

*К 25-летию Конституции
Российской Федерации*

*Участникам работы над проектом
Конституции Российской Федерации
1990–1993 годов посвящается*

*Где же том, кто бы на родном языке
русской души нашей умел бы нам сказать это
всемогущее слово: Вперёд! Кто, зная все силы
и свойства, и всю глубину нашей природы, одним
чародейным мановением мог бы устремить
на высокую жизнь русского человека? Какими
словами, какой любовью заплатил бы ему
благодарный русский человек. Но века проходят
за веками... и редко рождается на Руси муж,
умеющий произносить его, это всемогущее
слово.*

Николай Гоголь. «Мёртвые души» (поэма)

*События диктуют, а люди лишь скрепляют
написанное своей подписью.*

*В том-то и величье Конвента — он находил
зерно реального там, где люди видят только
неосуществимое.*

Виктор Гюго. «Девяносто третий год»

*Все говорят: Кремль, Кремль. Ото всех
я слышал про него, а сам ни разу не видел.
Сколько раз уже (тысячу раз)... проходил
по Москве с севера на юг, с запада на восток,
из конца в конец и как попало — и ни разу
не видел Кремля...*

Венедикт Ерофеев. «Москва — Петушки»
(поэма)

*История человечества — это история
массовых дезинформаций. И не потому, что
люди глупые и их легко обмануть. Люди умны
и проницательны. Но они с удовольствием
проверят в самую гнусную ложь, если
в результате им устроят хорошую жизнь.
Это называется «общественный договор».*

Виктор Пелевин. «S.N.U.F.F.»



Олег Румянцев



Румянцев Олег Германович — государственный и общественный деятель, президент некоммерческой организации «Фонд конституционных реформ», кандидат юридических наук; в 1990–1993 годах — народный депутат Российской Федерации, член Верховного Совета Российской Федерации, Ответственный секретарь Конституционной комиссии, участник Конституционного совещания (1993 год)

Официальный сайт: <http://www.rumiantsev.ru>.

Конституция Девяносто третьего. История явления

Документальная поэма в семи частях
с прологом и эпилогом
от Ответственного секретаря
Конституционной комиссии 1990–1993 годов

Издание третье, исправленное и дополненное

Автор выражает искреннюю признательность организациям и лицам, поддержавшим настоящее издание, среди которых:

Консалтинговое агентство «Румянцев и партнёры»
Национальный фонд поддержки правообладателей
Фонд конституционных реформ
А.А. Гольцблат
А.Б. Кричевский

Москва, 2018

УДК 947.0
ББК 63.3(2)64
Р86

Научные редакторы: **Волков Леонид Борисович** — канд. юрид. наук, государственный и общественный деятель, публицист, в 1990–1993 годах народный депутат РФ, член Конституционной комиссии; **Данилов Евгений Алексеевич** — канд. юрид. наук, доцент, руководитель группы экспертов и Научно-консультативного совета Конституционной комиссии (1991–1993 годы), куратор группы экспертов по подготовке Федеративного договора (1991–1992 годы), руководитель Отдела правового обеспечения Государственной Думы (1993–1995 годы), адвокат; **Царёв Алексей Юрьевич** — канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин юридического факультета Московского городского педагогического университета, в 1990–1993 годах член Конституционной комиссии, народный депутат РФ.

Р86 Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов.). Издание третье, исправленное и дополненное. — М.: «Издательство РГ», 2018. — 400 с. : ил.
ISBN 978-5-905308-16-1

В жанре документальной эпопеи представлен неравнодушный взгляд на один из наиболее сложных в истории российской государственности периодов: острождётные события конституционной реформы 1990–1993 годов. Для кого эта книга? Она для всех. И для профессионалов — юристов, историков, политологов, для обучающихся в области общественных наук, и для широкой аудитории, далеко не всё знающей о напряжённой борьбе за конституционный строй, её достижениях и потерях. Борьба, которая не завершилась и сегодня, спустя 25 лет после вступления Конституции в силу. Сограждане вправе знать в деталях о событиях 1990–1993 годов, которые привели к смене государственного строя в нашей стране. Пусть читателя не смущают беллетристические перебивки, они расставляют акценты в документальной поэме. История явления Конституции вмещает несколько сценариев, не снившихся «Мосфильму» или студиям Голливуда. Она ждёт и своих сценаристов, и аналитиков, и, прежде всего, — заинтересованных читателей, способных взглянуть на трудовые будни, драматические и героические события с собственной гражданской позиции, как сделал автор этой книги — не просто очевидец, а один из инициаторов, организаторов и самых непосредственных участников конституционной реформы с момента рождения её замысла до явления Российской Конституции Девяносто третьего.

Автор выражает признательность своим коллегам по Конституционной комиссии и Фонду конституционных реформ, Л.Б. Волкову, Е.А. Данилову, В.И. Лафитскому, А.Ю. Царёву, а также А.М. Воробьёву, А.Н. Домрину, А.Д. Жилкину и П.А. Лысову, представившим замечания к рукописи этой книги, и редакторам И.А. Бусыгиной, О.Г. Подолеповой, М.С. Рыжковской, А.Д. Усову и К.С. Хохлгиной за бесценную помощь в подготовке рукописи к печати и переизданию.

На фото авантитула: обсуждается проект Конституции РФ. О.Г. Румянцев на конституционном совещании Тульской области (август 1993 года)

© О.Г. Румянцев
© Фонд конституционных реформ, 2018
© «Издательство РГ», оформление, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОЛОГ

К читателям этой книги	12
(С.А. Авакян, С.Н. Бабурин, Ю.М. Батурина, Ю.Ю. Болдырев, Г.А. Гаджиев, В.Б. Исаков, К.И. Косачёв, М.А. Краснов, В.И. Лафитский, Е.А. Лукьянова, Л.П. Мишустина, А.В. Руцкой, С.Б. Станкевич, Р.И. Хасбулатов, С.А. Шаргунов, В.Л. Шейнис, С.А. Филатов, К.В. Янков)	

О.Г. Румянцев. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Предисловие к третьему изданию этой книги	23
--	----

От автора.

<i>Документальная поэма, особенности жанра — Комментарий к конституционному процессу 1990–1993 годов — Этапы и вехи реформы, краткий курс — Результат реального исторического процесса</i>	33
--	----

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. 1990 год.

<i>Возрождение конституционализма. Надежды, обещания, первые результаты</i>	59
<i>Правозащитный конституционализм — Первый Съезд народных депутатов РСФСР — Декларация о государственном суверенитете РСФСР — Создание Конституционной комиссии — Рабочая группа, группа экспертов, секретариат и бюллетень Конституционной комиссии — Рождение первого проекта Конституции РФ — Принятие за основу и опубликование проекта Конституции РФ — Общественный конкурс на лучший проект Конституции — Политическая борьба вокруг проекта Конституции РФ</i>	

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. 1991 год.

<i>Российское президентство. ГКЧП и Пятый съезд. Разлом страны</i>	91
<i>Продолжение работы над проектом Конституции РФ — Препятствия — Российское президентство и конфронтация с Союзом — Реформа Конституции</i>	

(Основного Закона) РСФСР и новые государственные институты РФ — Пятый Съезд (летняя часть), инаугурация Ельцина, закон о Конституционном Суде РСФСР, заполнение вакансии Председателя Верховного Совета РСФСР — Конституционная эволюция Союза ССР и Союзный Договор — ГКЧП — Пятый Съезд (осенняя часть), делегирование Ельцину указанного права, представление Президентом РФ проекта Конституции РФ — Беловежские соглашения о прекращении Союза ССР и образовании СНГ

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. 1992 год.

Борьба за конституционную Федерацию 121

Усиление центробежных тенденций в Российской Федерации — Проект соглашения о разграничении полномочий и предметов ведения — Подготовка и заключение Федеративного договора как возрастание роли Конституционного Суда РФ — Федеративное устройство в проекте Конституции — Обеспечение единства конституционного пространства РФ как пример согласия

ЧАСТЬ ЧЕТВЁРТАЯ. 1992 год.

Рассмотрение проекта Конституции РФ в парламенте 147

Доработка и согласование проекта Конституции РФ — Весенняя сессия: рассмотрение проекта в Верховном Совете РФ — Шестой Съезд народных депутатов РФ и одобрение проекта Конституции РФ — Альтернативные и дополнительные проекты — Сотрудничество Ельцина с Конституционной комиссией — Парламентские слушания по Куркам — Вопрос реформирования системы «Съезд — Верховный Совет» — План принятия Конституции от Президента и Конституционной комиссии — Осенняя сессия: повторное обсуждение проекта в Верховном Совете РФ — Рассмотрение вопроса о завершении конституционной реформы на седьмом Съезде

ЧАСТЬ ПЯТАЯ. Декабрь 1992 года — апрель 1993 года.

Битва за власть. Двоевластие. Референдум 187

Раскол по радикальной экономической реформе — Начало схватки, конфликт на седьмом Съезде

народных депутатов РФ, конституционное соглашение — Подготовка к референдуму по основным положениям проекта Конституции РФ — Круглый стол политических сил — Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года — «Да-Да-Нет-Да»? — Явление «президентского» проекта Конституции

ЧАСТЬ ШЕСТАЯ. Май — сентябрь 1993 года.

Нужен единый согласованный проект Конституции России 219

Два проекта Конституции РФ — Особенности президентского варианта — Состязательный конституционный процесс — Конституционное совещание при Президенте РФ — Взаимовлияние двух проектов Конституции — «Консолидированный» проект Конституции РФ от 12 июля 1993 года — Обсуждение двух «согласованных проектов Конституции РФ» в регионах — Перемены в Верховном Совете РФ — Последние усилия Президента РФ и Рабочей группы Конституционной комиссии в создании единого согласованного проекта Конституции — Миссия невыполнима?

ЧАСТЬ СЕДЬМАЯ. 21 сентября — 25 декабря 1993 года.

«Блиц-криг» Ельцина. Конституционный коллапс. Явление новой Конституции Российской Федерации 277

«Артподготовка» и «Сентябрьское политическое наступление» Ельцина — «Совет Федерации» — Указ № 1400 Президента РФ — Десятый чрезвычайный (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации — Сопротивление депутатского корпуса — Конституционный коллапс — Эпизоды гражданской войны — «Восстановление конституционного порядка» — Заключительный этап подготовки проекта Конституции — Пятая ипостась проекта Конституции РФ — Агитация — Голосование по Конституции Российской Федерации — Сомнения оппонентов — Вступление Конституции РФ в силу — Во имя гражданского мира

ЭПИЛОГ

Послесловие автора (2018 год).

Уроки истории и требования эпохи 330

Развязка и обобщение тем — Могло ли быть иначе?

Развилки и уроки истории — Новая эпоха, прежние
общественные требования — Знаменатель и вектор
для национального согласия и развития

Л.Б. Волков.

Книга об истории Конституции России (2013 год) 347

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Ключевые даты и этапы конституционной
реформы 358

Приложение 2. Библиография 368

Приложение 3. Именной указатель 373

Приложение 4. Перечень иллюстраций 380

ПРОЛОГ

К читателю этой книги

О.Г. Румянцев. К 25-летию Конституции Российской Федерации.

Предисловие к третьему изданию этой книги

К ЧИТАТЕЛЯМ ЭТОЙ КНИГИ

С.А. Авакян, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова, профессор

Для общества и государства Конституция РФ 1993 года является важным политico-юридическим документом, отразившим многие новые конституционные ценности. Я лично полагаю, что данный Основной Закон не лишен некоторых недостатков: во-первых, баланс властей прописан с явными приоритетами для Президента Российской Федерации; во-вторых, следовало бы именно на конституционном уровне более обстоятельно урегулировать федеративную организацию страны и основы регионального уровня власти; в-третьих, слабовато отражено местное самоуправление в общих контурах публичной власти; в-четвертых, реальность показала, что нам недостает конституционных основ демократических процессов в стране.

В процессе создания Конституции недостаточно учитывалось то, что она должна быть документом общественного согласия и мира. Кстати, надо бы помнить, что эти вопросы были неплохо отражены в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией Съезда народных депутатов. И несомненный плюс состоит в том, что они сразу же перекочевали в текст, который был предложен для обсуждения на Конституционном совещании. И это особенно стоит знать тем, кто интересуется историей конституционного строительства того времени.

В представляемой книге «Конституция Девяносто третьего. История явления» очень много полезного материала. Благодаря своему участию в подготовке проекта Основного Закона О.Г. Румянцев из просто политика превратился в серьезного ученого-конституционалиста.

С.Н. Бабурин, доктор юридических наук, профессор, депутат Государственной думы I, II и IV созывов, член Конституционной комиссии России 1990–1993 годов

Конституционный строй современной Российской Федерации формировался в 1990–1993 годах. При завершении 2018 года следует отмечать не только 25-летие российской Конституции, родившейся в декабре 1993 года, но и такую же годовщину с начала государственного переворота Президента РФ Б.Н. Ельцина (сентябрь), а потом и военного мятежа бывшего Президента, отрешенного от должности в установленном Конституцией порядке. Это не только недавняя история, но это и история российского конституционализма. Забудьте лю-

бое из указанных событий — и вы никогда не поймете Конституции 1993 года, её силы и её слабости, её спасительности и её безнравственности для российского общества.

Олег Румянцев — одно из главных действующих лиц российского конституционного процесса 1990–1993 годов. Его рассказ о Конституции — это не показания стороннего очевидца, это исповедь прямого участника, а часто и организатора конституционного строительства России. И наши с ним совместные труды, как и наши жаркие споры, были искренними попытками строить народу счастливое будущее.

Ю.М. Батурин, член-корреспондент РАН, летчик-космонавт России, помощник Президента России в 1993 году

Для меня Конституция России 1993 года — это не статичный «кадр» (текст из 137 статей плюс Переходные положения), а «кадр», развивающийся на протяжении четырех лет, удивительно интересный и волнующий «фильм» о том, как виделся образ нашего будущего государства множеству достойных людей, высоких профессионалов в бурную переходную эпоху, сбросившую со свободной правовой мысли сдерживающие политические путы, пластическое явление коллективного юридического разума. Для общества это культурное достояние, памятник юридической мысли (в текущей ее форме), но и действующие императивы, толкуемые государством без меры гибко, а потому иногда производящие нежелательные для общества феномены.

В истории создания Конституции России, в россыпях многочисленных ее вариантов мы можем проследить закономерности в распределении идей, разглядеть соотнесенность с происходившими событиями и убедиться, что упорядоченность писаных норм отнюдь не исключает хаотическую турбулентность реальной жизни. Ее главный урок для нас в том, что каждый маленький эпизод этого историко-правового «фильма», каждый отдельный «кадрик», казалось бы, не имеющий самостоятельного значения, на самом деле есть некая цельная сущность, которая определила либо могла бы определить по-иному нашу сегодняшнюю жизнь.

Автор представляемой книги — талантливый человек с государственным мышлением, выполнивший огромную работу по сохранению для Истории всех нюансов и деталей подготовки проекта Конституции, что фактически стало делом его жизни. Его книга — мастерски выполненный, лаконичный анализ композиции, случившейся на сломе эпох исторической драмы — от экспозиции до развязки.

Ю.Ю. Болдырев, политик, публицист, экономист

Как говорил в известном анекдоте внук дедушки: «В ваше время история была короче»... Осознаю, что прикасаюсь к самой живой нашей новейшей истории, всё увеличивающей нагрузку на наших внуков, — к той ее части, которая теперь намеренно искажается, но которую знать и понимать жизненно важно.

Конституция, конечно, не «универсальная таблетка», не панацея для решения всех проблем общественной и государственной жизни. Но она могла и должна была стать мощным инструментом решения этих проблем и обеспечения движения страны вперед. И работа команды при активнейшем участии автора этой книги О.Г. Румянцева была направлена именно на это.

Но не о том мечтали те, кто четверть века назад прорвались к власти и дележу колоссальных богатств прежде великого государства. В итоге наша Конституция — это, прежде всего, формализованное закрепление результатов государственного переворота 22 сентября — 4 октября 1993 года. Где-то — сравнительно прямое и откровенное (в части полномочий ветвей власти и полумонархического статуса Президента), а в большей и основной части (в основах конституционного строя) — лицемерно-декларативное, ничем в содержательной части всерьез не подкрепленное.

Но это не означает, что иначе невозможно, что иное не дано, что «все критикуют, но никто не знает, как надо»... Были и есть люди, которые твердо знали, что нужно не им лично, но стране, прилагали все усилия к тому, что и называется «общественным благом». Надеюсь, их опыт еще будет востребован, а имена останутся в истории и послужат дальнейшему развитию страны.

Г.А. Гаджиев, судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор

Конституция — это всегда модно! Этим слоганом, адресованным юридической молодежи, можно было бы ограничиться.

Но поскольку эту книгу с интересом будет читать и более опытная аудитория, я бы добавил, что Конституция — это важнейшая для общества знаковая система, своеобразное «стенографическое право». Оно опирается на священные для человечества идеи, выраженные словами-символами: «свобода», «республика», «демократия», «правовое государство». При этом Конституция является кодификацией не только одобренных человечеством юридических принципов, но и одновременно традиций (но не предрассудков)!

В.Б. Исаков, доктор юридических наук, профессор, народный депутат Российской Федерации в 1990–1993 годах, член Конституционной комиссии России 1990–1993 годов

Любая новая Конституция — это результат торжества определенных политических сил, которые закрепляют с ее помощью свою победу, и одновременно — свидетельство компромисса с политическими противниками, своеобразный «акт о ненападении», соглашение о прекращении борьбы на определенных политических и правовых условиях. Поэтому Конституция — двусторонний, точнее, трехсторонний договор: кроме борющихся политических сил в нем участвует еще и народ, который по новой Конституции получает новое государственное устройство и определенный комплекс более широких прав и свобод.

Конституция России 1993 года называлась победой «демократических» и «либеральных» политических сил, которые на деле оказались далеки как от демократии, так и от либерализма. Она закрепила крайне неуравновешенную, несбалансированную систему власти с множеством противоречий и гипертрофированным институтом президентской власти. Поэтому на этапе ее обсуждения и принятия я выступал против этой Конституции. Любой из обсуждавшихся проектов был более сбалансирован, чем тот, за который в конечном счете проголосовали. Сегодня я могу констатировать, что мои опасения в отношении несбалансированности механизма российской власти в значительной степени оправдались (и то ли еще увидим).

Но, с другой стороны, переходный период и связанная с ним борьба за власть не могут продолжаться бесконечно. Усилиями политиков всех мастей страна была поставлена на грань политического и экономического коллапса. Принятие в 1993 году новой Конституции позволило избежать назревающей катастрофы. Поэтому сегодня я — сторонник этой Конституции. Все последующие поправки, за небольшим исключением, не улучшали, а ухудшали текст действующей Конституции, деформировали те демократические институты, которые она закрепила. Россия, безусловно, нуждается в социальных реформах. Но спешная, необдуманная, неподготовленная отмена действующей Конституции может привести к тому, что страну в результате очередного тура политической борьбы унесет не в XXI век, а в какое-нибудь политическое и юридическое Средневековье.

Олег Германович Румянцев — не только яркая фигура российской политики, но и руководитель рабочей группы Конституционной комиссии, непосредственный участник и организатор конституционного процесса. Полагаю, что заинтересованный читатель узнает из его книги много нового и интересного.

К.И. Косачёв, председатель Комитета Совета Федерации по международным делам

Мы живем 25 лет с нынешней Конституцией, что само по себе — важное достижение. Для меня минувшие четверть века стали показателем того, что, во-первых, Конституция — живой и работающий документ, и, во-вторых, что она — сама по себе важная ценность для государства и народа, которую нужно защищать от внешних и внутренних посягательств.

Мы не каждый раз вспоминаем о Конституции, когда соверша-ем те или иные действия, предусмотренные именно в ней (скажем, когда ходим на выборы). Но я лично в полной мере осознал свою конституционную ответственность в тот момент, когда Совет Федерации 30 сентября 2015 года принимал постановление № 355-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации», ставшее основанием для проведения военной операции в Сирии. Это прерогатива палаты именно в соответствии с Конституцией страны, и, полагаю, каждый из нас тогда понимал всю серьезность этой конституционной миссии.

Ключевой урок из истории создания Конституции России про-диктован теми историческими условиями, в которых она рождалась. Я имею в виду не только кризис власти, который привел к вооружен-ному противостоянию ее ветвей, но и существенный дефицит суве-ренитета России того периода, когда она была зависимой от внешних заимствований и от других центров силы в целом.

Конечно же, проблем хватает и сегодня, но отличие ситуации в том, что эти 25 лет нас научили: это наши проблемы, и решать их должны мы сами и для себя, а не для того, чтобы понравиться кому-то вовне или чтобы нас взяли в какие-то «клубы великих». Ра-ботающая Конституция может быть только у суверенных государств, только тогда народ может решать сам, как ему строить свою жизнь.

Ну, а почему каждому нужно знать Конституцию, полагаю, оче-видно любому из нас — зная закон, вы можете им пользоваться, а если вы им пользуетесь — он работает.

