 1991 г., который вспоминает: “В рабочей группе не было ни снобизма, ни деления на депутатов и экспертов. Дни, проведенные в Архангельском, вспоминаются сейчас как медовый месяц нашей Комиссии. Были жаркие споры и даже обиды, но работа объединяла людей, убежденных в том, что заняты они, может быть, самым важным, неконъюнктурным делом. Казалось, еще несколько месяцев – и Россия получит новую Конституцию, здание которой этаж за этажом выстраивалось здесь”²².

В результате совместных усилий к октябрю 1990 г. был подготовлен и разослан членам Конституционной комиссии первый вариант целостного проекта Конституции РФ, в котором было

немало новинок, без сомнения, обогативших науку конституционного права²³.

В течение осени 1990 г. проект Конституции Российской Федерации был вынесен на суд депутатов и общественности. На пленарном заседании Комиссии 12 октября 1990 г. после всестороннего обсуждения он был утвержден с компромиссной формулировкой “в качестве рабочей основы” (46 голосами против 11 при 2 воздержавшихся). 19 октября 1990 г. с редакционной доработкой проект был впервые разослан председателям палат, председателям комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, членам Верховного Совета РСФСР, народным депутатам РСФСР. На пленарном же заседании Комиссии 12 ноября 1990 г. проект Конституции РФ был рекомендован к опубликованию; решение было принято, что называется, “с боем пополам” с минимальным перевесом: 37 голосами против 33 при 30 отсутствовавших (или бойкотировавших?).

Упреки со стороны критиков, что работа де “велась в отсутствие открытости”, звучали нелепо. Деятельность всей Комиссии, ее рабочей группы, подкомиссий, экспертов и секретариата намеренно строилась по принципу гласности, который, казалось, всерьез пришел в большую политику. Это не было данью политической моде. В упоминавшемся распоряжении “О порядке деятельности Конституционной комиссии” от 22 июня 1990 г. была поставлена задача регулярно информировать народных депутатов, общественность, избирателей о деятельности Конституционной комиссии, и это делалось.

Вначале депутаты получали регулярные меморандумы о работе Комиссии и другие рассылочные материалы для работы. Позже из этой практики родился специальный бюллетень Комиссии – “Конституционный вестник”²⁴. Беспрецедентное явление, знак эпохи: издание неформальное по духу, в традициях “самиздата” выпускалось силами энтузиастов в системе высшего на ту пору органа государственной власти...

В ноябре 1990 г. проект Конституции РФ был опубликован в центральной и местной печати.

²³ Подробнее об особенностях проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией, и заложенных в содержание его разделов новых концепциях см.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя Российской Федерации (Понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994; а также на www.rumiantsev.ru.

²⁴ Всего с августа 1990 по май 1993 г. вышло 16 номеров “Конституционного вестника”; в марте–апреле 1994 г. вышел № 17 – как издание Российского фонда конституционных реформ, в мае 1996 г. подготовлен № 18, оставшийся неизданным. Редакторами “Конституционного вестника” являлись в 1990–1996 гг. Д.А. Юрьев, И.Г. Шаблинский, В.И. Байдин и Ю.М. Строев.

²¹ См.: Сборник. Т. 1. С. 124, 274, 447.

²² Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 1. М., 2005.

Общий тираж публикаций составил кажущуюся сегодня невероятной цифру в 40 млн. экземпляров. Проект дошел до каждой второй семьи во многом благодаря публикациям в популярнейшем тогда издании “Аргументы и факты”, возглавлявшемся народными депутатами РСФСР В.А. Старковым и А.И. Углановым; в “Российской газете”, руководимой депутатом союзного парламента В.А. Логуновым; в газете Президиума Верховного Совета РСФСР “Россия”, созданной усилиями А.А. Дроздова; наконец, в целом ряде региональных СМИ.