Книга «Конституция Девяносто третьего. История явления» выхо-дит уже в третьем издании, что лишь подтверждает ее непреходя-щую актуальность и практическую ценность не только для специали-стов, но и для всех, кто интересуется истоками нашей политической и правовой системы. Очень важно получать эти сведения от тех, кто является экспертом в своем деле, и автор, несомненно, является та-ковым. С О.Г. Румянцевым мы знакомы много лет и сейчас активно взаимодействуем по различным проектам, в частности, в сфере «мяг-

кой силы». Ценю его как авторитетного специалиста и могу лишь са-мым искренним образом рекомендовать эту книгу к прочтению са-мым широким кругом читателей.

М.А. Краснов, заведующий кафедрой конституционного и му-ниципального права НИУ ВШЭ, профессор

Лично для меня любая конституция, в том числе, разумеется, и российская, — это клетка для власти. Таковой она является и для го-сударства, и для общества. Но, к сожалению, общество этого не пони-мает. Поэтому и государство (в смысле — власть) такого понимания также не исповедует.

Главный урок: конституции жизненно необходимо разрабатывать не на основе лассалевского понимания конституции как фактического соотношения сил, а на основе компромисса между основными сила-ми и слоями общества. Если же она будет разрабатываться «победи-телем», она вряд ли закрепит оптимальную систему власти. А не имея такой системы, мы придем либо к анархии, либо к авторитаризму.

А знать историю создания Конституции РФ нужно, во-первых, для того, чтобы постараться более объективно взглянуть на роль каждой стороны в конфликте 1992–1993 годов. Нельзя винить или, наоборот, восхвалять только одну сторону. А во-вторых, история всегда нам да-ет возможность видеть основные ошибки. И мысль о том, что «мы-то другие, и нам уроки прошлого не нужны», есть мысль глупейшая.

Незнание собственной истории (а история создания Конститу-ции — одна из главных частей нашей общей истории) приводит к по-вторению ошибок. Если человек наступит на грабли и ушибет свой лоб, это не страшно. Тут даже посмеяться можно над его глупостью. Но когда это делает политическая элита, тут уже не до смеха. На кону может оказаться само существование страны. Но важно еще и кто яв-ляется автором писаной истории. О.Г. Румянцев — человек, знающий весь ход конституционного процесса и во многом влиявший на него. Разумеется, в своих оценках он не может быть абсолютно беспри-страстен (хотя по тексту чувствуется, что он стремится к этому). Но в книге ценные не только оценки, а тот фактический материал, которого в полной мере нет ни у кого больше.

В.И. Лафитский, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина, замещающий член Венециан-ской комиссии Совета Европы (2013–2017 годы), эксперт Консти-туционной комиссии России в 1992–1993 годах

Конституция России — это частица моей жизни и жизни страны, отражение наших сбывшихся и несбывшихся надежд, свет в сумрач-

ном зазеркалье политического и социально-экономического развития России.

Первый и основной урок истории создания Конституции России — необходимость самозабвенной, бескомпромиссной борьбы за ценности права: честности, справедливости, милосердия, равенства. В 1993 году она во многом переломила ход конституционной реформы.

Представленная книга дает читателю уникальную возможность познать не только подлинную историю создания Конституции 1993 года, но и страницы жизни одного из самых ярких её создателей.

Е.А. Лукьянова, доктор юридических наук, профессор НИУ ВШЭ, адвокат

Для сегодняшней России действующая Конституция при всех недочетах — единственный документ, который может спасти страну и общество от разрушения, гибели и от поворота в варварство. Ее надо беречь, учиться правильно читать и бороться за реализацию.

Уроки 1990–1993 годов и процесса принятия Конституции сегодня состоят в том, что демократическими процессами нельзя манипулировать. Демократия этого не прощает. Ради нее даже как ради высшей и благородной цели нельзя действовать авторитарно. Это, как бумеранг, обязательно вернется и ударит по самой демократии.

Л.П. Мишустина, старший референт Президента РФ, народный депутат России в 1990–1993 годах

Восхищена упорством и последовательностью автора книги, который на протяжении стольких лет хранит верность истине и духу уникального, романтического, противоречивого и драматического периода создания Конституции России. Этот документ, безусловно, эпохальный — и по своему значению, и по глубине содержания, и по отточенности правовых норм, и по той непостижимой актуальности, которую авторы Основного Закона смогли прочувствовать, предвидеть и сформулировать на десятилетия вперед. Главным уроком истории создания Конституции считаю то, что в жесточайших условиях политического раздора люди смогли объединиться ради настоящего и будущего России. Ради жизни и гражданского мира. Эта великая примиренческая роль Конституции — одна из её важнейших ценностей.

А.В. Руцкой, Герой Советского Союза, вице-президент России в 1991–1993 годах

Конституция России — это Основной Закон страны, на основании которого создается законодательная база государства.

Какие уроки нужно извлечь из истории создания Конституции России (1990–1993 годов) и почему важно ее знать? Массированное противодействие создания новой демократической конституции. Противодействие основывалось на отрицании инновационных предложений Олега Германовича Румянцева в вопросах парламентаризма, разделения ветвей власти, полномочий и ответственности должностных лиц, защите прав человека, семьи и собственности. Олег Германович — аномальное явление в политической жизни 1990-х годов, редчайшее сочетание ума, порядочности, благородства и ответственности.

С.Б. Станкевич, эксперт фонда Анатолия Собчака, советник Президента РФ по политическим вопросам в 1991–1993 годах

В истории России было три империи (московская, романовская, советская), а после них — первая Республика. Рождалась эта Республика — так уж у нас всех получилось — в ходе революции 1989–1993 годов. Кульминацией революции стала — на беду и на стыд наш — трёхдневная гражданская война в Москве в октябре 1993 года. Но Республика родилась и укоренилась, в ней жить нам и нашим потомкам. Жить, хотелось бы надеяться, без внутренних смут, а всё больше по закону. Начиная с Конституции, из-за которой в Москве когда-то вспыхнула последняя (я надеюсь, что последняя) гражданская война в России. Над Конституцией работали в разной степени многие люди, но лишь один вложил в неё жизнь, это Олег Румянцев. Его история рождения Конституции правдива живой, дышащей правдой. И потому будет интересна и нужна всегда. Конечно, в действующей Конституции баланс властей смешён в президентскую сторону, она нуждается в дополнениях и коррекции. Делать это мы будем неторопливо, осторожно и вдумчиво. И жить будем, как республиканцы, демократы и федералисты. По Конституции.

С.А. Филатов, первый заместитель Председателя Верховного Совета России в 1991–1992 годах, руководитель Администрации Президента России в 1993–1996 годах

Конституция России является для общества надеждой на правовое государство. Уроки из истории её создания — нужно много сдержек и противовесов для власти, разных общественных комиссий, советов, которые с результатами своей работы знакомят общество.

Автор представляющей книги — молодец! Жаль, что он мало (а может быть, и совсем) не востребован.

Р.И. Хасбулатов, заведующий кафедрой мировой экономики РЭУ им. Г.В. Плеханова, Председатель Верховного Совета России в 1991–1993 годах, заместитель председателя Конституционной комиссии в 1990–1993 годах

Напомню, что современные общества — это классовые общества, прекраснодушные мечтания многих эпигонов капитализма 60–70-х годов XX века о «преодолении классовой борьбы», как показывают события XXI века, оказались не состоятельными. «Сущность Конституции в том, что основные законы государства вообще и законы,касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе. Фиктивна Конституция, когда закон и действительность расходятся; не фиктивна, когда они сходятся», — писал В.И. Ленин, совершенно точно отражая природу, сущность и содержание любой Конституции в классовом обществе. Классовая борьба вернулась, но в новых формах, а поскольку и несправедливость в мире достигла своего апогея, следует ожидать более масштабных революционных изменений на Планете уже при жизни нынешнего поколения.

Один из уроков государственных переворотов состоит в том, что «победители», если и не расправляются физически с побежденными противниками, но непременно изгоняют их из политического пространства. В результате наиболее подготовленные к служению народа, принципиальные, сильные люди превращаются в изгоев. Формируется «серая» политическая зона, наверх выходят пронырливые, циничные приспособленцы, которые обрекают страну на застой и прозябанье населения в нужде и лишениях; процветает воровство и мошенничество. А правитель оказывается заложником того политического режима, который сам и создает.

Книга Олега Румянцева, одного из видных деятелей романтической эпохи формирования Новой России, в которой не просто описываются факты (сами по себе важные), но представлен глубокий теоретический анализ, уверен, будет с большим интересом воспринята читателем, особенно молодежью, мало знающей о трагической странице в истории нашей страны в недавнем прошлом.

С.А. Шаргунов, писатель, депутат Государственной Думы

Хотелось бы, чтобы в стране было уважение к законам и прежде всего Основному Закону. Это затруднительно в условиях правового нигилизма, одна из причин которого — расстрел предыдущей Конституции и разгром Конституционного Суда в 1993 году. Полагаю, на референдуме должны были присутствовать несколько проектов Кон-

ституции, а выборы президента и парламента должны были проходить одновременно. Но вместо нулевого варианта случился пулевой.

Но даже в этих условиях, когда к нынешнему главному документу страны относятся, как к филькиной грамоте, актуальным остается лозунг, обращённый к верхам: «Соблюдайте свою Конституцию!»

Главные уроки истории — неспособность прийти к мирному соперничеству и балансу политических сил и при этом стремление общества жить в правовом государстве — по-прежнему не растратченное... Конституция — это такой общественный договор, который оберегает человеческое достоинство и гражданские права. Так на бумаге. На деле — увы, не вполне так.

Олег Германович Румянцев — тонкий интеллектуал, блестящий правовед. Его имя навсегда связано с историей российской государственности. Впервые мы познакомились страшной осенью 93-го (мне было всего 13), и с тех пор дорожу нашим общением и его точным и честным словом.

В.Л. Шейнис, член Конституционной комиссии России 1990–1993 годов, заместитель Ответственного секретаря Конституционной комиссии; участник Конституционного совещания 1993 года

Для меня Конституция — это четыре ошеломительных, незабываемых года на пути, который нам, конституционалистам 1990-х, довелось пройти вместе со страной. Для общества — это поразительное творение, которое ему еще предстоит откопать и, поправив и оценив, научиться жить с ним в ладу. Для государства — какое есть: это свод полезных и излишних правил, выборочно соблюдаемых, какое будет: не святы и не учебник, а рабочий чертеж.

Идеальных конституций не бывает. Они все — отражение места и времени (а также фантазии и совместности составителей). Главный урок: конституции, принятые в резко расколотом обществе, недолговечны и неработоспособны. Вначале конституцию должно готовить собрание (парламент, конституанта и т.п.), в котором представлены разные (идеологические, политические, правовые) взгляды и силы, совместимые друг с другом, договороспособные, в совокупности представляющие большинство в данном обществе. Это важно держать в памяти, когда Россия подойдет к обновлению Конституции.

Олег Румянцев был формальным и неформальным лидером Рабочей группы, которая, находясь под сильным давлением плохо совместимых групп давления в СНД, ВС, пленуме КК, стремилась во что бы то ни стало выдать проект Конституции, под которым возможно

было бы собрать конституционное большинство голосов. Проект Румянцева — один из двух главных источников Конституции-93. О. Румянцев также был организатором и ответственным редактором издания «Из истории создания Конституции РФ» (6 томов, 10 книг, по 1000 стр. каждая; М., 2007–2010) — наиболее полного и незаменимого источника по конституционной истории России в 1990-х годах.

К.В. Янков, председатель Союза пассажиров России, депутат Мособлсовета в 1990–1993 годах, эксперт Конституционной комиссии в 1990–1993 годах

Ровно 100 лет, с 1918 года, когда захватившими власть большевиками была принята Конституция Р.С.Ф.С.Р., главный закон страны носит такое название. Пожалуй, мы уже не можем представить, чтобы он назывался как-то по-иному. К сожалению, за 100 лет сменявшие друг друга Конституции отражали не только и столько сущее, сколько должное — каким это должное видела принимавшая конституцию власть. И видение это в 1993 году, впервые без шор коммунистической идеологии, все-таки не в пример лучше, чем в 1936-м или 1977 году. Так что будем пытаться приблизить наше сущее к должно-му, закрепленному Конституцией.

В конституционном творчестве важен не только результат, но и процесс. Особенно, если этот процесс шёл на переломе истории — от коммунизма к тому периоду, который, конечно, обретёт свои дефиниции, когда на него посмотрят не из настоящего, а из будущего. Уверен, что многие крупицы слов и текстов, использовавшихся в процессе конституционного творчества и в основном опубликованные в уникальном 10-томнике, нашли или найдут свое преломление и отражение в событиях переживаемых нами посткоммунистических десятилетий. Каждый пытливый ум, изучая этот процесс, сможет извлечь из него свои уроки.

Эта книга написана Олегом Румянцевым — человеком, который переживал и переживает события вокруг Конституции как лично для него крайне значимые. Если бы таких, как Олег, было на несколько порядков больше, Конституция действовала бы не только формально, но и «весомо, грубо, зримо». Верить в силу и потенциал Конституции, когда власть выхолащивает ее дух, — это дано не многим избранным. Однако в истории бывает, что именно немногие оказываются правы. Хотелось бы пожелать Олегу (и всему нашему народу), чтобы история подтвердила его правоту.

Специально для этой книги,
октябрь 2018 года

О.Г. Румянцев

К 25-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРЕДИСЛОВИЕ К ТРЕТЬЕМУ ИЗДАНИЮ ЭТОЙ КНИГИ

1.

Переиздание этой книги выходит к памятной дате 12 декабря 2018 года. Четверть века назад происходило голосование по новой Конституции Российской Федерации. Чуть позже, 25 декабря 1993 года она была опубликована и вступила в силу на всей территории Российской Федерации. День Конституции Российской Федерации не входит в число нерабочих праздничных дней, хотя мы прожили по Основному Закону 1993 года уже 25 лет. Достаточный срок, чтобы оценить новейшую историю, состояние и перспективы современного российского конституционализма.

Документально подтверждённая история явления Конституции Девяносто третьего находится перед вами, в предлагаемой **документальной поэме**, её третьем уже переиздании.

Стратегическое значение действующей Конституции Российской Федерации огромно. Она выполняет ряд задач, поставленных обществом, государством и самим переломным временем.

Конституция создала правовое поле для принципиально новых на тот момент для России общественно-политических и экономических реалий. Без неё все процессы развивались бы более самопротивольно и хаотично, что могло бы привести страну к необратимым последствиям.

Конституция — действительная скрепа страны (сколько бы ни подтрунивали над термином, пущенным в оборот Президентом России, который обратил внимание Федерального Собрания и самого российского общества на явно испытываемый «дефицит духовных скреп»¹). Дефицит, несмотря на то что наше общество и государство формально «скрепляются» именно Конституцией. Скорее, своего рода «малой Конституцией» — её преамбулой и ключевыми первыми главами («Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина» и «Федеративное устройство»), составляющими юридически и политически наиболее устойчивую часть Конституции России 1993 года.

¹ Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию. М., 2012.

Положения преамбулы и указанных трёх глав вошли в текст во многом на основе предложений Конституционной комиссии при важной согласительной роли Конституционного совещания, что составляет предмет гордости разработчиков. Проект изначально предлагал регламентацию, которая не только ориентировала, но и ограничивала власть, представлялась необходимой не только как инструмент коренной трансформации государства и общества, но и как средство защиты прав и свобод, в том числе социальных, экономических, духовных¹. Указанные нормы соответствуют лучшим мировым образцам, нередко превосходят их. В большинстве их зафиксированы оптимальные решения, обеспечивающие необходимый баланс интересов — порой очень противоречивых.

С принятием Конституции была в основном подведена черта под периодом переломного, по сути — революционного шестилетия с 1988-го по 1993 год. Она принесла некоторые правила успокоения и предотвратила сползание к вещам совсем страшным — распаду государства. Очевидные всем весьма неблаговидные «особенности» заключительной стадии её принятия, несомненно, стали меньшим злом, нежели вообще отсутствие общероссийского Основного Закона.

Был оформлен российский государственный суверенитет в определённых новой Конституцией пределах. Российская Федерация обрела суверенное лицо как нация и государство, перспективное ядро новых интеграционных образований уже по новой Конституции. Суверенитет этот сегодня стал ключевой опорой национального развития в невероятно усложнившихся внешних условиях.

Прочно закреплена была конституционная федерация в правовых и политических рамках единой российской государственности, в самый необходимый период времени. В практическом плане государственного строительства это стало победой над опасностями и призраками дезинтеграции Российской Федерации, вовсю бродившими последствиями распада Союза ССР. Потребовалось сохранять саму Российскую Федерацию. Немало усилий было предпринято для воплощения позитивного сценария. Принятие Конституции позволило решить эту задачу.

Конституция закрепила незыблемые основы конституционного строя и подробный перечень прав и свобод человека и граждани-

на, создав необходимое условие развития общественных отношений в России в русле современного конституционализма. Основы были разработаны на базе принципов Декларации о государственном суверенитете, прошли в течение трёх с половиной лет многоократные обсуждения на самых различных уровнях — от Конституционной комиссии до Конституционного совещания, от Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета России до Администрации Президента России. Им так и не дали в начале 1993 года получить высшую легитимацию на готовившемся всероссийском референдуме по основным принципам Конституции. Но в критический для судеб российской государственности момент эти положения «сработали», став твёрдой основой Конституции Российской Федерации.

Спустя два с половиной десятилетия после вступления в силу Конституции Девяносто третьего мы, участники её создания, коллеги по Конституционной комиссии и Конституционному совещанию, можем по-разному оценивать конкретные события реформ 1990–1993 годов и их последствия. Но мы **солидарны в главном**.

В том, что именно Конституция является высшей универсальной формой легитимации России в её нынешних пределах¹. Что она стала главной Программой развития страны, нормативной моделью, работающей «в качестве стимулятора законосообразного поведения и подъёма политico-юридической культуры каждого гражданина», а также индикатора соответствия реального состояния государственности и гражданского общества «принципам, выраженным в Конституции»². Что Конституция, «не будучи плодом консенсуса элит, тем не менее, является плодом общественного согласия, поскольку фиксирует многие разделяемые обществом ценности и представления по поводу образа желаемого будущего»³.

Вступлению в силу Конституции Девяносто третьего предшествовал один из наиболее сложных для российской государственности

¹ См.: Зорыкин В.Д. Конституция 1993 года — правовая легитимация новой России. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорыкина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма : ИНФРА, 2011. С. 10.

² Мамут Л.С. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г. — программа новой России // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 17, 20.

³ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. Отделение общественных наук РАН. М.: Наука, 2013. С. 63, 65.

¹ См.: Лафитский В.И. Великие конституции (истоки, факторы развития и роль в современном мире). М.: БИБИЛИО-ГЛОБУС, 2017. С. 390.

периодов, полный событий исторической важности, поиска, драматичных коллизий. В процессе смены общественного устройства 150-миллионной Российской Федерации как несущей конструкции Советского Союза, искавшей своё место в обновлённом Союзе и в мире, произошло несколько воистину трагических разломов. Прекращение Союза ССР. Двоевластие и раскол государственной власти в самой Российской Федерации. Близкий к чрезвычайному, но успешно разрешённый спор между отдельными регионами и федеральным центром. Наконец, раскол общества по некоторым линиям: между реформаторами и консерваторами (в представлении Ельцина, — «между демократией и Советами»), «западниками» и «патриотами», новыми собственниками и теми слоями населения, кто немало потерял в ходе социально-экономической перетряски.

2.

Далеко не все угрозы для государственного, территориального, социального, национального единства преодолены за 25 лет в полной мере.

Недопустимо сведение Конституции **де-факто** к декоративному **обещанию** эфемерного светлого, но далёкого будущего. Сторонники Б.Н. Ельцина акцентированно подчёркивают, что Конституция России принималась в 1993 году в условиях раскола общества и элит как образ желаемого будущего. Последнее определение не может не тревожить. Непременным условием согласия на итоговый документ являлось и является его соблюдение, исполнение, жизнь по нему. Прежде всего со стороны тех, кто наделён государственной властью.

С сожалением приходится констатировать, что в этой части остаются и множатся вопросы. События сентября — декабря 1993 года стали, по версии президентской стороны, **принуждением к согласию**, и стороны конфликта это вынужденно приняли. Но за прошедшие 25 лет перекосы в тексте Конституции и факты её игнорирования («желаемое будущее» может, видимо, и потерпеть) стали всё чаще восприниматься как бросающие вызов самому согласию. Они оказывают все более негативное влияние на функционирование государства и общества. Когда Конституция грубо нарушается, используется для прикрытия ант конституционных действий, — об общественном согласии говорить трудно.

Небезосновательно звучит высказываемое с учётом российского опыта конституционного строительства и уроков политической истории России в XX веке признание «огромной положительной ро-

ли Конституции в сохранении Российской Федерации», того, что «Конституцию России 1993 года пора менять и нельзя не менять»¹.

За прошедшие годы, наверное, многим непосредственным участникам памятных событий 25-летней давности думалось: «Конституцию получили, а счастья нет. Возможно — **пока нет**. Почему же?» Литераторы отвечают: потому, что ощущение счастья зачастую основано на самообмане.

Заплачена слишком большая цена в виде продолжающегося глубинного раскола общества. Отсутствует в общенациональном масштабе ощущение справедливости конституционного строя в его практическом повседневном преломлении. Конституция стала в первую очередь Конституцией Российского государства, основой его развития под началом сильной верховной власти². Но далеко не всё сделано, чтобы этот документ стал непререкаемой Конституцией общества.

В коллективном сознании общества отпечатались огромные людские, материальные, финансовые и духовные потери, последовавшая демографическая яма, невиданное социальное расслоение, неуважение к общепринятым нормам поведения и законам, единожды демонстративно попранным на высоком уровне. Задана на десятилетия вперёд ролевая модель поведения, основанная на праве сильного и воинствующем индивидуализме. При определённых обстоятельствах она входит в противоречие с принципами свободы, демократии, справедливости, правового государства.

¹ Бабурин С.Н. Русская государственность и Российское государство в системе ценностей и интересов современной политики, международного и конституционного права: морфология. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 159.

² Член Президентского совета, политолог А.М. Мигранян, бывший коллега по отделу политических исследований ИЭМСС АН ССР в 1980-е годы, в 1993-ем красноречиво убеждал, что «наши национальные традиции и наша национальная история не дают нам оснований надеяться на нормальное функционирование политической системы при разделении властей... подталкивают, чтобы существовал некий высший арбитр, выведенный из непосредственной сферы деятельности этих трёх властей и стоящий как бы вне непосредственной политической системы, одновременно гарантирующий стабильность системы, разрешающий конфликты и противоречия между ветвями власти... На переходном этапе создание определённого института, который смог бы предотвратить восстановление в нашей стране единовластия... и паралич власти позволяет надеяться на правильное понимание роли и функции президентской власти в проекте данной Конституции». Подробнее см.: Мигранян А.М. Президентский проект — гарант стабильности // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 1056–1058.

Высокая цель достижения национального согласия на базе ценностей конституционного строя становится всё актуальнее. Нужно преодолеть последствия противостояния Девяносто третьего.

Конституция — лучшая платформа для национального единства, связи между поколениями, народом и властью, взаимодействия между различными стратами общества.

Серьёзное препятствие остаётся за пределами конституционного текста.

Одной лишь веры в чудесную силу текста Конституции, её важные функции¹ недостаточно. Текст Основного Закона — необходимое, но далеко не достаточное условие построения демократического конституционного строя. Нужны объективные условия для гражданской сопричастности к деятельности государства и его институтов. Немаловажны и субъективные факторы — внутренняя убежденность, готовность и способность жить по правилам конституционного общества. Политическую волю пора распространить на пассионарный призыв Н.В. Гоголя: «Устремить на высокую жизнь русского человека», зная при этом «все силы и свойства, и всю глубину нашей природы». Одного лишь «чародейного мановения» путём фактического октroiования² новой Конституции пока что явно не хватило.

Ограничением развития российского конституционализма является негласное убеждение, что Конституция — некая красивая завеса, но вряд ли серьёзная помеха для проведения любой политики, считаемой верной самими лицами, принимающими решения. Преодоление субъективного фактора этакого «конституционного нигилизма» становится, по нашему мнению, главной задачей политиков России в XXI веке.

Дабы избежать оттеснения на обочину современного высококонкурентного развития, нужны изменения в представлениях элиты — правящего политического и экономического класса. Важно, чтобы Конституция не становилась в глазах общества атрибутом имитационного конституционализма. Или же артефактом мира, параллельного с повседневной жизнью и царящими в ней понятиями о должном.

Николай Бердяев предупреждал, что удачных революций не бывает и быть не может, они всегда порождают не то, к чему стреми-

лись, всегда переходят в свою противоположность. Полезно критически подойти к оценкам итогов конституционной реформы 1990–1993 годов 25 лет спустя. С тем, чтобы развернуть Россию, государство и общество к национальной консолидации, развитию политической и общей правовой культуры, практики подлинного социального партнерства и солидарности на прочной основе Конституции.

3.

Весьма важно достоверно знать и внятно оценивать и воспринимать историю создания столь фундаментального документа. Постижение драматичных и поучительных событий того периода снимает вопросы — почему документ получился именно таким, каков он есть, со всеми его достоинствами и недочётами. Показывает — что замышлялось, как и почему было реализовано именно так, как произошло, позволяют сделать выводы и дать рекомендации. Хочется верить, что сегодняшние и завтрашние политики, общественные деятели, правоведы, неравнодушные мыслящие граждане серьёзно и не предвзято осмыслят наш недавний общий опыт, чтобы идти дальше, избежав ошибок. А некоторые из них — поправить.

История явления Конституции России в 1990–1993 годах весьма сложна. Урокам истории удалено внимание в *Послесловии автора*, следуемом за основным текстом¹. Здесь же хочется отметить следующее.

Неясности истории словно дают поводы для её искажения, привнесения наносного, нагромождаемого вокруг подлинных событий.

То ничтоже сумняшееся уверяют, что Конституция была якобы написана под диктовку иностранцев и стала документом нашей «цивилизационной капитуляции»; искажают и несоразмерно преувеличивают роль международной экспертизы, игравшей сугубо вспомогательную роль и бывшей одной из примет открытости России миру. То забывают место и роль государственной Конституционной комиссии, крупнейшей и важнейшей комиссии демократически избранного Съезда народных депутатов России, проработавшей в течение трёх с лишним лет — с июня 1990 года по сентябрь 1993 года под руководством уникального триумвирата в составе Президента Российской Федерации, Председателя Верховного Совета Российской Федерации и Ответственного секретаря комиссии. Её сплошь и рядом путают с Конституционным совещанием при Президенте Российской Федера-

¹ См. подробнее в: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М.: «Юрист», 1994.

² От фр. *octroyer* — жаловать, даровать.

¹ См. с. 330 этой книги.

ции, заседавшим полтора месяца летом 1993 года и в своих рабочих органах — пару недель в октябре 1993 года, консультативным органом, почти сумевшим совместить два проекта — президентский и парламентский — в единый согласованный, который не стал окончательным. Нередко за двусмысленностями «политкорректности» и самоцензуры скрывают подлинные причины и мотивы остройшей тяжбы 1992–1993 годов между двумя высшими государственными органами по вопросам о распределении властных полномочий, целях и методах пользования ими. Забывают, что Съезд народных депутатов назначил на ноябрь 1993 года дату рассмотрения проекта Конституции для его последующего принятия. Подвергая объяснимому сомнению итоги всенародного голосования 12 декабря 1993 года, оспаривают легитимность Конституции. Из совокупности лиц, причастных к созданию Конституции, вычленяют одну сторону, ибо историю пишут победители. Хотя какие победители могут быть в гражданских войнах, где любая «победа» становится пирровой...

Это — лишь часть нагромождённых в общественном сознании неясностей, из которых вырастают мифы. За ними — опасности недопустимого неуважения к Конституции, индульгенция на её неисполнение, вольные или невольные сомнения в обязательности Основного Закона.

Разумеется, Конституция Девяносто третьего — продукт реального исторического процесса. Её разработка происходила в условиях жесточайшего политического противостояния, что не могло не скаться на юридическом качестве отдельных статей, что признал уже в 1994 году Б.Н. Ельцин¹. Это делает её уязвимой для критики. Но нельзя критическое отношение выдавать за **отрицание Конституции**. Недостатки, признает В.Д. Зорькин, вполне исправимы «путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет его адаптировать к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках доктрины „живой Конституции“»².

Если пройтись по лабиринтам конституционной реформы в Российской Федерации 1990–1993 годов в соответствии с хронологией,

можно увидеть явление Конституции Девяносто третьего во взаимопроникновении, синтезе, борьбе пяти ипостасей её проекта. Это:

- проект Конституционной комиссии Съезда народных депутатов России, подготовленный под руководством Б.Н. Ельцина, Р.И. Хасбулатова, О.Г. Румянцева, при участии наших коллег и соратников, целого ряда выдающихся политиков и экспертов, в 1990–1992 годах;
- проект Конституционной комиссии с поправками Верховного Совета России («парламентский проект» апреля 1992-го — сентября 1993 года);
- первоначальный «президентский проект» группы юристов (команда С.М. Шахрая, а также А.А. Собчак, С.С. Алексеев), прошедший превращение от «варианта 0» апреля 1992 года до «президентского» проекта Конституции России апреля–мая 1993 года;
- «согласованный проект Конституции Российской Федерации» июля–августа 1993 года, когда кремлёвское Конституционное совещание при Президенте Российской Федерации, действительно представительный форум при участии членов и экспертов Конституционной комиссии, сумел объединить во многих положениях (кроме неприкасаемого ядра — верховенства Президента) вышеупомянутые три проекта;
- наконец, окончательный текст проекта Конституции Российской Федерации, который был подготовлен в период между 11 октября и 11 ноября 1993 года при непосредственном участии Б.Н. Ельцина в Администрации Президента России при поддержке ряда участников и экспертов Конституционного совещания на базе «единого согласованного проекта Конституции», из текста которого, впрочем, после трагических событий октября 1993 года убрали целый ряд достигнутых ранее компромиссов.

В документальной поэме читателю предоставлена возможность окинуть взглядом всю череду превращения проектов, картину изменения политического и социально-экономического контекста, составивших процесс явления новой Конституции в 1990–1993 годы.

4.

Конституция России — главный вектор движения общества и государства вперёд. Ключевой элемент соблюдения современно устроенным государством «правил движения», требований, понятий и приличий в его взаимоотношениях с обществом. Соблюдение подоб-

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Об укреплении российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)». М., 1994. С. 11.

² Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.

ных общепризнанных правил поведения — основа политической, социальной и экономической организации общества. А их несоблюдение — признак противоправного, неприличного поведения.

Этими императивами хотелось бы руководствоваться и сегодня, и на ближайшие десятилетия.

Возможности и перспективы развития конституционного строя при сохранении **духа** и большинства «**букв**» Конституции Девяносто третьего у нас есть. Хочется пожелать в связи с очередным юбилеем подлинно стратегического отношения к реализации Основного Закона и всестороннему развитию конституционного строя.

Конституционный процесс продолжается в невероятно жёсткой внешнеполитической и непростой внутренней обстановке. Это и есть сама жизнь в диалектическом развитии государства, общества и мышления. То есть «живая Конституция». НАША КОНСТИТУЦИЯ. Многотрудные усилия ещё не пропали даром: есть база для исторического оптимизма и основа для большой государственной работы на благо всего общества.

Давайте двигаться вперёд.
Вперёд, Россия!

О.Г. Румянцев,
октябрь 2018 года

ОТ АВТОРА

Документальная поэма особенности жанра —
Комментарий к конституционному процессу
1990–1993 годов — Этапы и вехи реформы,
краткий курс — Результат реального
исторического процесса

1.

...Свидетели событий 1990–1993 годов отмечают поразительную ассоциативность словосочетания «Девяносто третий год», вызывающую в памяти исторические события Великой французской революции¹. Ровно 200 лет спустя в реформируемой России словно повторились образы, воспетые в последнем крупном произведении Виктора Гюго — романе «Девяносто третий год», описавшем столкновение двух мировоззрений. Как и 200 лет до того, пассионарность одних, жертвенность других, прямолинейность третьих, алчность и конъюнктурность, приспособленчество и карьеризм четвёртых, бессилие и безразличное молчание остальных не могут полностью заслонить имеющие историческое значение политические и законодательные мероприятия, направленные к утверждению прогресса и конституционного строя.

После романтического подъёма 1989–1990 годов, разломного 1991-го, трудного созидающего и отрезвляющего 1992-го драматичный трагично-величественный Девяносто третий год стал годом вступления в силу новой Конституции Российской Федерации. Она остановила конституционный коллапс, сквозь который страна прошла дважды — сначала как выстоявший становой хребет прекратившего существование СССР в 1991–1992 годах, а затем и вовсе скатившись за опасную черту гражданской войны, эпизоды которой прогремели за десяток недель до декабря 1993 года.

Ход создания новой Конституции невозможно отделить от общего исторического фона конституционного процесса. Одно вытекало из другого или инициировало развитие событий. В повествовании неизбежно присутствуют элементы изложения исторической обста-

¹ См., напр.: Шейнис В.Л. Влезет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2 / Виктор Шейнис; Моск. Центр Карнеги; Фонд ИНДЕМ. М., 2005.

новки, в которой закладывалась судьба, приготавливались и совершались «роды» новой Конституции.

Автор назвал представляемое историческое исследование «документальной поэмой» (от греч. *poieita* — творение). Русская литература знает примеры поэм, не являющихся стихотворными произведениями, — бессмертные «Мёртвые души» Николая Васильевича Гоголя в XIX веке, «Москва — Петушки» гениального Венедикта Васильевича Ерофеева в XX-ом. Не лирика определяла поэтический смысл сих поэм, а эпичность полотна, созданного авторами. Цитаты из них не случайно избраны эпиграфами к этой книге.

Для эпопей характерны повествовательность в описании национально-исторических эпохальных событий. Избранная прозаическая и почти без лирики, если не считать эмоциональных оценок автора, форма вполне объяснима. В упомянутой поэме о «мёртвых душах» не было иного лирического героя, кроме бойкой необгонимой птицы-тройки Руси, которая «понеслась, понеслась, понеслась» в заключительных строках поэмы вопреки горькому смеху Гоголя, звучавшему на всём её протяжении. Герой нашего повествования тот же самый — наша вера, что Россия неизбежно полетит вдохновенно вперёд по пути развития в рамках справедливого конституционного строя. Полетит, невзирая на колossalные издержки описываемого в предлагаемой документальной поэме процесса смены исторических вех.

Особенности явления на свет Конституции Девяносто третьего, её «родов» во многом объясняют сложившееся содержание Конституции. Текст её отчётливо несёт отпечаток социально-исторического контекста начала 1990-х. Автор намеренно уходит от детального анализа юридических механизмов, норм и институтов, критики или, наоборот, восхваления получившегося текста норм Конституции. Споры по концептуальным моментам затронуты в данной работе, как правило, без прямой полемики. Взгляд выдержан в рамках исторических тонов и направлен прежде всего на сам **процесс рождения Конституции Российской Федерации**.

Действительная история отличалась от карикатуры, рассказанной при обсуждении в 2008 году в Государственной Думе вопроса о первых за 15 лет поправках в Конституцию РФ: «**В.В. Жириновский**: ...Поехали в Америку представители демократов наших — Шейнис, от коммунистов — Лукьянов... И списали просто-напросто, как дети, первоклассники, строки с чужой конституции. В том числе всю её преамбулу, в том числе все остальные полномочия. У нас копия американской конституции... Что, это ав-

торы здесь разработали Конституцию? Нет. Они выезжали в США»¹.

Ныне действующая Конституция Российской Федерации является результатом длительной, масштабной общественной дискуссии, острой политической и экономической борьбы, столкновения и отчаяти — успешного согласования интересов. В истории её создания и самом содержании до сих пор проявляются достижения и противоречия эпохи перехода России к демократическому конституционному строю.

Мы помним, насколько органичной и серьёзной, полной напряжений и конфликтов была борьба за становление России как конституционного государства и общества, а не продукта революционного восстания, государственного переворота и формально-договорных верхушечных сделок части элиты за спиной нации. Конституция вобрала в себя комплексы конституционных идей, выдвинутых на протяжении ряда лет самыми разными группами и слоями народа — от лидеров политического истеблишмента и маститых докторов наук до рядовых граждан.

Задача представляемой работы — дать ответ на возросшую потребность в объективных знаниях о том, какие обстоятельства привели к принятию действующей Конституции, обобщить личный опыт участия в управлении процессом введения в современные конституционные рамки всех сфер государственной деятельности и системы общественных отношений и внести посильный вклад в развитие конституционного правосознания и политico-правовой культуры.

В этой документальной поэме ключевым является **историко-правовой аспект исследования**. Работа основана на огромном пласте документально запротоколированных фактов. С фактами не поспоришь! Документальность придаёт историческую достоверность. Книга является связным описанием огромного собрания документов, в том числе ранее неизвестных, главным образом из частных архивов деятелей эпохи, собранных и проанализированных в ходе общественного научно-исследовательского и издательского проекта Фонда конституционных реформ «История создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.)»². Документальная поэма опирается

¹ Стенограмма 55-го заседания Государственной Думы ФС РФ. 14 ноября 2008 года.

² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. (10 кн.) /

на объективный материал — красноречивые свидетельства эпохи: от стенограмм и официальных актов и текстов до разработок, черновых проектов, записок, дневников, писем, статей участников и очевидцев реформы и просто воспоминаний — документов памяти.

Желающие всегда могут обратиться к этому уникальному источнику. Благо в цифровую эпоху он выложен в открытом доступе¹.

Значение его для истории права, для общей истории огромно, и сохранится оно, осмелимся предположить, надолго. Систематизированные как в хронологической последовательности, так и тематически факты и события 1990–1993 годов представляют летопись становления конституционализма в России новейшего времени, охватывая не отдельный эпизод или сумму эпизодов, а период российской истории — бурное время возникновения новой конфигурации Российского государства. Ещё долго ему быть не вполне осознанным и неоднозначно оцениваемым — как любому тектоническому моменту истории.

На рубеже двух исторических эпох в 1988–1993 годах формировались и воплощались представления о том, каким должно быть государственно-политическое устройство страны, концепции отдельных институтов, юридически оформлялся переход от одной стадии развития Российского государства и общества к другой. Таких переломных периодов за последние четыре века было не много, их можно пересчитать по пальцам одной руки.

Само собрание документов потребовало **развёрнутого свидетельского комментария**, каковым и является эта книга. Наличие его позволит любому — от профессионального исследователя или политика до заинтересованного гражданина, читателя — разобраться, в каком государстве мы живём, каким оно могло бы быть и каким еще может стать, что мы хотели сделать «как лучше», что и почему получилось «как всегда» и какова перспектива развития.

Из массива собранных фактов, их анализа становится очевиднее результат. Факты противоречий, бурной борьбы, поисков компромис-

под ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер; Фонд конституционных реформ. 2007–2010 (далее ссылки на данное издание — «Из истории создания Конституции...».)

¹ Ознакомиться с цифровой версией упомянутого издания можно на электронных ресурсах Национальной электронной библиотеки, Президентской библиотеки, Российской государственной библиотеки, Российского исторического общества, Фонда конституционных реформ, портале «Все для студента», ряде других ресурсов.

сов свидетельствуют о том, что и как было решено и что осталось нерешённым. В этом одна из **главных интриг книги**: позволить добросовестному читателю собственным умом отнестись к распространённым штампам о нашей новейшей истории, обществе и государстве.

Но важен и лирический аспект. Иначе — какая же это поэма?.. Читатель увидит, что скрупулезный анализ документальных материалов помножен на переживания, воспоминания и личный опыт автора, стоявшего у истоков и «поддерживавшего очаг» конституционной реформы с момента появления её замысла практически до самого конца. Повествование неизбежно несёт элемент мемуарности (хотя многое приходится упоминать «скороговоркой»). Это было переломное время, когда роль личностей, людей разных, но, безусловно, личностей, в общественном и политическом процессе была особенно значима. В книге упомянуто немало лиц, причастных к явлению Конституции Девяносто третьего¹.

2.

Конституция Девяносто третьего родилась не вдруг и не на персональном пожелании конкретного лица, пусть и самого высокопоставленного. И не под чью-то трактовку. Движение к ней шло в нескольких направлениях, которые порой, «ударяясь» друг о друга, «высекали искры». В книге эти события излагаются системно, в хронологической и смысловой последовательности. В основу предложенной периодизации положены календарные годы, но календарный принцип увязан с содержательным, с этапами изменения остро динамичной политической и социально-экономической обстановки в рассматриваемом отрезке времени². Эпопея конституционной реформы 1990–1993 годов развернулась в драму из нескольких актов напряжённой работы мысли, политического действия, согласования и столкновения интересов. Кратко о них — в этом предисловии, а подробнее — в соответствующих частях книги.

Первый акт. Возрождение конституционализма: надежды, обещания, первые результаты (конец 1989 года / начало 1991 года)³

Он отмечен обещаниями возрождения конституционализма и практическими шагами по их воплощению. Главным достижением

¹ См. именной указатель на с. 373–379 этой книги.

² Краткая хронология конституционной реформы 1990–1993 годов содержится в Приложении 1 к этой книге.

³ Подробнее см. Часть первую этой книги, с. 59–90.

этого этапа стало начало претворения в жизнь надежд общества на обновление. Обещания политиков в то время серьёзно проверялись их выполнением. Сколь ни фантастической или даже «крамольной» была сама идея конституционной реформы для многих в то переломное время. Была разработана концепция конституционной реформы, создан первоначальный цельный текст проекта Конституции (заметим, не сильно изменившийся в итоге во всём, кроме полномочий верховной власти).