В духе времени Конституционной комиссией был проведен конкурс на лучший проект новой Конституции РСФСР. Всего поступило 40 материалов, в том числе 38 проектов как Конституции в целом, так и отдельных глав, разделов и статей. Первую премию решили не присуждать, а вторую присудили проекту Конституции Российской Федеративной Республики, представленному в конце сентября 1990 г. группой ученых кафедры государственного права Саратовского юридического института им. Д.И. Курского. Жюри посчитало, что саратовскими учеными был творчески принят во внимание ранее распространенный рабочей группой Конституционной комиссии проект концепции новой Конституции РФ, сохранены в основном его структура и важнейшие положения и внесен целый ряд представляющих безусловный интерес идей и формулировок, которые сочли полезным учесть при дальнейшей доработке проекта²⁵.

Основательная подготовка и публикация проекта (наблюдатели признавали, что тот сверкнул, как молния) пробудили массовый интерес к конституционной реформе. Этому же служили выступления разработчиков с обоснованием основных положений проекта на страницах “Конституционного вестника”, периодических изданий, по радио и телевидению. Регулярно проводились пресс-конференции и брифинги для российских и зарубежных корреспондентов.

Проект привлек широкое внимание и стал отправной точкой обстоятельного обсуждения, широкой общественной дискуссии сразу после первых публикаций в Российской Федерации. В политизированной общественной среде появилась новая тема: путь к конституционному строю, контуры которого теперь были очерчены достаточно ясно.

Вместе с тем резко усилился и натиск со стороны оппонентов проекта. На рубеже декабря 1990 г.

перспективы его продвижения на Съезде в складывавшейся ситуации показались руководству РСФСР малообещающими, и консервативный подход к конституционной реформе взял верх. Б.Н. Ельцин и его ближайшее окружение дрогнули: обсуждение проекта Конституции РФ было снято из проекта повестки дня II Съезда, назначенного на декабрь 1990 г. Возможно, это была одна из развилочек новейшей истории, оценку дадут углубленные исследования. Конституционный процесс был направлен в другое русло. 4 декабря на последнем в 1990 г. пленарном заседании Конституционной комиссии был обсужден только проект Закона РСФСР “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР”, и 15 декабря 1990 г. Съезд внес обширные изменения в действовавшую Конституцию, многие из которых, правда, учитывали положения проекта Конституционной комиссии.

Следует признать, что тогда, в начале реформы, конституционный процесс представлялся подчас несколько проще, чем он был на самом деле и как складывался в реальности. Возможно, не всегда удавалось учитывать в работе особенности социальной психологии, внимание излишне сосредоточивалось на правовых механизмах и формулах, проверенных международной практикой конституционализма.

Вообще все годы работы над проектом Конституции РФ вплоть до ее принятия сопровождались острыми политическими коллизиями, что не могло не накладываться отпечатка на собственно законотворческую работу Комиссии. Путем проб и ошибок мы шли к более органичной модели реформы, прилагая значительные усилия к выработке согласованных положений проекта Конституции РФ.

Работа над концепцией опиралась на хорошо организованную профессиональную деятельность законодателей, что должно было принести результат в будущем. 1990 год стал моментом представления проекта новой Конституции как целостной концепции нового строя, основанной, как представлялось, на гарантиях прав и свобод человека и гражданина, самоуправления и саморазвития гражданского общества; сдержек и противовесов, ограничивающих публичную власть; сбалансированности властного механизма, отношений государства и общества, Федерации и ее частей. Без системного видения и понимания этого теряли бы смысл частичные тактические подвижки в государственно-правовой сфере.

(Продолжение следует)

²⁵ Следует отметить, что один участник саратовской группы – Б.С. Эбзеев через год стал судьей Конституционного Суда РСФСР, а другой – О.О. Миронов – Уполномоченным по правам человека в РФ (1998–2004). Проект “саратовцев” был издан в 2006 г. с комментарием руководителя группы – проф. В.Т. Кабышева.