Начало первого этапа работы над будущей конституцией относится не к референдуму 25 апреля 1993 года, как иногда утверждает отредактированная историография, когда после прошедшего апрельского (1993 год) референдума о доверии Президенту и парламенту России появился «президентский» вариант Конституции. Истоки лежат во второй половине 80-х годов XX столетия. Когда волна «правозащитного конституционализма» предыдущих десятилетий была реанимирована и усиlena креативом новых поколений. Наработки по конституционному проектированию на неформальном уровне обсуждались в политических клубах и на собраниях новой поры, после чего они были внесены в качестве оформленных инициатив в государственные органы. Сначала, осенью 1989 года в Конституционную комиссию Съезда народных депутатов СССР, затем, весной 1990 года — в повестку конституционной комиссии демократического блока народных депутатов РСФСР, позже — в портфель рабочей группы по подготовке Декларации о государственном суверенитете РСФСР, а затем — Конституционной комиссии, созданной первым Съездом народных депутатов РСФСР.

Пробуждённые масштабной «революцией сверху» — перестройкой всех сторон государственной и социальной жизни — общественные движения критиковали позитивный политический процесс как «авторитарную модернизацию», невольно подтасчивая возможный успех «китайской модели» в наших широтах. Наиболее ответственная часть разнопланового общественного движения неформалов выдвинула в качестве одной из главных инициатив и программных задач конституционную реформу, начав энергичное движение по её пути¹.

¹ См.: Румянцев О.Г. О самостоятельном движении общественных инициатив (неформальные объединения и их роль в перестройке общественной жизни в СССР). Институт экономики мировой социалистической системы, Академия наук СССР. М., 1988.

Предпосылки вытекали из логики новой оттепели и её формального проявления — реальной конституционной реформы, осуществленной на союзном уровне советским руководством. Прежде всего — его лидерами М.С. Горбачёвым и А.И. Лукьяновым в 1988–1990 годах. Конституционная комиссия Съезда народных депутатов СССР быстро свернула свою работу: энергия политиков союзного уровня ушла в приоритетную попытку развязать клубок сложнейших проблем национально-государственного устройства союзного государства — путём обновления и перезаключения нового Союзного договора.

Законодательство обновляющейся Российской Федерации осваивало принципиально новые конституционно-правовые институты. Это не было юридическими упражнениями. Конституционная реформа выступила как устойчивая постоянная величина и рациональный знаменатель всего политического процесса на республиканском уровне. В сверхсжатые исторические сроки шло становление в России современного демократического, правового, федеративного, социального государства с республиканской формой правления. Одним из базовых его условий и стало создание проекта республиканской Конституции, показавшего желаемый вектор развития России как суверенной части Союза республик (государств).

В июне 1990 года была образована Конституционная комиссия — крупнейшая и ведущая комиссия Съезда народных депутатов РСФСР. Она официально была наделена полномочиями обеспечивать разработку и согласование концепции и проекта новой Конституции Российской Федерации и — одновременно — принимать участие в реформировании действующего Основного Закона. Избранный Председателем Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин возглавил Конституционную комиссию, его заместителем был утверждён первый заместитель Ельцина Р.И. Хасбулатов, а секретарём Комиссии (с 1991 года — Ответственным секретарём) — автор этих строк. Комиссия вскоре стала постоянно действующим органом, отстоявшим своё особенное место в сложной системе «Съезд — Верховный Совет». Первым итогом содержательной деятельности Рабочей группы Комиссии стало создание уже ранней осенью 1990 года полноценного проекта Конституции Российской Федерации. Причем в духе эпохи демократического поиска оптимального устройства государственной власти — с параллельными местами, вариантами «А» и «Б» устройства формы правления. Проект тогда же был принят за рабочую основу пленумом всей Конституционной комиссии и опубликован огромным тиражом в 40 млн экземпляров. (Забегая впе-

рёд, отметим: общий тираж публикаций проекта Конституции, подготовленного Конституционной комиссией, — с сентября 1990 года до сентября 1993 года, включая беспримерные специальные выпуски популярнейшего в те годы еженедельника «Аргументы и факты» по 35 и 28 млн экземпляров в 1990 и 1992 годах — составил около 70 млн экземпляров!). Проект новой Конституции Российской Федерации вошёл в политический и законодательный процесс, вошёл в каждый дом. Он стал позитивной частью общественной и политической повестки.

Второй этап. Российское президентство. ГКЧП. Разлом страны (1991 год)¹

Хронологически и политически второй этап охватывал подготовку и проведение мартовского (1991 года) референдума по учреждению поста Президента РФ; внесение в действовавший Основной Закон РСФСР глав и статей о Президенте РСФСР, а также подготовленных на базе проекта Конституции глав о Конституционном Суде РФ, правах и свободах человека и гражданина; произошло представление Президентом РФ проекта Конституции РФ пятому Съезду народных депутатов РФ в ноябре 1991 года.

Усилия российских политиков оказались сосредоточены на серьёзном реформировании действовавшей республиканской Конституции (Основного Закона) РСФСР 1978 года, нежели на принятии новой Конституции Российской Федерации. Во взаимодействии с Администрацией Президента РФ законодателями была избрана модель президентской республики (вариант руководителя группы экспертов Конституционной комиссии В.Д. Зорькина), безоговорочно поддержаный Комитетом Верховного Совета РСФСР по законодательству (С.М. Шахрай²), с чем согласилась Конституционная комиссия. Тактическая задача учреждения и упрочения российского президентства, как пояснили, потребовала поправить действовавший Основной Закон РСФСР. Два разных потока — две разноплановые концепции реформы, увы, скрестились. С одной стороны — деятельность Конституционной комиссии по созданию цельного проекта новой Конститу-

ции, с закладываемым изначально равновесием и балансом властей. С другой — параллельная деятельность Верховного Совета РСФСР и его Комитета по законодательству, занимавшихся подготовкой поправок в Конституцию 1978 года, иногда — с использованием глав и статей, предложенных в проекте новой Конституции.

...Оглядывая перипетии конституционного процесса с высоты прожитых Россией лет по новой Конституции, неожиданно приходишь к откровению, которое может лишь внешне показаться сенсационным. Незаметный, казалось бы, перевод стрелок конституционного процесса с успешного стратегического движения к целостной новой конституции на преследовавшие тактические цели поправки к старой Конституции РСФСР 1978 года оказался, возможно, роковой исторической, точнее — политической и юридической ошибкой. Дело не в критике личностей — уважаемых руководителей Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству (С.М. Шахрай, М.А. Митюков) и самого Верховного Совета (Р.И. Хасбулатов, С.А. Филатов).

Сегодня добросовестному исследователю достаточно очевидно, что попыткой «смены коней» на переправе в 1991 году был забит *не тот* гвоздь в конструкцию цельной конституционной реформы. Так происходит в шахматной комбинации с «отравленной» фигурой, легкое взятие которой приводит лишь к ухудшению стратегической позиции поддавшегося на искушение игрока. Отход от принятой первым Съездом достаточно последовательной концепции конституционной реформы — одна из главных причин её торможения и искажения, вылившаяся в итоге в двоевластие и почти неизбежное гражданское противостояние 1993 года, наложившего глубокие тени на характер принятия и само содержание Конституции Девяносто третьего. Преждевременный перехват конституционной инициативы в феврале-марте 1991 года, со сверхзадачей ускорить введение президентства в РСФСР вопреки руководству СССР, а также в забрезжившей борьбе Ельцина со Съездовским большинством за распределение власти между двумя высшими органами государственной власти (знали ведь крикетеры, что создаётся двоевластие!) — стал на самом деле именно «гвоздём преткновения» на пути комплексной конституционной реформы. Внимание перевели на постоянное частичное «латание» прежней конституции. В результате то, что продолжало называться Конституцией, к Девяносто третьему году отчасти превратилось, как сказал позже В.Д. Зорькин, в «кору дуба, изъеденную

¹ Подробнее см. Часть вторую этой книги, с. 91–119.

² О «соперничестве» между автором этих строк и С.М. Шахраем и нашими командами. Вначале мы были вместе, но оказались по разные стороны политических, а потом слишком осозаемых баррикад. Обе стороны по-своему оценивают произошедшее в Девяносто третьем и его глубинные последствия, что не должно мешать взаимному признанию вклада в появление Конституции Российской Федерации.

жукаами»¹. Стали накапливаться условия для конституционного кризиса 1992–1993 годов. Не без влияния борьбы амбиций затяжный манёвр послужил одной из пружин драмы возникновения внеконституционного «двоевластия» и последующих событий по его силовому разрешению.

Разве не здесь коренятся последующие конфликты? Нужно было бы объединёнными силами обеспечить остро назревшее принятие новой целостной конституции, устанавливающей действительно демократическое, правовое, социальное государство, сильный современный парламент с достаточными для парламентского контроля и эффективного взаимодействия с сильной исполнительной властью компетенциями, как того и требовали акты Съезда. Но часть руководства реформировавшейся РСФСР предпочла приступить к насущному «политически целесообразному» частичному приспособлению тогдашней Конституции к растущим властным аппетитам. Соответствующее «экономически целесообразное» требование верховенства решений исполнительной власти «во имя реформ» над законами и другими парламентскими актами последовало спустя всего полгода. И повлекло далеко идущие и до сих пор ощущаемые последствия. Съезд вовлёкся в игру по этим правилам. А Конституционная комиссия не сумела отстоять свою, более сложную инициативу...

В истории создания Конституции Российской Федерации 1991 год остаётся последним годом, когда создание Конституции Российской Федерации шло — во исполнение пункта 15 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года — одновременно с многотрудной работой по обновлению Союза ССР, подготовкой к переподpisанию Союзного договора. До августа 1991 года, рождения и скоропостижной кончины ГКЧП² конституционный процесс проходил в рамках Союза ССР. Что обусловило юридические и политические особенности ситуации. Конституционная комиссия Съезда народных депутатов Российской Федерации добивалась и добилась внимания Президента России — председателя Комиссии к предмету своей деятельности. Чего, увы, нельзя сказать о Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора.

У задачи обновления Союзного государства в новом конфедеративном формате противников среди активных политических акторов оказалось больше, нежели сторонников. А такого могучего сторонника, как «Народ», в расчёт не приняли. Невзирая на то, что 76,4% избирателей ответили: «ДА» на вопрос референдума 17 марта 1991 года о сохранении обновлённого Союза ССР. В феврале-марте 1991 года мирное сосуществование разноуровневых политических элит было разрушено. На поверхность вышли острые столкновения между руководством ССР и союзных республик; в случае с РСФСР — с частью её нового руководства во главе с Б.Н. Ельциным. Затяжной пикирующий политический кризис ССР марта — декабря 1991 года завершился внезапным отказом Ельцина от подписания нового Союзного договора, прекращением прежнего Союзного договора об образовании ССР и переходом Союза Советских Социалистических Республик в статус международной организации с наименованием «Содружество Независимых Государств». Революционные эпохи, к сожалению, врут преемственность и законность — так было всегда и везде.

Геополитическая трагедия раз渲ла ССР резко усилила риск дезинтеграции Российской Федерации.

Третий этап. Борьба за конституционную Федерацию. Последовательное рассмотрение проекта Конституции РФ в парламенте (1992 год)

Долгий последний «мирный» 1992 год ознаменовался тремя явлениями, два из них были безусловно созидаельными, а одно — разрушительным. К первым отнесём то, что было крайне своевременно найдено политическое решение предотвращения «эпидемии» распада Российской Федерации, предопределившее конституционные рамки развития российского федерализма¹. И то, что проект Конституции Российской Федерации успешно прошёл весной и осенью два постатейных чтения в Верховном Совете Российской Федерации. Консервативное депутатское большинство, впрочем, видоизменило проект, который теперь мог называться парламентским². Чуть подробнее об этих достижениях 1992 года.

После абсолютного социального и государственного шока конца 1991 года, вызванного разломом ССР, российская государственная власть смогла взять себя в руки и в крайне непростых обстоятельствах ответить на многочисленные вызовы жёсткого времени.

¹ Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4 (65). С. 13.

² Государственный комитет по чрезвычайному положению в ССР.

¹ Подробнее см. Часть третью этой книги, с. 121–146.

² Подробнее см. Часть четвёртую этой книги, с. 147–185.

В 1992 году критическую злободневность **приобрела задача строительства конституционной Федерации и предотвращения «эпидемии» распада**. В спорах о путях нового федерализма Конституционная комиссия Съезда показала себя достойным оппонентом и партнёром сложного тогда Совета Национальностей — верхней палаты парламента, бессменно возглавлявшейся Р.Г. Абдулатиповым, а также руководства Верховного Совета РФ в целом.

Вопрос стоял о жизни государства: договорная будет федерация или конституционная. Все только что пережили шок от того, что в однажды произошло с «договорным» Союзом ССР в условиях эгоизма республиканских политических и хозяйственных элит, недальновидных решений государственных органов союзных республик и беспомощности обоих ветвей Съездов — как союзного, так и и российского. И даже это не отрезвило горячие головы, а может быть, напротив, раззадорило... Развернулись бурные конституционные процессы в целом ряде республик в составе Российской Федерации.

Практику политического взаимодействия между государственными органами приходилось вырабатывать на ходу. Сообща мы вели поиск непростых решений (см. *Часть третью* этой книги). Благодаря точным и волевым политическим шагам Конституционной комиссии, Верховного Совета, Администрации Президента был совершён особо крупный манёвр в реформе федеративных отношений. Речь о подписании Федеративного договора и включении его содержания в Конституцию. Вокруг этого шла самая жёсткая борьба. Мы были против того односторонне проигрышного варианта Федеративного договора как «государствообразующего» документа или, словами моего коллеги Л.Б. Волкова, своего рода параллельной конституции, подписание которого сделало бы Россию договорным образованием, ослабив единство государства.

В итоге всё произошло почти оптимальным образом. Ценность и парадокс Федеративного договора состоят как раз в том, что его подписание в результате непростого компромисса с участием Совета Национальностей Верховного Совета РФ и руководства субъектов Федерации, с одной стороны, и Конституционной комиссии и Совета Республики того же Верховного Совета, сумевших сыграть роль здорового противовеса позициям бывших автономий, с другой, в тех исторических условиях предотвратило сползание России к договорному образованию. Для которого, если говорить серьёзно, никаких оснований не было. В известной мере подписание в конце марта 1992 года Федеративного договора даже повернуло этот процесс вспять, несмотря на последующую временную сдачу некоторых по-

зиций по чисто властным, политико-тактическим мотивам (например, в плане подготовки законопроекта о «механизме реализации Федеративного договора», создания «Совета Федерации» из руководителей субъектов РФ и т.п.), которые со временем были отыграны.

Без Федеративного договора и достижения договорённостей всё могло развалиться в одностороннем порядке по каждой республике, автономии и даже региону, как это случилось с СССР. Это хочется подчеркнуть, чтобы у читателя не появилось ложного понимания негативного значения этого воистину исторического документа.

Конституция Девяносто третьего позже закрепила этот безусловный успех, оформив нашу непростую по составу конституционную Федерацию в рамках единого документа российской конституционной государственности. Мы оказались едины в позициях с С.М. Шахраем, добившимся осенью 1993 года закрепления в Конституции необходимой основы для развития единого федеративного государства.

Достигнув реального, совместного с Президентом, успеха с обновлением и закреплением формата российского федерализма, **парламент приступил к рассмотрению проекта Конституции Российской Федерации**. 1992 год вменил все стадии последовательной работы депутатов над ним, кроме окончательного принятия. Здесь были и согласования проекта политическими силами и субъектами права законодательной инициативы. И постепенное на двух сессиях года — весенней (с февраля по апрель 1992 года) и осенней (в ноябре 1992 года, 6 раз!) — рассмотрение палатами. И принятие в первом чтении шестым Съездом народных депутатов РФ в апреле 1992 года. Поступательный процесс был сорван 10 декабря 1992 года брошенной представительному собранию перчаткой: обращением Ельцина к народу и демонстративным уходом со Съезда народных депутатов.

В политическом плане усилия создателей проекта новой Конституции в 1992 году сосредоточились на расширении числа сторонников проекта, согласовании его с группами и заинтересованными лицами, «реформаторами» и «консерваторами» внутри депутатского корпуса, с широчайшим тогда кругом субъектов права законодательной инициативы. Речь шла о высокой цели достижения консенсуса между парламентским большинством и Президентом, между федеральным центром и регионами, между государственной властью и политическим классом по стратегическому вопросу новой Конституции. Цель была одна: **повторение пути к конституционному соглашению, только что успешно пройденного в первом квартале 1992 года в случае с Федеративным договором**.

Во взаимопроникновении «советских» и «постсоветских» тенденций в конституционном процессе шло поступательное развитие российского парламентаризма, приобретавшего свой, сугубо российский национальный характер, не привнесённый или скопированный под кальку. Это был действительно сильный орган представительной власти, состоявший не из «заднескамеечников» или малоизвестных лиц, добывших себе тем или иным способом место в партийном списке. Первый демократически избранный депутатский корпус созыва 1990–1995 годов состоял из сильных личностей, теснейшим образом связанных со своими избирателями и получивших от них мандат на решение проблем общегосударственного масштаба. Это был сильный и умный парламент, коллективно менявшийся по велению времени. Делавший звёздные выводы из ошибок, совершаемых порою неизбежно в хаотичном режиме начатых рискованных реформ. Парламент, который был сбалансирован по составу демократов и коммунистов, реформаторов и консерваторов, федERALистов и представителей регионов.

Парламент оказывал серьёзное влияние на выбор модели и темп конституционной реформы. Особенно тогда, когда парламент как представитель и выразитель коллективного народного разума не смог оставаться безучастным к голосам избирателей в адрес разразившейся в России экономической реформы. Вот почему в ходе самого «мирного» этапа конституционной реформы с его рутиной и буднями в 1992 году не мог не обозначиться конфликт публичных интересов. Вскоре этот конфликт подчинил своей логике дальнейший ход событий.

Четвёртый этап. Конфликт интересов, двоевластие и борьба за распределение власти, всероссийский референдум (декабрь 1992 года — апрель 1993 года)

Осенью 1992 года — вопреки рациональным благим намерениям поиска согласия — взрывоопасность ситуации многократно возросла и отодвинула в сторону вопрос о новой Конституции. Проблемной составляющей конца 1992 года стала междуусобица государственных органов, депутатского корпуса и Правительства Ельцина-Гайдара по ключевым вопросам концепции и практики экономической реформы. Она «выстрелила» в сердце страны год спустя, осенью 1993 года.

Нетерпеливые новые экономические игроки бередили ситуацию и раскачивали государственную лодку, да простит читатель избыточность формулировки. Понятная осторожность народных представителей сохраняла смещённый акцент в конституционной реформе. Для вынуждаемо становившегося всё более консервативным парламента подготовка проекта Конституции рисовалась задачей менее прио-

ритетной в практическом плане, нежели выравнивание баланса властей и больших интересов — государственного и корпоративных. На практике баланс сильно накренился из-за односторонних действий Президента и Правительства Российской Федерации, совершаемых всё чаще без оглядки на депутатский корпус.

Острое противостояние на деле состояло из «параллельных» переплетающихся потоков. Объективная борьба определённых групп интересов при всей их пестроте выступала как борьба идей. Нормальное явление в обществе, где только в 1987 году был признан плюрализм мнений. В поединке различных социальных групп конституционно-правовые решения стали рассматриваться сторонами как инструмент, средство достижения или, напротив, недопущения политической и экономической монополии. Всё явственнее на авансцену выходила дуэль противоположных социально-экономических программ развития, за которые повели битву ветви власти.

Тема борьбы за варианты экономической реформы, их отражение во властных механизмах и в Конституции — острые темы. В 1990–1992 годы на Съезде народных депутатов Российской Федерации и в Верховном Совете Российской Федерации задачи экономической реформы не только ставились, но и решались¹. Полемика вокруг законодательного (конституционного) закрепления поворота к новому экономическому пути социальной рыночной экономики была общим «базисом» и приобрела доминирующее звучание.

Однако в Правительстве Ельцина-Гайдара группа реформаторов исходила из собственного видения повестки. Определяющим стало стремление к первенству, диктуемое эгоистической пассионарностью крупных экономических игроков, будущих активистов и бенефициаров начинавшейся приватизации. В стратегическом плане они, пожалуй, сыграли против совокупности ценностей конституционной реформы. Эту позицию автора разделяют политики различных взглядов. Критическое отношение левых хорошо известно. Но эта позиция совпадает и с оценками либералов (не путать с одноимённым клишированным ярлыком сил, не имеющих к либерализму никакого отношения!), ярко изложенных политологом В.Н. Пастуховым: «Имен-

¹ Так, например, на сентябрь 2013 года действовало 126 законов РСФСР/РФ, принятых Верховным Советом РСФСР/РФ; среди них такие ключевые, как, например, принятый в 1992 году закон о недрах (радикально изменённый в 1995 году), законы о конкуренции и ограничении monopolистической деятельности на товарных рынках, об инвестиционной деятельности, о защите прав потребителей и ряд других.

но варварская, в равной степени социально безнравственная и экономически бессмысленная приватизация подорвала на многие десятилетия веру русского народа в либеральные ценности... Приватизация замедлила все рыночные и демократические реформы в России, а некоторые из них сделала невозможными. Она стала крупнейшей социальной катастрофой со времён большевистской революции и Гражданской войны»¹. Жёсткая и точная оценка, что и говорить... Беспринципность и цинизм плюс присвоенная себе монополия на истину в итоге помешали выстроить систему подлинного социального партнёрства, дефицит которого стал приметой созданного 25 лет назад строя. Показательно, что в проекте Конституционной комиссии в разделе 3 «Гражданское общество» ещё в 1990 году была предложена норма о социальном партнёрстве, совсем не случайно пропавшая из окончательного текста².

Против приватизации в условиях назревшего разгосударствления мало кто возражал. Другое дело — о какой приватизации вести речь. Большинство депутатского корпуса тогда были сторонниками подконтрольной приватизации по закону РСФСР и противниками безымянной непрозрачной «ваучерной приватизации», проводившейся вопреки закону по указам Президента, ставшей основой многочисленных мошенничеств и иных нарушений законности, которыми была отмечена стадия «первичного накопления капитала» в Российской Федерации.

Историческая правда состоит в том, что осуществлённый вариант указанной и заказной приватизации вкупе с пресловутыми залоговыми аукционами середины 1990-х годов стал основой для проявления и дальнейшего укрепления наиболее агрессивного беспринципного капитализма со всеми мыслимыми социальными издержками, безусловно подрывающими принципы демократии и народного суверенитета, социального государства и социального партнёрства. В экспертной Аналитической записке, утверждённой решением Коллегии Счётной палаты РФ об итогах приватизации государственной собственности в Российской Федерации за 1993–2003 годы³, признавалось, что «в федеральных органах законода-

тельной и исполнительной власти отсутствовал реальный консенсус в отношении выбора приватизационной модели, а также методов и процедур её реализации, поэтому законодательство на всем протяжении 90-х годов объективно носило внутренне противоречивый, непоследовательный характер, а приватизационная практика не соответствовала декларируемой идеологии (формирование эффективного собственника, повышение эффективности деятельности предприятий и создание социально ориентированной рыночной экономики, привлечение иностранных инвестиций и т.п.)... В результате проведения залоговых аукционов отчуждение федеральной собственности было произведено по значительно заниженным ценам, а конкурс фактически носил притворный характер». Общественные деятели, включая бывшего зампредседателя Счётной палаты РФ Ю.Ю. Болдырева, сочли, что даже эти осторожно-нелестные выводы находятся в явном контрасте с выявленными в самом расследовании Счётной палатой многочисленными отклонениями и нарушениями законности в процессе приватизации¹.

Нетерпеливая часть деловых кругов не желала ждать конституционных изменений. Нужны были «понятийные» гарантии в виде особых указанного непререкаемого права Ельцина. Поворотным моментом, разрушившим стройность конституционно-правовой системы, стало выбитое в ноябре 1991 года из пятого Съезда на волне победы над ГКЧП решение о делегировании Президенту России указанного права по вопросам радикальной экономической реформы². «Такой подход обеспечивает реформе динамизм, добротную правовую основу... у Верховного Совета есть более чем достаточно форм и способов контроля за Президентом», — заверял высший орган государственной власти С.М. Шахрай³. Его услышали и ему поверили,

¹ См.: Болдырев Ю. О бочках мёда и ложках дёгтя. М.: Крымский мост-9Д, 2003. Часть 2: Как построить право на основе беззакония. С. 42–101; Он же. Интервью «Свободной прессе» от 31 августа 2013 года // <http://www.svpressa.ru/economy/article/73490/>.

² См: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года «О правовом обеспечении экономической реформы».

³ См.: Выступление председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству Шахрая С.М. с обоснованием проектов постановлений «О правовом обеспечении экономической реформы» и «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», внесённых на Съезд Президентом Российской Федерации // Пятый (внеочередной) Съезд народных

¹ Пастухов В.Н. Преданная революция // Новая газета. 2013. 9 янв. Вып. № 1.

² См. ст. 1.7.3 Проекта Конституции Российской Федерации, принятого Конституционной Комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г. и опубликованного для всенародного обсуждения // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 600.

³ См.: Протокол заседания Коллегии СП РФ от 29 октября 2004 года № 34 (404).

что так и будет. Правительство было поддержано Съездом, поступившим в соответствии с конституционной нормой, определявшей, что Съезд народных депутатов РФ может принять к рассмотрению любой вопрос. Съезд сохранил за собой не только право последнего слова, но и ограничил срок действия дополнительных полномочий главы государства. Как временная мера она длилась до декабря 1992 года. Но после истечения этого срока конкурирующая указная компетенция Президента вступила в конфликт с парламентом и Конституцией. Увы... Президент, его команда, правительство Гайдара в ходе годичного указанного права настолько вошли во вкус, что парламент иначе как помехой своему правлению более не воспринимали. Вот что лежало в анамнезе «двоевластия» 1992–1993 годов.

Исследователи не без оснований полагают, что именно с этого времени можно говорить о нелегитимной конкурирующей компетенции в чистом виде, которая использовалась Президентом в условиях двоевластия под предлогом необходимости оперативного реагирования на изменение общественных отношений в условиях реформы. Ельцин приступил к коренному пересмотру законодательства и начал активные действия по отмене Конституции, которая ограничивала нормотворческий произвол главы государства.

Когда истёкшее полномочие указанного права Президента стало закономерно оспариваться съездом, руководитель Администрации Президента РФ С.А. Филатов предупредил: если кризис власти не будет разрешён, «экономическая реформа окажется сорванной», а первый заместитель Председателя Правительства РФ В.Ф. Шумейко откровенно признался Съезду в марте 1993 года, что речь идёт о жёсткой бескомпромиссной политической борьбе между двумя вариантами выхода из экономического кризиса, в которой при президентском варианте ускоренных реформ «приходится часто откладываться от существующего законодательства»¹.

В ходе декабрьского (1992 год) седьмого Съезда народных депутатов РФ произошло первое крупное сражение сторон. Удалось сблюсти умеренность и ответственность, найти компромисс. Он был выработан совместно Президентом России и Съездом при участии ядра Конституционной комиссии в тесном взаимодействии с руко-

депутатов РСФСР, 10–17 июля, 28 октября — 2 ноября 1991 г.: Стенogr. отчёт: в 3 т. Т. II. М.: Республика, 1992. С. 286–290.

¹ Восьмой (внеочередной) СНД РФ, 10–13 марта 1993 года: Стенogr. отчёт. М., 1993. С. 376.

водством Конституционного Суда России. Среди прочего компромисс предполагал проведение весной 1993 года всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции РФ.

Казалось, решение судьбы новой Конституции найдено. Но вокруг главных акторов политического процесса уже возникли непримиримые группировки, толкавшие к обострению конфликта. Сами «ветви власти» в запале борьбы желали неограниченного расширения своей компетенции в опасном соревновании друг с другом. Борьба за распределение властных полномочий была схваткой за возможность беспрепятственно воплощать в жизнь свои представления о соотношении общего блага и группового (классового) интереса в нём.

Это выходило за рамки системы конституционно закреплённых сдержек и противовесов, с которыми Россия еще не свыклась. Система разделения властей поправками к Конституции (Основному Закону) РСФСР 1978 года была, конечно же, провозглашена, но не проведена до конца. На этом построил свою атаку Ельцин. Съезд народных депутатов имел конституционное право принять к своему рассмотрению любой вопрос и вынести по нему имеющее обязательную силу решение. Столь сильное полномочие ветчевого органа, каким и замышляли Съезд авторы перестройки, союзные его прародители, было исторически оправданным, хотя применялось — вопреки распространяемым страшилкам и мифам о «всевластии Съезда» — весьма сдержанно, лишь в исключительных случаях. Например, при принятии Декларации о государственном суверенитете РСФСР в 1990 году, при наделении Президента должностными полномочиями в части указанного права в сфере экономики в 1991-ом. Угрозу, что особые полномочия исполнительной власти в итоге скратят либо прекратят, Президент и вставший за ним класс собственников ощущали.

Продолжалась деятельность сохранявшегося по наследству органа высшего управления — Президиума Верховного Совета Российской Федерации, который так же, как и его Председатель, побуждаемый благими целями, достаточно непринуждённо вмешивался в деятельность исполнительной власти, лишь обостряя взаимоотношения государственных органов. Президентская же команда апеллировала к собственным представлениям о праве сильного на распорядительные полномочия, «во имя реформ».

Но ссылки на исключительные полномочия Съезда, на распоряжения Президиума Верховного Совета — лишь прикрытие. Главное основание конфликта заключалось не в тексте Конституции, а в отсут-

ствии реальной способности властей жить по Конституции¹. В этом убеждает практика жизни.

Теперь, уважаемый читатель, вы представляете — в каких экстраординарных условиях продолжалась конституционная реформа на том этапе. С декабря 1992-го и в январе — апреле 1993 года сосредоточились было на вопросах всероссийского референдума по основным положениям проекта Конституции. Однако вмешался вопрос о власти, который в итоге был поставлен, что называется, ребром. В марте 1993 года восьмой Съезд вынужденно отменил референдум по основным положениям новой Конституции РФ под угрозой реального саботажа референдума в регионах. Девятый Съезд вскоре согласился с проведением другого референдума — для выяснения степени доверия Президенту и депутатам, тогда уже вовсю обвинявшим друг друга в «антиконституционном перевороте». Голосование 25 апреля 1993 года вместо требуемых Ельциным «Да-Да-Нет-Да» на самом деле дало ответы «Да-Да-Нет-Нет»², то есть не разрешило конституционного кризиса. Однако полученное Президентом с помощью односторонней кампании в прибранных всецело к рукам СМИ и огромного административного ресурса доверие относительного большинства активной части избирателей послужило отправной точкой для завершения противостояния с депутатским корпусом силовым путём. Что и было сделано в ходе заключительного этапа, завершившегося вступлением в силу Конституции Российской Федерации 25 декабря 1993 года.

Пятый, заключительный этап. Борьба за единый согласованный проект Конституции РФ. «Блиц-криг» Ельцина. Конституционный коллапс. Явление новой Конституции Российской Федерации (май — декабрь 1993 года)

Представляются более чем спорными утверждения, что 1993 год Россия встретила без новой Конституции и чёткой перспективы её утверждения. Это не так! К весне 1993 года благодаря усилиям Президента России, Председателя Верховного Совета РФ и возглавлявшейся им Конституционной комиссии произошло внедрение в политическую практику и общественное сознание концепции конститу-

ционного строя. Мало кто уже оспаривал нацеленность реформы на построение в Российской Федерации суверенного, демократического, федеративного, социального правового государства, где власть ограничена правом и конституционным строем. Споров по согласованной главе проекта Конституции «Основы конституционного строя», правам и свободам человека и гражданина, федерализму уже не было. Действующий Основной Закон РФ был уже серьёзно реформированным документом, в значительной степени приспособленным к реалиям жизни. В главе появились принципиально новые формулировки, а круг нерешённых конституционных проблем последовательно сужался. Среди крупных задач реформы оставался лишь главный вопрос уточнения формы правления, переход от вечевой громоздкости съезда к более эффективному парламентаризму с двухпалатным парламентом, а также вопрос о собственности на землю (эти вопросы Президент и предложил вначале задать на референдуме).

Зачин в вопросах конституционного реформирования страны по итогам референдума, что ни говори, перешёл от парламента к Президенту. Возник, по словам Б.Н. Ельцина, переходный этап, промежуточный конституционный порядок, «непосредственно следующий за ушедшим социалистическим порядком и являющийся колыбелью нового конституционного строя»¹.

Свои представления о новой Конституции Российской Федерации Президент на этом этапе решил воплотить в текст не через созданную Съездом и бессменно возглавлявшуюся им Конституционную комиссию, а в её обход. Получается, что Ельцин перехватил конституционную инициативу у самого себя. Он представил и обнародовал в конце апреля 1993 года **«президентский» проект Конституции**. И начал подготовку к созыву кремлёвского Конституционного совещания. Справедливым будет указать, что проект хотя и был назван президентским по его формальному инициатору и месту обсуждения, но, даже в начальной своей версии, он воспринял многое из проекта предшественников. Практически в составе президентского проекта обсуждалась значительная часть текста проекта Конституционной комиссии (кроме статей о сбалансированном распределении полномочий федеральных органов государственной власти).

29 апреля 1993 года под воздействием итогов недавнего референдума и последовавшего за ним внесения Президентом РФ про-

¹ На это указывал, в частности, В.Д. Зорькин. См., например: Выступление Председателя КС РФ В.Д. Зорькина 26 марта 1993 года о неотложных мерах по сохранению конституционного строя РФ и его ответы на вопросы // Девятый (внеочередной) СНД РФ, 26–29 марта 1993 года: Стеногр. отчёт. М., 1994. С. 23–40.

² Подробнее см. Часть пятую этой книги.

¹ См.: Девятый (внеочередной) СНД РФ, 26–29 марта 1993 года: Стеногр. отчёт. М., 1994. С. 23.

екта Конституции РФ, альтернативного официальному парламентскому, Верховный Совет принял подготовленное в Конституционной комиссии и внесённое автором этих строк Постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации». Решено было рассмотреть проект новой Конституции Российской Федерации на созываемом для её принятия 17 ноября 1993 года очередном и, судя по всему, заключительном десятом Съезде народных депутатов РФ.

В середине 1993 года (май — август и первая половина сентября) внимание общества было приковано к публичному состязанию двух официальных проектов Конституции Российской Федерации¹ — проекта Конституционной комиссии и Верховного Совета Российской Федерации и проекта, созданного группой юристов по инициативе Президента РФ и вынесенного от его имени на Конституционное совещание при Президенте РФ. Противостояние двух проектов Конституции РФ происходило с вовлечением в него немалых политических сил, регионов, граждан. Созыв Конституционного совещания Указом Президента в июне 1993 года стал продолжением решений седьмого Съезда народных депутатов России о национальном «круглом столе». Однако в полной мере этой цели достичь не удалось. Политическая воля была, называя вещи своими именами, направлена на «решение вопроса о власти» через закрепление в Конституции особой формулы власти.

Конституционное совещание открыло новый важный этап в российском конституционном процессе. Политический процесс стал заимствовать политтехнологическими действиями. По иронии истории сам проект Конституционной комиссии в итоге в Кремле стали считать альтернативным, хотя тот отличался высшей степенью легитимности: в своё время проект был представлен Президентом; утверждён шестым Съездом народных депутатов и Конституционной комиссией; массив нормативно-правовых актов Съезда и Верховного Совета РФ по конституционной реформе касался именно этого проекта; он являлся официальным проектом, поддерживаемым Верховным Советом РФ; многие его положения вошли в большинство альтернативных ему проектов, включая президентский. «Парламентский проект» сохранял символическое значение целостной официальной конституционной альтернативы вплоть до 4 октября 1993 года, дня прекращения сопротивления Дома Советов РФ.

¹ Подробнее см. Часть шестую этой книги, с. 219–276.

Надо признать, что деятельность Конституционного совещания (июнь — август 1993 года) привела к конструктивному синтезу положений проекта Конституционной комиссии и проекта, предложенного Президентом РФ. В ходе состязательного конституционного процесса два официальных проекта стали основными источниками для доработки конституционного текста. Выступая на пленарном заседании Конституционного совещания 26 июня 1993 года, Б.Н. Ельцин отметил: «В результате напряжённой 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 положений и формулировок. В нём учтено всё лучшее из обоих проектов»¹. Об этом же сказано в Указе Президента РФ от 24 июля 1993 года № 1079 и в ряде других актов. Об этом свидетельствовали видные участники Конституционного совещания.

12 июля 1993 года Конституционное совещание одобрило **согласованный проект Конституции Российской Федерации**. В целом текст, обсуждавшийся на Конституционном совещании, имел много общего и с идеями, и с текстом Конституционной комиссии. Активная доработка этих проектов и в Конституционной комиссии, и в Конституционном совещании вела к их сближению в большинстве глав, кроме положений о властном механизме. Но политической основой на Конституционном совещании оставался текст «президентского проекта». Президент отстаивал своё видение «ствола власти». Это проявлялось в части широчайших полномочий Президента РФ (в сравнении с теми, что приняты в демократических конституционных системах) и его особого, по российской традиции — царского положения в системе органов государственной власти РФ. Закладывалась властная монополия на эпоху вперёд. Допускаем, что это наш российский путь в конституционализме. Однако столь же нашей, отечественной, российской отличительной чертой является и стремление к подлинному народовластию и самоуправлению. Как их совместить?..

Тем временем проект Конституции в августе 1993 года передали на обсуждение в регионы. Верховный Совет по требованию региональных Советов депутатов начал определяться с детальным по-

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 15. М., 1995–1996. С. 369–370.

рядком принятия новой Конституции на предстоящем ноябрьском Съезде народных депутатов РФ. В регионах обсуждение двух проектов Конституции завершалось требованием к федеральным центрам «выдать» по-настоящему единый проект. В Москве во второй декаде сентября была предпринята блицпопытка срочного досогласования обоих проектов Конституции в созданной Председателем Конституционной комиссии РФ Б.Н. Ельциным обновлённой Рабочей группе Комиссии под руководством Н.Т. Рябова. Но лишь годы спустя мы узнали, что к тому времени уже был подготовлен и завизирован целим рядом должностных лиц пресловутый президентский Указ о поэтапной конституционной реформе. Он открыл **последний акт драмы конституционной реформы 1990–1993 годов**¹.

В августе 1993 года Президентом РФ и Советом глав республик активно прорабатывался вопрос о создании «Совета Федерации» взамен списанных уже ими Съезда и Верховного Совета. Не получилось, и роспуск парламента не заставил себя долго ждать. Конституционный процесс был вздыхлен 21 сентября 1993 года президентским указом о прерывании осуществления законодательной, распорядительной и, наверное, самое главное и самое страшное для «эпохи беззакония и рейдерских захватов собственности», — контрольной функции Съездом народных депутатов и Верховным Советом России. Во имя завершения — о, ирония судьбы — «поэтапной конституционной реформы»! В ответ на основании заключения Конституционного Суда РФ в строгом соответствии с действовавшей Конституцией последовало прекращение полномочий Президента Ельцина со стороны Съезда и Верховного Совета. И принятие поправок к Конституции, призванных укрепить систему сдержек и противовесов в государственном механизме. Ельцин ожидаемо сим решениям не подчинился. Конституционный коллапс и ожесточённое противоборство достигли наивысшей точки в вооружённой конфронтации и эпизодах гражданской войны 3–4 октября 1993 года, повлекшими «наведение конституционного порядка» чрезвычайными мерами. За месяц с 5 октября по 11 ноября 1993 года Президенту удалось беспрепятственно полностью перекроить правовое пространство Российской Федерации.

На заключительной стадии роль официальных дискуссий по проекту Конституции была минимальной. С 11 октября до 8 ноября проект Конституции прошёл существенную доработку в Администрации

Президента при участии рабочих органов Конституционного совета, под личным контролем Президента РФ, который непосредственно вносил в него частичные правки. Ряд изменений в проект был внесён им перед его опубликованием для голосования. Но это был уже иной, окончательный текст проекта Конституции, вынесенный на голосование 12 декабря 1993 года. Новая Конституция Российской Федерации была опубликована 25 декабря 1993 года и вступила в силу на всей территории Российской Федерации.

3.

Таков своего рода **краткий курс истории явления Конституции Российской Федерации 1993 года** в видении автора этой книги.

Не просто очевидца или академического исследователя, а одного из инициаторов, организаторов и самых непосредственных участников конституционной реформы 1990–1993 годов с момента рождения её замысла до явления Российской Конституции Девяносто третьего. За исключением лишь одного месяца между 4 октября и 11 ноября 1993 года.

Детали о том, как развивались события, следуют ниже в данной книге. Не стоит сетовать на перегруженность повествования этими деталями, частное создаёт общее представление, синтезируя и укрепляя его.

Автор оставляет читателю должную свободу оценок и суждений и за собой сохраняет такую же свободу, ибо, перефразируя апостольское изречение, свободным можно стать, только уразумев истину (Ин 8, 32). Но, согласитесь, невозможно уразуметь её в полном соответствии со всеми обстоятельствами, не увидев их воочию или не постигнув их во взаимосвязи событий, действий и стоявших за ними интересов и мотивов.

Сделаем же вместе необходимый шаг в направлении такого понимания.

События конституционной реформы 1990–1993 годов, памятные для свидетелей, но остающиеся в тумане недосказанного для новых поколений, развивались так...

¹ Подробнее см. Часть седьмую этой книги, с. 277–327.



Секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев
во время процедуры тайного голосования.
Георгиевский зал Большого Кремлёвского Дворца. Москва. 1990 год

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

1990 ГОД:

ВОЗРОЖДЕНИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА.
НАДЕЖДЫ, ОБЕЩАНИЯ, ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Правозащитный конституционализм — Первый Съезд народных депутатов РСФСР — Декларация о государственном суверенитете РСФСР — Создание Конституционной комиссии — Рабочая группа, группа экспертов, секретариат и бюллетень Конституционной комиссии — Рождение первого проекта Конституции РФ — Принятие за основу и опубликование проекта Конституции РФ — Общественный конкурс на лучший проект Конституции — Политическая борьба вокруг проекта Конституции РФ

1.

Без сомнения, 1990 год был годом надежд, подкреплённых первыми значительными победами широких слоёв демократической общественности. Первая действительно состязательная, контролируемая обществом удачная избирательная кампания (октябрь 1989 года — март 1990 года), крупные решения первого Съезда народных депутатов РСФСР, избрание на высшую в России должность Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина — человека, олицетворявшего тогда стремление общества к переменам. Это был год возрождения многопартийности, год внесения в действующую Конституцию ряда базовых принципов современного демократического государства, наконец — год образования Конституционной комиссии и создания ею первого проекта Конституции новой России.

От союзного уровня эстафета реформы перешла к РСФСР. Принятие ключевых стратегических решений в этой области выпало на долю исторического первого Съезда народных депутатов РСФСР. Съезд принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР с перечнем основных целей и принципов реформы, которые должны были лечь в основу как новой Конституции РФ, так и нового Союзного договора. Принятая 12 июня 1990 года Декларация означала кардинальный шаг в политическом и юридическом оформлении реальной государственности стремительно обновляющейся Российской Федерации в составе обновлённого Союза. Декларация о суверените было обещанием, а выполнением обещанного должна была стать новая Конституция. По инициативе группы депутатов, включая автора этих строк, была сформирована Конституционная комиссия Съезда и приняты принципиально важные решения Съезда от 22 июня 1990 года о вынесении на референдум основных принципов проекта новой Конституции РСФСР и подготовке проекта Конституции РСФСР для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР уже в январе 1991 года. Так были официально заданы направление и темп конституционной реформы в Российской Федерации.

Можно сказать, что 1990 год проходил под знаком всеобщего возрождения конституционализма в современной России. В этом году произошло представление сначала достаточно целостной концепции нового конституционного строя Российской Федерации как демократического, правового, федеративного государства с социально-рыночной экономикой, а затем и цельного проекта новой Конституции. Концепция была основана на идее сдержек и противовесов, сбалансированности властного механизма, отношений государства и обще-

ства, федерации и её частей, России и обновлённого Союза. Системный взгляд позволял придать целостность и смысл отдельным тактическим шагам в государственно-правовой сфере.

Начало было весьма обнадёживающим, несмотря на то что работа законодателей отличалась острыми противоречиями и бурной полемикой. Работа продвигалась благодаря хорошо организованной профессиональной деятельности членов Конституционной комиссии и прежде всего её Рабочей группы, группы экспертов и секретариата. Такой подход принёс неизбежный результат в ближайшем будущем. Секрет первых несомненных достижений можно объяснить не просто отличной организацией, но и безграничной, казалось, пассионарностью многих действующих лиц начавшейся масштабной реформы.

...Работа над проектом новой Конституции началась на самом деле задолго до первого Съезда народных депутатов и образования Конституционной комиссии РСФСР.

Уже в 1987–1988 годах инициативу взял на себя межрегиональный клуб межпрофессионального общения «Перестройка» («Демократическая перестройка») — один из реальных интеллектуальных центров движения неформалов 1980-х годов и его семинар «Модели социализма». Это был интересный образец новой волны «правозащитного конституционализма». Использую здесь удачный термин В.Н. Пастухова. Примечательна его оценка: «*С точки зрения провозглашения прав, текст российской конституции 93-го года является уникальным. Ни одна конституция мира не собрала воедино такую энциклопедию всех мыслимых и немыслимых прав, и в этом огромная заслуга правозащитников*»¹. Но если правозащитное движение 1960–1970-х годов было выстроено вокруг идеи соблюдения советской конституции, то неформалы середины и конца 1980-х годов приступили к составлению проектов новых более целостных конституционных концепций.

Начало этой работе положил сам клуб, создавший примечательный документ эпохи перестройки под названием «Демократический наказ». Форма «наказа» и его название были предложены моим товарищем по клубу, тогда сотрудником Института научной информа-

¹ Проблему В.Н. Пастухов видит в том, что в этой борьбе за права и принципы забыли о том, что в конституционализме является главным: механизм реализации этих прав и свобод, механизм сдерживания государства. Ни одного реального механизма сдерживания не было заложено. Цит. по: Длинные волны российского конституционализма. Лекция 20 марта 2013 года.

ции по общественным наукам АН СССР Л.Б. Волковым в связи с готовившимся открытием XIX партийной конференции КПСС¹. Наказ, созданный в результате круглосуточных обсуждений беспартийными общественными деятелями различного толка, возраста и профессиональных знаний, во многом предвосхищал то, что позднее было сформулировано народными депутатами СССР в проекте Декрета о народовластии А.Д. Сахарова и народными депутатами РСФСР в проекте «Декрета о власти», а также в первых набросках Декрета о государственном суверенитете РСФСР².

Вряд ли можно оторвать историю конституционного процесса от последовательной увязки с историческими событиями Перестройки и шагов по укреплению государственной власти самостоятельности РСФСР.

Импульс конституционному творчеству придавали встречные потоки политической активности как сверху (политические реформы М.С. Горбачёва, избрание народных депутатов СССР и РСФСР, формирование их Съездов и Верховных Советов), так и снизу («броуновское» общественное движение самодеятельных гражданских инициатив, неформальных, незашоренных и весьма содержательных).

Съезд народных депутатов СССР 9 июня 1989 года принял Постановление «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР», в котором единодушно высказался за то, чтобы безотлагательно начать работу по подготовке новой Конституции — Основного Закона Союза ССР, создав с этой целью Конституционную комиссию³. Под председательством М.С. Горбачёва в состав Комиссии вошли сопредседатели межрегиональной депутатской группы народные депутаты СССР А.Д. Сахаров, Б.Н. Ельцин, а одним из чле-

¹ См.: Демократический наказ. Программные тезисы [к XIX партийной конференции] по перестройке политической системы в СССР (Пути к демократическому социализму). 1988, май.

² Параллельно в одном из документов коллега Л.Б. Волков предлагал нечто вроде корпоративного принципа организации власти. Мы тогда исходили из того, что сразу вынуть из политической системы её стержень — КПСС — означало бы создать риск её мгновенного обрушения. Предполагалось, что в обновлённой системе советов у КПСС будет представительство в «политической» курии, и в процессе состязания с «трудовой» и «экономической» куриями в СССР будет формироваться опыт демократии. Так что на определённом этапе социал-демократы были немного консерваторами, за что подвергались нещадной критике радикальбералов.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 3. Ст. 52

нов Комиссии стал народный депутат СССР академик О.Т. Богомолов, директор Института экономики мировой социалистической системы АН СССР, в котором с 1983 года работал автор этих строк. Состоялся наш памятный разговор с О.Т. Богомоловым о необходимости подготовки предложений от общественности для М.С. Горбачёва и союзной Конституционной комиссии. За дело с энтузиазмом взялся всё тот же клуб «Демократическая перестройка», проводивший заседания в ЦЭМИ АН СССР, и участники семинара «Модели социализма» при клубе, встречавшиеся как раз в ИЭМСС АН СССР. Экспертные предложения были подготовлены в кратчайшие сроки и переданы О.Т. Богомоловым М.С. Горбачёву.

К этому же периоду относится создание и обнародование проекта Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии А.Д. Сахарова (декабрь 1989 года). Проект был предложен народным депутатом СССР А.Д. Сахаровым на первом и единственном заседании Конституционной комиссии Съезда народных депутатов СССР 27 декабря 1989 года¹.

...Интересен такой исторический эпизод. Один из самых ранних его рукописных набросков — Декрет о народовластии (Декрет о правах Съезда народных депутатов) был передан автору этих строк, в ту пору — советнику межрегиональной группы союзных депутатов, А.Д. Сахаровым через народного депутата СССР С.Б. Станкевича для обсуждения и правки в первый же день работы I Съезда народных депутатов СССР 25 мая 1989 года². Так, А.Д. Сахаров получил рекомендации членов клуба «Демократическая перестройка».

Из сторонников правозащитного конституционализма и сформировалась группа единомышленников — ядро разработчиков проекта Конституции: сначала в клубе «Перестройка» («Демократическая перестройка»), позднее в демократическом блоке народных депутатов РСФСР, а затем и в Конституционной комиссии.

2.

На первом этапе Конституционная комиссия сразу же оказалась в эпицентре реформы, взяв на себя трудную миссию — сформулировать на базе идеи конституционализма новое видение правовых основ российской государственности на длительный исторический период.

¹ См.: Конституционные идеи Андрея Сахарова. М.: Новелла, 1990. С. 83.

² Факсимиле документов приводится в: «Из истории создания Конституции...». Т. 5. С. 90–91.

Действовавшая Конституция предполагала это. Конституция РСФСР 1978 года (в редакции Закона РСФСР от 27 октября 1989 года) относила к ведению Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в лице её высших органов государственной власти и управления вопрос принятия Конституции РСФСР и внесения в неё изменений (пункт 1 статьи 72). К исключительной компетенции Съезда народных депутатов РСФСР относилось «принятие Конституции РСФСР, внесение в неё изменений и дополнений» (пункт 1 статьи 104). Для изменения Конституции требовалось согласие не менее 2/3 от общего числа народных депутатов РСФСР (статья 185). При этом закреплялось, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)» (статья 5), закон о котором был принят только в конце 1990 года. Вот почему в первые же дни заседаний первого Съезда народных депутатов РСФСР, который начал работу 16 мая 1990 года, возникла дискуссия в отношении пунктов повестки дня об образовании Конституционной комиссии¹.

Сама идея о Комиссии зародилась ещё в период подготовки к первому Съезду народных депутатов РСФСР. Накануне 1 апреля 1990 года в ходе напряжённой и почти круглосуточной подготовки к первому заседанию демократической фракции только что (4 и 18 марта) избранных народных депутатов РСФСР, которой блистательно и самоотверженно руководил народный депутат СССР и РСФСР М.А. Бочаров, по инициативе автора этих строк из числа прогрессивных политиков и экспертов была сформирована «конституционная комиссия» одного из ведущих избирательных блоков, участвовавших в выборах народных депутатов РСФСР, — блока «Демократическая Россия». Целью было использовать интеллектуальный потенциал демократического движения на пользу реформируемому обществу². На заседании, прошедшем в конференц-зале одного из зданий Верховного Совета СССР на Новом Арбате, д. 19, этой группой была представлена первоначальная, но вполне себе целостная концепция конституционной реформы, получившая признание коллег и одобрение Б.Н. Ель-

цина. Там же в разговоре между Б.Н. Ельциным и автором этих строк была достигнута принципиальная договорённость о формировании Конституционной комиссии на предстоящем первом Съезде народных депутатов России.

Предложения о конституционной реформе были нами детализированы при подготовке платформы Ельцина как кандидата на пост Председателя парламента. И уже 25 мая 1990 года Б.Н. Ельцин, баллотируясь на должность Председателя Верховного Совета РСФСР, в своей программной речи заявил о необходимости проведения конституционных реформ. В частности, предлагалось «признать недействующими статьи Конституции России, препятствующие радикальным политическим и экономическим изменениям в республике», «образовать Комиссию по разработке новой Конституции России, которая должна быть вынесена на всенародный референдум и принята до введения президентства»¹. При этом выборы Президента планировалось провести не позднее мая 1991 года. Обратим внимание на представленный Ельциным именно такой порядок действия и будем держать это в уме, когда перейдем к событиям 1991–1992 годов.

Уже 6 июня 1990 года на Съезде народных депутатов РСФСР Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатов представил для обсуждения проект постановления об образовании Конституционной комиссии. В соответствии с проектом постановления Комиссия должна была состоять из 62 человек: 58 народных депутатов и 4 учёных, не являвшихся народными депутатами (первая версия состава Комиссии). Зачитывая список предполагаемых членов Комиссии, Р.И. Хасбулатов подчеркнул, что в нём «учтены фамилии тех товарищей, которые хотели участвовать в работе этой Конституционной комиссии»².

Вопрос о новой конституции стал одним из центральных при обсуждении и принятии Съездом 12 июня 1990 года *Декларации о государственном суверенитете РСФСР*³.

¹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 мая 1991 года «Об утверждении Закона РСФСР „О Президенте РСФСР“» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 234.

² См: Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 286.

³ См.: Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 51.

¹ Подробнее см.: Станских С.Н. Учреждение Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР в 1990 году: Хроника конституционной истории // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 110–143.

² См: Материалы Конституционной комиссии блока «Демократическая Россия» (март-апрель 1990 года) // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 38.

В Декларации были определены программные шаги перехода к конституционному строю. Будущие участники работы над проектом Конституции принимали непосредственное участие в разработке и редактировании Декларации¹, стремились заложить в этот документ программу построения демократического правового государства.

Один из распространённых мифов — то, что Декларации ставят в вину якобы разрушение Союза ССР. Согласен с коллегой по Конституционной комиссии С.Н. Бабуриным, что обвинение голословно и не основано на тексте документа².

Взглянем на один из ключевых — пункт 5 Декларации, где всё очевидно:

«5. Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливается:

полнома власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;

верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей территории РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории. Разногласия между Республикой и Союзом разрешаются в порядке, установленном Союзным договором;

исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России³;

полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;

право Республики участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР».

¹ Авторами двух первоначальных проектов стали Л.С. Мамут, В.Д. Зорькин, Ф.В. Шелов-Коведяев, А.Е. Шабад и А.Н. Медведев, а другого — Л.Б. Волков, Б.А. Золотухин, О.Г. Румянцев, К.В. Янков. См: Материалы Конституционной комиссии блока «Демократическая Россия» (март-апрель 1990 года) // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 38–47.

² См.: Бабурин С.Н. Русская государственность и Российское государство в системе ценностей и интересов современной политики, международного и конституционного права: морфология. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 198.

³ Нельзя не отметить, что не вполне удачная норма окончательной редакции статьи 9 главы 1 «Основы конституционного строя» о земле и других природных ресурсах находится в очевидном противоречии с этой нормой пункта 5 Декларации о государственном суверенитете РСФСР, выступая определённым препятствием, в частности, для социализации недр.

Съезд усилил положения пункта 5 и в заключительном пункте 15 Декларации, на сохранении которого пришлось настаивать:

«15. Настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства».

Благодаря именно этому пункту 15 весь документ стал официальным обещанием и политической программой Съезда народных депутатов. Актуальной и сегодня, десятилетия спустя. С упоминавшимся выше С.Н. Бабуриным мы вели непрерывные споры, а вот в этом вопросе — солидарны: «Декларация 1990 г. должна по-прежнему оставаться основой российского конституционного строительства»¹.

Через четыре дня после принятия Декларации, 16 июня 1990 года, Съезд народных депутатов РСФСР принял Постановление «Об образовании Конституционной комиссии»². Комиссия конституировалась как официальная, самая многочисленная и ведущая комиссия Съезда, призванная обеспечивать развитие концепции новой Конституции, подготовку проекта новой Конституции РФ и одновременно принимать участие в реформировании действующего Основного Закона и проведении конституционной реформы в Российской Федерации. (Именно этот статус по поручению Съезда позже был закреплён Верховным Советом РФ в утверждённом им в начале 1992 года Положении о Конституционной комиссии.)

Конституционная комиссия была образована из народных депутатов РСФСР в составе Председателя, заместителя Председателя и 100 членов Комиссии. Председателем её стал только что избранный Съездом Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин (трудный марафон по его избранию продолжался несколько дней), а заместителем — избранный по предложению автономий первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатов. При этом, с одной стороны, учитывалась старая советская традиция, по которой первым замом главного должностного лица должен был быть обязательно представитель национальных образований, с другой — профессор демократических взглядов Р.И. Хасбулатов был кан-

¹ Бабурин С.Н. Русская государственность и Российское государство в системе ценностей и интересов современной политики, международного и конституционного права: морфология. С. 198.

² См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 года № 37-1 «Об образовании Конституционной комиссии» // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 55.

дидатурой, согласованной со «старостой» демократической фракции С.А. Филатовым и его заместителем В.В. Волковым. Поэтому изначальная договорённость с Б.Н. Ельциным о занятии этого поста автором этих строк реализоваться не могла. При формировании Комиссии ключевые политические силы, регионы, многочисленные депутатские объединения — все хотели видеть в ней своих представителей. Сначала решили формировать комиссию исключительно от региональных депутатий. Однако скоро стало ясно, что в «списке 86» прочное большинство занимали «консерваторы». Тогда Б.Н. Ельцин поддержал наше предложение ввести дополнительно в состав Конституционной комиссии группу депутатов-правоведов, юристов-практиков, обществоведов и управленцев, что обеспечило равенство и соревновательность между основными политическими силами¹.

Иногда в литературе встречается мнение, что Комиссию сознательно не стали формировать — вопреки традиции предшествующих лет — из представителей общественности, видных учёных, ограничившись лишь народными депутатами РСФСР. Но по факту это не так. В число 1068 народных депутатов РСФСР, избранных на первых подлинно демократических выборах, как раз и вошли разночинные представители общественности, к тому же отобранные в открытой политической борьбе, а не в ретортах политических технологий. Члены Конституционной комиссии от республик, краёв, областей, автономных областей и ряда автономных округов РСФСР на самом деле представляли зачастую не столько регион, сколько определённую партию (депутатскую группу). Получилось несколько громоздко, этакий весьма непростой в управлении мини-съезд в 102 человека, зато политически представительный, с профессиональным участием и, наконец, с ощутимым присутствием реформаторских сил, что для предстоящей ответственнейшей работы было значимым условием.

То обстоятельство, что Комиссия возглавлялась высшим должностным лицом России (сначала Председателем Верховного Совета, а затем Президентом РФ), обеспечило ей самый прочный статус. На практике она состоялась в качестве авторитетного представительного собрания, в работе которого в дальнейшем принимали участие не только избранные в неё народные депутаты России, но и высшие должностные лица государства — Президент РФ, руководители регионов, главы федеральных и региональных ведомств.

¹ См.: Служебная записка от 21 июня 1990 года «О начале и порядке деятельности Конституционной комиссии» // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 67.

В этом была специфика статуса уникальной Конституционной комиссии. Она стала своего рода кадровым ресурсом, из которого пополнялись возникающие в ходе реформы руководящие должности. Показательно, что при этом члены Комиссии продолжали привлекаться к работе в ней даже после избрания (назначения) на другие должности, подтверждая высочайший авторитет Комиссии. Такое положение дел позволяло сохранять высокий аппаратный и политический вес Комиссии. Отолоски той поры слышны и ныне: достаточно взглянуть на список лиц, подписавших в 2006 году обращение к Президенту России о необходимости сохранения конституционного наследия России¹; многие из участников работы в Конституционной комиссии по-прежнему в строю и продолжают служить обществу и государству.

Законодательство той поры отражает место Конституционной комиссии в реформируемой политической системе. При создании она именовалась «Конституционная комиссия» — по аналогии с подобными комиссиями прежних времён. В ряде других правовых актов Комиссия именовалась «Конституционная комиссия Российской Федерации», что соответствовало её авторитету и тому факту, что с 10 июля 1991 года её возглавлял уже не народный депутат Российской Федерации, а избранный Президент Российской Федерации. И лишь один раз она была поименована как «Комиссия Съезда»: в печально известном Указе Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Фе-

¹ В 2006 году автор этих строк предложил использовать 15-летие Конституции, чтобы обратить внимание государства и общества на вопросы истории новейшего российского конституционализма. Пять десятков видных конституционалистов, учёных, общественных и государственных деятелей подписали подготовленное обращение на имя Президента с инициативой подготовки многотомной истории создания Конституции Российской Федерации (см.: «Из истории создания Конституции...». Т. 6. С. 14–17). Вскоре после начала издательского процесса официальные лица, впервые за 15 лет молчания, вспомнили историю. В принятом весной 2007 года Обращении Государственной Думы справедливо отмечалось, что «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» (см: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 7 марта 2007 года «Об Обращении Государственной Думы к Председателю Правительства РФ М.Е. Фрадкову о необходимости принятия мер по сохранению материалов, связанных с подготовкой проекта Конституции РФ» // С3 РФ. 2007. № 12. Ст. 1362).

дерации». Примечательно, что даже этот указ, прервавший 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, члены которой могли продолжать работу, пусть и в качестве экспертов, над проектом Конституции РФ и после роспуска Съезда и Верховного Совета РФ...

В течение 10 дней после создания Конституционной комиссии Съезд дал ей несколько серьёзных поручений. Да ещё каких! Съезд не давал скучать своей крупнейшей Комиссии. Первым стало поручение от 16 июня 1990 года подготовить и внести на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР проект закона РСФСР об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР. Это постановление отражало начавшуюся борьбу различных подходов к концепции конституционной реформы. Съезд изначально резервировал такое умеренное направление, как внесение изменений в действовавший Основной Закон. Хотя эту задачу выполнял в дальнейшем главным образом Комитет Верховного Совета РФ по законодательству.

В Постановлении Съезда от 20 июня 1990 года «О механизме народовластия в РСФСР»¹ содержалось поручение Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии доработать принятый за основу проект Декрета о власти и представить его на рассмотрение Съезда.

Наконец, 22 июня 1990 года Съезд принял ключевое постановление «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР»², которым поручал Верховному Совету РСФСР вынести на референдум основные принципы проекта новой Конституции РСФСР и вместе с Конституционной комиссией (с учётом итогов референдума) подготовить проект Конституции РСФСР для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР в январе 1991 года (к идеи такого референдума вернулись в конце 1992 года, и особенно бурно она обсуждалась в первом квартале 1993 года, см. *Часть пятую* этой книги).

¹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 года № 51-І «О механизме народовластия в РСФСР» // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 62.

² См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 года № 57-І «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР» // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 73.

Кроме этого, в тот же день Съезд принял постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» (основы нового Союзного договора), которым поручил Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать основные направления нового Союзного договора. Этот вопрос не стал предметом деятельности Комиссии, два таких мегавопроса «поднять» одной Конституционной комиссии было просто невозможно, тем более что буквально через полгода решением второго Съезда народных депутатов была создана самостоятельная комиссия Съезда по разработке предложений к проекту Союзного договора.

Политические поручения верховной власти были получены. Надо было приступить к работе. Развёрнутые предложения на этот счёт были направлены высшим руководителям Комиссии 21 июня 1990 года. Они были одобрены руководством и поддержаны Комиссией в целом¹.

22 июня 1990 года в перерыве между заседаниями Съезда в Большом Кремлёвском Дворце прошло первое пленарное заседание Конституционной комиссии. На нём было получено принципиальное согласие Комиссии на решение организационных вопросов и начало работы над выполнением поручений Съезда.

По итогам пленарного заседания в тот же день Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин издал Распоряжение «О порядке деятельности Конституционной комиссии»; назначил секретарём комиссии² О.Г. Румянцева; утвердил состав Рабочей группы Конституционной комиссии (31 человек), возложив руководство ею на секретаря комиссии; 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 год. Этим планом 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 года завершить подготовку проекта с последующей

¹ См.: Служебная записка от 21 июня 1990 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 64-69.

² С конца 1991 года должность секретаря была преобразована в должность ответственного секретаря Конституционной комиссии с правами председателя комитета Верховного Совета РФ.

публикацией в печати и внесением проекта на обсуждение Съезда в начале 1991 года.

Б.Н. Ельцин предоставил секретарю Комиссии, что называется, полный карт-бланш. Это произошло не случайно. Мы были знакомы ещё со времён деятельности Межрегиональной депутатской группы нового союзного парламента (1989–1990 годы) и поэтому считали друг друга коллегами и соратниками, частью единой команды, не связанными административными цепочками «босс — подчинённый», что было важнейшей чертой отношений между политиками призыва 1988–1990 годов¹.

Вспоминается, как сразу после избрания Ельцина Председателем Верховного Совета РСФСР 29 мая 1990 года мы присели с ним для разговора в Георгиевском зале Большого Кремлёвского Дворца. Он поблагодарил за активное участие в организации его избрания и спросил: «Где Вы себя видите теперь?» Мой ответ был однозначным: «Вашим заместителем в Конституционной комиссии». На том и порешили. Оказав такое доверие, Б.Н. Ельцин спокойно мог сосредоточиться на других направлениях работы Съезда и Верховного Совета, ибо за Конституционную комиссию он был спокоен, что не раз подчёркивал. Служение высокой задаче создания нового конституционного строя было осознанным политическим решением, продиктованное субъективной волей и объективной потребностью и общественным запросом в переменах.

¹ Автор этих строк являлся представителем новой волны политических «неформалов» 1980-х, до избрания народным депутатом РСФСР в 1990 году — председателем клуба «Перестройка» («Демократическая перестройка») и сопредседателем молодой независимой Социал-демократической партии России. Помогали в политической работе академические исследования в области отношений власти и науки, а также политических реформ в европейских странах социализма, наличие неформальных отношений с политиками Центральной и Восточной Европы, многих союзных республик, а также образование, полученное в МГУ им. М.В. Ломоносова и Будапештских университетах им. Лоранда Этвеша и Карла Маркса по специальности «страноведение, экономическая и политическая география зарубежных социалистических стран». Ничто из перечисленных страниц политической, общественной, научной биографии, включая окончание аспирантуры МГЮА и защиты кандидатской диссертации по юридическим наукам (специальность «государственное право»), не помешало А.А. Собчаку, в свойственной ему безапелляционной манере, при описании конституционного процесса в 1995 году, уже после всех громких перипетий конституционной реформы, делать ремарки в адрес своего политического оппонента как «человека молодого и честолюбивого, физика по образованию, который по иронии судьбы и прихоти истории занялся столь необычным для себя делом». (См.: Собчак А.А. Жила-была коммунистическая партия. Спб.: Лениздат, 1995).

Достаточно долго нас связывали подлинно товарищеские и равноправные отношения. Борис Николаевич обращался напрямую с просьбами помочь организовать его избрание Председателем Верховного Совета либо подготовить тезисы выступления в качестве кандидата на эту должность, то сделать проект Декларации, то — предложения по конституционной реформе или высказать своё мнение по актуальному вопросу внутренней или внешней политики. «Ранний» Ельцин умел слушать и слышать. Мне кажется, что секрет успеха и длительной непотопляемости Конституционной комиссии был именно в этих особых наших отношениях. Расхождения наступили и сыграли свою роль позже, когда Ответственный секретарь и народный депутат России продолжал сохранять право на особое мнение, чего окружение Ельцина, «лепившее» нового царя, терпеть уже не захотело.

3.

Стоит упомянуть несколько имён, внесших вклад в создание проекта Конституции с самого начала работы над ним, с 1990 года и в последующие годы. Мы действовали максимально прозрачно, отмечая роль каждого, кто был причастен к столь значимому делу. Имена всех политиков, общественных деятелей, специалистов, учёных, внёсших политический и творческий вклад, отражены в многочисленных документах и материалах, полные перечни участников различных стадий российской конституционной реформы 1990–1993 годов приводятся в целом ряде изданий¹.

¹ Среди них: Список участников работы над проектом Конституции РФ, принятым Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 года и опубликованным для всенародного обсуждения см.: «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 664–667; Список участников работы над проектом Конституции Российской Федерации в Конституционной комиссии в 1992 году см.: План мероприятий по выполнению Постановления шестого Съезда народных депутатов РФ «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 46–51; Состав оперативной группы по анализу и обобщению предложений и замечаний по проекту Конституции Российской Федерации, утвержденный Распоряжением Президента РФ от 26 мая 1993 года № 386-рп // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. Ст. 2058; Список участников работы над проектом Конституции РФ в Конституционном совещании при Президенте РФ (июнь — октябрь 1993) // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 1. М.: Юрид. лит., 1996. С. 76–129; Именной указатель многотомного издания «Из истории создания Конституции Российской Федерации».

Подробнее расскажем о **рабочем ядре Конституционной комиссии** — Рабочей группе, Группе экспертов и Секретариате, внесших огромный вклад в дело конституционной реформы и создание проекта новой Конституции РФ.

С 22 июня 1990 года, практически на весь срок депутатских полномочий, отпущеный народным депутатам РФ созыва 1990–1995 годов, прерванный 4 октября 1993 года, группа разработчиков проекта Конституции стала (при поддержке экспертов, секретариата и соратников) одним из ведущих политических и творческих, креативных центров новой парламентской и политической деятельности. Группу создателей проекта Конституции составляли высокообразованные депутаты и эксперты, имеющие представление о том, какая Конституция нужна России и какова роль начавшейся конституционной реформы в общем политическом процессе. В её состав мы с коллегами предложили Председателю включить депутатов — учёных и практиков, обладавших необходимым знаниями и опытом; из 31 человека 25 были обществоведами, 22 были докторами и кандидатами наук¹.

В состав Рабочей группы Конституционной комиссии официально были включены²:

- 1) Хасбулатов Руслан Имранович — д-р экон. наук, профессор, заместитель Председателя Конституционной комиссии, руководитель группы (Чечено-Ингушская АССР, н.т.о. 137);
- 2) Румянцев Олег Германович — научный сотрудник, секретарь Конституционной комиссии (Москва, т.о. 19);
- 3) Адров Валерий Михайлович — канд. филос. наук (Астрахань, т.о. 275);
- 4) Амбарцумов Евгений Аршакович — канд. ист. наук (Москва, т.о. 53);
- 5) Арсланова Фануза Шарафиевна — юрист (Ямало-Ненецкий АО, т.о. 729);
- 6) Бабурин Сергей Николаевич — канд. юрид. наук (Омск, т.о. 539);
- 7) Баловнев Владислав Петрович — политработник (Кемеровская обл., т.о. 442);

ции. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. (10 кн.) / под ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клювер; Фонд конституционных реформ. 2007–2010. Т. 6. С. 1031–1118.

¹ См.: Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 22 июня 1990 года «О порядке деятельности Конституционной комиссии» // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 69–72.

² В 1990–1993 годах функции руководителя Рабочей группы Конституционной комиссии, с января 1992 года де-юре выполнял О.Г. Румянцев.

- 8) Безруков Игорь Александрович — адвокат (Владимирская обл., т.о. 300);
- 9) Бигнов Рамиль Имамагзанович — партийный работник (Башкирская АССР, т.о. 783);
- 10) Варов Владимир Константинович — юрист (Ленинград, т.о. 121);
- 11) Веденников Николай Трофимович — д-р юрид. наук (Томск, т.о. 698);
- 12) Волков Леонид Борисович — канд. юрид. наук (Москва, т.о. 51);
- 13) Захаров Михаил Львович — д-р юрид. наук (Москва, т.о. 13);
- 14) Золотухин Борис Андреевич — адвокат (Москва, т.о. 46);
- 15) Кадышев Владимир Дмитриевич — канд. ист. наук (Ульяновск, т.о. 732);
- 16) Клювгант Вадим Владимирович — юрист (Магнитогорск, т.о. 758);
- 17) Ковалёв Сергей Адамович — канд. биол. наук (Москва, т.о. 58);
- 18) Кожокин Евгений Михайлович — канд. ист. наук (Москва, т.о. 21);
- 19) Лукин Владимир Петрович — д-р ист. наук (Московская обл., н.т.о. 9);
- 20) Мазаев Владимир Дмитриевич — канд. юрид. наук (Волгоград, т.о. 309);
- 21) Макаркин Николай Петрович — д-р экон. наук (Мордовская АССР, т.о. 839);
- 22) Медведев Павел Алексеевич — д-р экон. наук (Москва, т.о. 56);
- 23) Митюков Михаил Алексеевич — канд. юрид. наук (Хакасская АО, т.о. 212);
- 24) Пименов Револт Иванович — д-р физ.-мат. наук (Коми АССР, т.о. 828);
- 25) Подопригора Владимир Николаевич — советский работник (Удмуртская АССР, н.т.о. 135);
- 26) Рыков Юрий Александрович — д-р физ.-мат. наук (Горький, т.о. 353);
- 27) Тиунов Олег Иванович — д-р юрид. наук (Пермь, т.о. 574);
- 28) Цанн-Кай-Си Фёдор Васильевич — д-р филос. наук (Владимир, т.о. 299);
- 29) Шахрай Сергей Михайлович — канд. юрид. наук (Московская обл., н.т.о. 10);
- 30) Шейнис Виктор Леонидович — д-р экон. наук (Москва, т.о. 47);
- 31) Шелов-Коведяев Фёдор Вадимович — канд. ист. наук (Москва, т.о. 49).

В задачи Рабочей группы входили непосредственная проработка содержательных вопросов и обеспечение выполнения установленного графика. Именно она несла в дальнейшем основную ежедневную нагрузку как по подготовке проекта новой Конституции, так и по согласованию её положений с предложениями субъектов права законодательной инициативы и широких кругов общественности.

С признательностью выделим, прежде всего, серьёзно помогавших советом старших коллег — узкий круг единомышленников, своего рода ядро Рабочей группы, куда входили с 1990 года депутаты Л.Б. Волков, М.Л. Захаров, В.Л. Шейнис, Ф.В. Цанн-Кай-Си, В.М. Адров, Ю.А. Рыков, Б.Л. Золотухин (а с осени 1991 года — также С.Н. Булдаев, А.Ф. Ковлягин, И.В. Федосеев). С Л.Б. Волковым мы

были соратниками по клубу «Перестройка» и СДПР. Широко образованный человек, В.Л. Шейнис был знаком автору этих строк по академическим годам, занимаясь исследованиями в соседнем «институте капстраниц» — ИМЭМО АН СССР. С другим членом Рабочей группы — Е.А. Амбарцумовым мы работали в одном отделе в «Институте соцстран», ИЭМСС АН СССР. В ходе подготовки к первому Съезду в московской депутатской группе мы познакомились с членами будущей Рабочей группы Конституционной комиссии, в частности, с замечательным адвокатом Б.А. Золотухиным, легендарными правозащитниками С.А. Ковалёвым и Р.И. Пименовым. Иные депутаты из регионов были привлечены в Рабочую группу, ибо проявили активность и инициативу при подготовке к заседаниям либо в ходе самих заседаний первого Съезда. Все другие депутаты — члены Комиссии и её Рабочей группы принимали участие, когда это позволял сверхнапряжённый график того времени, ибо многие сами возглавляли парламентские комитеты. Казалось, что сам высокий общественный призыв связал нас всех в дружную команду, где препятствием к общению не были ни различия в специальности, ни разный трудовой стаж или политический статус.

Показательно, что внутри Рабочей группы не было разделения на депутатов и экспертов. Но о команде экспертов надо рассказать отдельно. Эксперты трудились беззаветно, это надо признать.

Прежде всего, слова признательности — членам старой гвардии экспертов. Изначально экспертов предложил автору этих строк народный депутат РСФСР Л.Б. Волков, который учился с М.С. Горбачёвым на юрфаке МГУ по специальности «государственное право», защитил кандидатскую диссертацию и публиковал работы по специальности. Рекомендации кандидатур экспертов основывались на знании их возможностей, что было тогда легко проверить. Бессменно в состав группы экспертов в 1990 году входили: опытнейшие преподаватели Московского юридического института (ныне — МГЮА им. О.Е. Кутафина) В.А. Кикоть и привлечённый по его предложению признанный специалист по конституциям зарубежных стран профессор-энциклопедист Б.А. Страшун; главный научный сотрудник Института государства и права АН СССР независимый Л.С. Мамут из сектора буржуазного государственного права ИГПАН, который специализировался на марксизме, а в дальнейшем на теории государственного права, он представил автору этих строк в дни первого Съезда народных депутатов РСФСР «четвёртого богатыря», профессора Высшей заочной школы МВД СССР, учёного редких стратегических взглядов В.Д. Зорькина, специалиста по истории политических и правовых уч-

ний. Вскоре Зорькин был избран коллегами руководителем группы экспертов. К ним также присоединились Э.М. Аметистов¹, Т.Г. Морщакова, В.М. Савицкий, позже — Е.А. Данилов и В.И. Лафитский, а также адвокат Г.В. Вилинбахов, В.Б. Евдокимов, будущий депутат Госдумы М.В. Емельянов, И.Б. Михайловская, Б.С. Крылов, Е.В. Кукушкин, В.И. Купченко, О.Е. Кутафин, М.И. Пискотин, Б.М. Пугачёв, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, депутат Мособлсовета и соратник по СДПР К.В. Янков и другие эксперты. С 1992 года группа экспертов Конституционной комиссии стала именоваться Научно-консультативным советом, который возглавил Е.А. Данилов. Юристы аппаратов профильных комитетов Верховного Совета РФ также фактически принимали участие в работе Конституционной комиссии, работая с народными депутатами — членами Комиссии, готовя их позиции, тексты, выступления, а иногда присутствуя на заседаниях Конституционной комиссии вместо депутатов (так, главный сотрудник аппарата Комитета Верховного Совета РФ по международным делам, юрист А.Н. Домрин помогал члену Конституционной комиссии, председателю этого комитета Е.А. Амбарцумову). Не все закрепились сразу. Так, предложенные изначально Ельцину эксперты Б.П. Курашвили, И.М. Клямкин и М.А. Федотов по ряду причин не вошли в почти круглосуточно нёсший вахту «штаб Комиссии»; впрочем, М.А. Федотов сыграл активную роль в органах Конституционного совещания в 1993 году.

Здесь же упомянем руководителей и сотрудников секретариата Комиссии, которые выполняли не только организационные функции, но с завидным постоянством выходили с прекрасными креативными предложениями. Секретариат (аппарат) был рабочим органом Конституционной комиссии, под общим руководством секретаря (Ответственного секретаря) Комиссии он вёл большую обеспечительную работу: организовывал заседания и текущую работу Комиссии, группы экспертов (научно-консультативного совета) и Рабочей группы, осуществлял взаимодействие с комитетами Верховного Совета РФ и комиссиями его палат по вопросам конституционной реформы, готовил справочные и аналитические материалы, обобщал поступаю-

¹ Сотрудник Института законодательства, юрист Э.М. Аметистов в марте 1990 года проиграл на выборах народных депутатов РСФСР, но включение в группу экспертов Конституционной комиссии, а затем и внесение его кандидатуры в список кандидатов на должность судьи Конституционного Суда стало для него не «утешительным призом», но естественной формой применения его потенциала и знаний в государственной сфере.

щие предложения и замечания к проекту Конституции, организовывал контакты с научно-исследовательскими учреждениями и СМИ, а также международные контакты. Секретариат столь крупной и сложной Комиссии был поставлен в условия круглосуточной работы — творческой, организационной, технической. С июня 1990-го по январь 1991 года аппарат возглавлял рекомендованный В.Л. Шейнисом один из лидеров демократического Клуба учёных АН СССР, физик А.А. Собянин, привлёкший к работе в Секретариате своих коллег и единомышленников — Д.А. Юрьева, Г.Я. Ковальскую и других. С февраля 1991-го по 1 октября 1993 года Секретариат возглавлял аспирант В.Д. Зорькина, молодой перспективный юрист и эффективный организатор А.А. Гольцблат. Автор с благодарностью вспоминает самоотверженный вклад этих коллег, справлявшихся с возложенной на них миссией более чем успешно до самых последних часов жизнедеятельности Дома Советов Российской Федерации.

Поскольку в ходе круглосуточных, повторюсь, бесед и размышлений уже сложился план будущего проекта Конституции, достаточно быстро определили координаторов шести подкомиссий в Конституционной комиссии для работы над ключевыми разделами: «Общие принципы конституционного строя Российской Федерации» — А.А. Амбарцумов, О.Г. Румянцев; «Избирательная система, высшие органы государственной власти и местного самоуправления» — Л.Б. Волков, В.Л. Шейнис, В.Д. Зорькин; «Экономическая система и социальные гарантии» — М.Л. Захаров, П.А. Медведев; «Национально-государственное и территориальное устройство и новый Союзный договор» — Г.В. Старовойтова, Ф.В. Шелов-Коведяев¹; «Права человека и гражданина» — С.А. Ковалёв, С.В. Сироткин, к работе над ним были привлечены известные правозащитники Р.И. Пименов, М. Петросян, Т.Г. Морщакова, юрист Э.М. Аметистов; наконец, «Судебно-правовая система» — Б.А. Золотухин, И.А. Безруков, В.М. Савицкий, Т.Г. Морщакова, Э.М. Аметистов.

4.

В первой половине июля 1990 года, как только были решены вопросы, связанные с обеспечением эффективной деятельности

¹ В критический момент на рубеже 1991–1992 годов подготовка текста этого раздела, ставшего основой Федеративного договора, легла на плечи Е.А. Данилова, В.А. Кикотя, Л.С. Мамута, Б.А. Страшунова и автора этих строк во взаимодействии с командой учёных, работавших под началом председателя Совета Национальностей Р.Г. Абдулатипова.

Комиссии¹, основное внимание сосредоточили на главной творческой и политической задаче — работе над проектом новой Конституции РФ, характер которой определяли заданные постановлениями Съезда довольно жёсткие сроки. В июле-августе 1990 года шла подготовка к написанию первого проекта: обсуждения с политикаами и экспертами; сбор материалов, предложений и идей (которыми на волне подъёма гражданской активности был буквально пропитан воздух!), в том числе в поездках по стране и за её пределы. Была организована работа постоянного интеллектуального центра, положено начало формированию конституционной библиотеки, наложено регулярное обеспечение членов огромной Комиссии необходимыми разработками.

К концу августа 1990 года были согласованы концепция, структура и основные принципы новой Конституции, тезисы основных её разделов. С задачей успешно справилась немногочисленная группа из депутатов и экспертов, выехавшая на первую творческую сессию на подмосковную базу Совмина РСФСР «Архангельское» для текстуальной проработки конкретных разделов, статей и новелл, полученных из шести подкомиссий.

В этой книге нет возможности повторять основные идеи и концепции проекта Конституции, впервые подробно и системно описанные по «горячим следам» в монографии 1993–1994 годов по основам конституционного строя Российской Федерации². Напомним его структуру. Как видите, действующая Конституция Девяносто третьего практически полностью восприняла её:

«ПРЕАМБУЛА

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

¹ Читатель может заглянуть «за кулисы» этой работы, познакомившись с приводимыми меморандумами о работе Комиссии, отчётами о заседаниях её подкомиссий, подготовленными для членов комиссии и для народных депутатов — членов Верховного Совета РСФСР. См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 89, 114.

² Подробнее об особенностях структуры проекта Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, и заложенных в его разделах концепциях см.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя Российской Федерации (понятие, содержание, вопросы становления). М.: Юрист, 1994.

ГЛАВА I.	Общие положения
ГЛАВА II.	Гражданство
ГЛАВА III.	Гражданские права
ГЛАВА IV.	Политические права и свободы
ГЛАВА V.	Социальные, экономические и культурные права
ГЛАВА VI.	Гарантии прав и свобод человека
ГЛАВА VII.	Основные обязанности
РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ.	ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
ГЛАВА VIII.	Собственность, труд, предпринимательство
ГЛАВА IX.	Политические партии и иные общественные объединения
ГЛАВА X.	Религия и религиозные объединения
ГЛАВА XI.	Наука, образование, воспитание и культура
ГЛАВА XII.	Семья
ГЛАВА XIII.	Средства массовой информации
РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ.	ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО
ГЛАВА XIV.	Состав и территория Российской Федерации
ГЛАВА XV.	Компетенция Российской Федерации, республик и федеральных территорий
ГЛАВА XVI.	Языки
РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ.	СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
ГЛАВА XVII.	Задачи государства. Высшие органы государственной власти
ГЛАВА XVIII.	Президент Российской Федерации
ГЛАВА XIX.	Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации
ГЛАВА XX.	Правительство (Совет Министров) Российской Федерации
ГЛАВА XXI.	Судебная власть
ГЛАВА XXII.	Прокуратура и следственный комитет
ГЛАВА XXIII.	Местная власть и местное самоуправление
ГЛАВА XXIV.	Финансы и бюджет
ГЛАВА XXV.	Защита государства
ГЛАВА XXVI.	Чрезвычайное положение
РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ.	ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
ГЛАВА XXVII.	Порядок изменения Конституции
ГЛАВА XXVIII.	Вступление Конституции в силу
ГЛАВА XXIX.	Столица и государственные символы Федерации
РАЗДЕЛ СЕДЬМОЙ.	ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
ГЛАВА I.	О правах, свободах и обязанностях человека и гражданина
ГЛАВА II.	О социально-экономических статьях
ГЛАВА III.	О федеративном устройстве

ГЛАВА IV.	О системе государственной власти
ГЛАВА V.	О судебной власти
ГЛАВА VI.	О законодательстве Российской Федерации ¹ .

Координаторы подкомиссий нередко проводили заседания совместно с профильными подразделениями Верховного Совета РСФСР и его палат. В этом был глубокий смысл, подчёркнутое стремление с самого начала избежать конкурирующего законотворчества, которое в итоге и подорвало наличие целостного проекта Конституции. И виною тому зачастую стали известные слабости человеческой природы — стремление к верховенству, искушение «медными трубами», частные вкусовые предпочтения и т.п., чего обойти удавалось не всегда, что неудивительно на фоне специфических для России моделей политической культуры доминирования и общественного подчинения.

Примечательной чертой нашей работы в 1990-м и последующих годах стало укрепление отношений между представителями власти и деятелями науки. С самого начала работы выстраивалась практика равноправных творческих конструктивных контактов с научным сообществом как России, так и международным. Рабочая группа поддерживала тесные связи с профильными институтами — прежде всего Институтом государства и права АН, Институтом законодательства и сравнительного правоведения (ранее — ВНИИ советского законодательства при Министерстве юстиции СССР), МГУ им. М.В. Ломоносова, Саратовским юридическим институтом им. Д.И. Курского и юридическими факультетами других ведущих вузов, высшими судами, прокуратурой, нотариатом и адвокатурой. Взаимодействие с главными социологическими центрами России, постоянное неформальное внимание к письмам и предложениям, потоком поступавшим в Конституционную комиссию, обеспечивали необходимую обратную связь с обществом.

Признаком эпохи можно считать намеренную открытость Конституционной комиссии для международного сотрудничества.

Хочется развенчать один укореняемый в последнее время миф, что в создании Конституции РФ принимали активное и чуть ли не определяющее участие американцы. Нет, это не так. Ни о каком написании текста речь даже не могла идти вообще, с натяжкой это можно было назвать обменом опытом. Мы с самого начала работы

¹ См.: Проект Конституции Российской Федерации 21-02-91 23:35 // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 63–117.

над проектом постарались установить взаимодействие с целым рядом известных конституционалистов — Франции, Германии, Испании, Италии, Польши, Венгрии, США и ряда других стран. Детально изучали американский конституционный опыт. Это сотрудничество, согласованное с руководством Конституционной комиссии и Верховного Совета Российской Федерации, было абсолютно прозрачным. Были поддержаны взаимные визиты экспертов наших стран, проведение встреч с практиками конституционализма, предоставление международных и американских научных изданий (от многотомного собрания «Конституции стран мира» под редакцией Алберта Блаустайна до самых последних монографий по различным вопросам конституционализма). Интересная деталь: бессменный (с 1987 года по настоящее время) Директор Библиотеки Конгресса США Джеймс Биллингтон как-то в 1992 году на целую неделю предоставил автору этих строк свой кабинет со всеми необходимыми документами и материалами знаменитого на весь мир учреждения — для изучения особенностей американского федерализма. Ничего «сомнительно-го» в этом не было. Никто никого не вербовал, не обращал в свою веру, не навязывал взглядов. Другое было время. Наши партнёры с видимым интересом и неподдельным энтузиазмом делились своим опытом и знаниями — во всех странах, с которыми мы открывали многолетнее, как тогда представлялось, сотрудничество в области конституционализма.

Разработка новой российской Конституции не была таинством, скрытым от глаз мирового сообщества, тем паче, что рубеж 1980–1990 годов был отмечен всплеском конституционного правотворчества в мире, и обмен опытом становился делом естественным. В ряде стран (Венгрии, Польше, Чехословакии, Румынии, республиках Югославии, ЮАР и других странах Африки) работали комиссии, занятые обновлением Основных Законов. В недрах Европейского экономического сообщества рождался проект будущей Конституции Европейского союза. Творческое развитие международных политических и научных связей членов Комиссии позволяло использовать исторический опыт стран с богатым конституционным прошлым, вести поиск коллег и единомышленников. Сложились устойчивые связи с ведущими специалистами в области конституционного права, политологами и историками¹.

¹ Помимо экспертизы членов Венецианской комиссии ЕС, мы получали дельные предложения и советы от М.-Г. Альвареса, А. Блаустайна, А. Рапачинского,

В 1990–1991 годах автор этих строк установил тесные рабочие отношения с Венецианской комиссией Совета Европы «За демократию через право», к 1992 году ставшие официальными¹. В этом помог знакомый по клубу «Перестройка», депутат Европарламента от Социалистической партии Италии, чешский эмигрант с 1968 года Иржи Пеликан — приятель председателя Венецианской комиссии Совета Европы Антонио Ла Пергола, тоже социалиста, и её секретаря Джованни Букикью.

В то время не надо было спрашивать разрешения или согласовывать этот вопрос «в инстанциях», ответственные действия в интересах общества были частью мандата народного депутата и политика России. Запрос мнения зарубежных экспертов был осознанным выбором. Благодаря ему российский конституционный процесс был включён в более широкую правовую среду и лишён признаков изоляционизма. Экспертные предложения обсуждались и утверждались в Рабочей группе, в совместной работе политиков и учёных.

Но все принципиальные решения принимались на пленарных заседаниях Конституционной комиссии. Там обсуждались актуальные вопросы деятельности Комиссии; все варианты проекта, разрабатывавшегося Рабочей группой; альтернативные проекты; поправки в действующую Конституцию и их соотношение с положениями проекта. Упор делался на анализ хода конституционного процесса и выработку политической линии в нём.

Пленарные и рабочие заседания Комиссии были открытыми, в них принимали участие также народные депутаты РФ, не являвшиеся её членами, политики, представители регионов России, отечественные и зарубежные учёные. Участие в Рабочей группе Комиссии было принципиально открытым для всех народных депутатов РСФСР, что усиливало позиции Комиссии в системе органов государственной власти, позволяло устоять под шквалом политических атак все годы её работы. Не все члены Комиссии отличались постоянством участия в пленарных заседаниях. И, напротив, с завидным постоянством принимали участие в её работе депутаты — не члены Комиссии (напри-

А. Лессажа, А. Бланкенагеля, Американской Ассоциации Юристов, целого ряда других зарубежных конституционалистов.

¹ См. также исследование: Станских С.Н. Из истории создания Конституции Российской Федерации (Становление института зарубежной правовой экспертизы) // Журнал законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 4 (15). С. 134–139.

мер, народный депутат РСФСР Н.А. Сивова или народный депутат СССР А.М. Оболенский). Были те, кто совмещал работу в Комиссии на непостоянной основе с основной работой (например, депутат, будущий профессор конституционного права А.Ю. Царёв продолжал до конца 1990 года нести боевое дежурство в Ракетных войсках стратегического назначения). Другие авторитетные члены Комиссии, например, С.М. Шахрай, С.Н. Бабурин, В.Б. Исаков, руководители автономий хотя и появлялись редко, возглавляя крупные парламентские комитеты или регионы, влияли на принимаемые решения весьма существенно через руководство Комиссии.

Пленарные заседания Комиссии проводились не реже одного раза в месяц. В 1990 году за полгода прошло семь пленарных заседаний Комиссии. Они состоялись 22 июня, 31 августа, 17 сентября, 12 октября, 12 и 30 ноября, 4 декабря. Особенно запомнились три самые острожетные из них — 31 августа, 12 октября и 12 ноября¹.

31 августа 1990 года вернувшаяся из затворничества в «Архангельском» Рабочая группа доложила на пленарном заседании результаты своей летней работы после первого Съезда. Представленные материалы, которые многие находили неожиданными и захватывающими дух, опережающими время, были высоко оценены, прежде всего Председателем Комиссии Б.Н. Ельциным. Был открыт простор для всенародной парламентской дискуссии, благо задел для неё был существенен, а планка сразу же оказалась поднятой на очень приличную высоту.

Предложения по структуре, общим принципам Конституции и по отдельным её разделам предстояло теперь свести в единый целостный проект. Для творческой работы по написанию целостного проекта Конституции РФ состоялся второй выезд на государственную дачу в посёлок Архангельское Московской области, что по Калужскому шоссе. Это были недели, наполненные творческим поиском, и о них невозможно вспоминать беспристрастно. Приведу конгруэнтные моим ощущениям воспоминания члена Рабочей группы **В.Л. Шейниса**²: «В рабочей группе не было ни снобизма, ни деления на депутатов и

экспертов. Дни, проведённые в Архангельском, вспоминаются сейчас как медовый месяц нашей Комиссии. Были жаркие споры и даже обиды, но работа объединяла людей, убеждённых в том, что заняты они, может быть, самым важным, неконъюнктурным делом. Казалось, ещё несколько месяцев — и Россия получит новую Конституцию, здание которой, этаж за этажом, выстраивалось здесь»¹. Настрой разработчиков также передан в удивительных записках очевидца — члена Рабочей группы, правозащитника **Р.И. Пименова**: «Работа над формулировками — очень утомительная и неблагодарная работа. Сначала рождается нечто приблизительное. В процессе коллективного обсуждения выясняется, как по-разному понимается написанное разными участниками обсуждения. А ведь участники обсуждения — это ещё не все возможные читатели Конституции. Мы-то уже привыкли друг к другу и поднаторели в политических терминах, мы легче поймём, что хотел сказать автор. А сколько читателей будет у Конституции! Они ещё многое различнее станут толковать написанное. И надо исключить различие в возможных толкованиях. Толкование должно быть одно — иначе невозможно применять Конституцию, невозможно на её основе писать законы. Собственно, значимо не то, „что хотел сказать автор“, не „с какой целью он писал“ — значимо лишь „то, что он фактически написал“. Ибо всякий будущий применитель Конституции лишён возможности спросить автора, он может лишь строить догадки о намерениях автора. А вот написанный текст лежит перед глазами — и это единственный документ. Требуется, чтобы он был бесспорным»... И далее: «Большинство понимало, что конституцию мы пишем не абстрактную, а для конкретной страны, называемой Россия, с её тысячелетней традицией. И что мало создать блестящую самосогласованную фикцию, надо создать нормативный документ, который будет прочитан с пониманием и который может быть применён в наших реальных условиях. Нереального, неосуществимого, невоплощаемого — нам не нужно. Мы съты по горло, по уши „великими светлыми мечтаниями“. С пониманием всего этого мы и работаем»².

¹ См: Материалы пленарного заседания Конституционной комиссии 31 августа 1990 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 121–236; Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 12 октября 1990 года // Там же. С. 273–333; Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 12 октября 1990 года // Там же. С. 274–333.

² С октября 1991 года В.Л. Шейнис был назначен одним из двух заместителей Ответственного секретаря Комиссии.

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

² Пименов Р.И. Как мы обустраиваем Россию? // Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 115–127.

И вот в результате совместных усилий к октябрю 1990 года был подготовлен и разослан членам Конституционной комиссии первый вариант целостного проекта Конституции РФ! В нём было немало новинок, без сомнения, обогативших науку конституционного права. Основа была добротной.

В течение короткого времени проект был вынесен на суд общественности. Вот каковы были вехи этого пути исторической осенью 1990 года:

- 12 октября 1990 года проект Конституции РФ был обсужден на пленарном заседании Комиссии и утвержден ею в качестве «рабочей основы» 46 голосами (при 11 против и 2 воздержавшихся);
- 19 октября 1990 года проект после редакционной доработки был разослан председателям палат, председателям комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, членам Верховного Совета РСФСР и всем другим народным депутатам РСФСР¹;
- 12 ноября 1990 года на пленарном заседании Комиссии проект Конституции РФ был рекомендован к опубликованию; решение было принято, что называется, «с боем пополам», с минимальным перевесом: 37 голосов — «за», 33 — «против» при 32 отсутствовавших (или бойкотировавших?..).

Упрёки со стороны оппонентов, что работа-де велась в отсутствие открытости, звучали нелепо. Повторимся, что деятельность Комиссии, её подкомиссий, Рабочей группы, группы экспертов и секретариата намеренно строилась на принципе гласности. В распоряжении Б.Н. Ельцина от 22 июня 1990 года «О порядке деятельности Конституционной комиссии» была поставлена задача регулярно информировать народных депутатов, общественность, избирателей о деятельности Конституционной комиссии.

Сначала депутаты получали подробные меморандумы о работе Комиссии с экспертными материалами. В сентябре 1990 года родился специальный бюллетень Комиссии — «Конституционный вестник»². Это было беспрецедентное явление, знак эпохи: издание

в структуре высшего на ту пору органа государственной власти силами энтузиастов, по духу неформального, почти самиздатовского, но парламентского по статусу журнала!

В ноябре 1990 года проект Конституции РФ наконец был опубликован в центральной и местной печати¹. Общий тираж публикаций составил кажущуюся сегодня невероятной цифру в 40 млн экземпляров уже осенью 1990 года. Проект дошел до каждой второй семьи во многом благодаря публикациям в популярнейшем тогда издании «Аргументы и факты» (возглавлялось народными депутатами РСФСР В.А. Старковым и А.И. Углановым, Н.И. Зятьковым), в «Российской газете» (руководимой депутатом Союзного парламента В.А. Логуновым), в газете Президиума Верховного Совета РСФСР «Россия» (созданной усилиями А.А. Дроздова), а также в ряде региональных СМИ, перепечатавших одну из официальных публикаций.

И, наконец, **о многообразии проектов Конституции** — одном из замечательных отличительных признаков описываемой конституционной реформы 1990–1993 годов.

Находясь в креативном поиске наилучших вариантов и решений, Комиссия активно поддерживала и направляла альтернативное правотворчество, процесс альтернативного конституционного проектирования². В духе воспринятой обществом с 1985 года гласности мы положили почин широкому привлечению различных точек зрения на то, как нам «обустроить Россию» в конституционном плане. Делалось это не столько для того, чтобы расширять политическую альтернативу

и Т.Я. Ковальская (сентябрь 1990-го — февраль 1991 года), И.Г. Шаблинский и В.И. Байдин (с весны 1991-го по май 1993 года), Ю.М. Строев (1994 год), С.Н. Станских, Л.Б. Волков и А.Н. Домрин (в 2008–2018 годах). «Конституционный вестник» зарегистрирован в качестве органа РФКР. Возобновлен в 2008 году к 15-летию Конституции РФ выпуском № 1 (19), содержащим «Белую книгу ФКР-2008» с международным докладом «Проблемы реализации Конституции». В 2010 году к 20-летию первого Съезда народных депутатов РСФСР вышел № 2 (20); в августе 2013 года — № 3 (21), посвященный 20-летию Конституции РФ. Готовится к изданию № 4 (22), посвященный 25-летию Конституции РФ.

¹ См.: Предисловия к публикациям проекта Конституции Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 591.

² Теме плюрализма конституционного проектирования и правотворчества той эпохи посвящена «Вступительная статья» к тому 5 «Из истории создания Конституции...» Л.Б. Волкова, принявшего предложение Редакционного совета упомянутого издания подготовить такую работу и завершённую автором в день его 80-летия в 2009 году. См.: Волков Л.Б. Всплеск русского конституционализма. 1990–1993 годы // «Из истории создания Конституции...». Т. 5. С. 25–72.

¹ См.: Сопроводительная записка к проекту Конституции Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 1. С. 332.

² Всего с сентября 1990-го по май 1993 года под эгидой Конституционной комиссии вышло 16 номеров «Конституционного вестника»; в марте-апреле 1994 года выпущен № 17 — уже как издание Российского фонда конституционных реформ, в мае 1996 года подготовившего № 18, так и оставшийся неизданным. Редакторами «Конституционного вестника» являлись в различные годы Д.А. Юрьев

официальному проекту Конституции, но с целью сбора и восприятия интересных конституционных идей и находок. По справедливому замечанию Б.А. Страшунова, работа начиналась, по сути, на пустом месте, и в этих условиях обращение к коллективному разуму профессионалов было необходимо.

В духе открытости и гласности Конституционной комиссией был объявлен и проведён общественный 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.

Откликнулись не только профессионалы, некоторые из непрофессиональных участников конкурса предложили идеи, явно заслуживавшие возможность использования в будущей Конституции РФ. Но были, что скрывать, и многочисленные прожектёрские работы под условным рефреном: «А паразиты никогда!», потоком поступавшие от вошедшей во вкус публики, явно соскучившейся по масштабным социальным проектам. И все их пришлось читать, поражаясь точности строк В.В. Маяковского — «*плэзия / та же добыча радия / в грамм добыча, в годы труды / изводишь единого слова ради / тысячи тонн словесной руды...*». В целом же тот период породил целый ряд интересных концепций, подготовленных научной и политической общественностью.

Первую премию в итоге решили не присуждать, а вот вторую присудили проекту Конституции Российской Федеративной Республики, представленному в конце сентября 1990 года группой учёных кафедры государственного права Саратовского юридического института им. Д.И. Курского. Жюри посчитало, что саратовскими учёными был творчески принят во внимание ранее распространённый проект Рабочей группы Конституционной комиссии, сохранены в основном его структура и важнейшие положения, но при этом внесён ряд представляющих безусловный интерес идей и формулировок, которые сочли полезным учесть при доработке проекта. Показательно, что один участник саратовской группы Б.С. Эбзеев стал позже судьёй Конституционного Суда РСФСР, а другой, О.О. Миронов, — депутатом Госдумы, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (1998–2004 годы). Проект саратовцев был в 2006 году издан с интересным комментарием руководителя группы, профессора В.Т. Кабышева¹.

¹ См. подробнее: Проект Конституции Российской Федеративной Республики // Саратовский проект Конституции России. М., 2006.

Из других поступивших на конкурс проектов отмечен проект Конституции Российской Федеративной Республики (России), подготовленный В.К. Мешавкиным (поощрительная премия), и проект Конституции Союза Суверенных Советских Республик В.И. Митрохина (по состоянию на октябрь 1990 года).

За борьбой идей, конечно же, стояла и политическая борьба, о чём наглядно свидетельствуют появившиеся в то же время проект Конституции (Основного Закона) РСФСР, подготовленный большой группой народных депутатов РСФСР «Коммунисты России» с участием множества научных консультантов и экспертов-юристов (ноябрь 1990 года), и альтернативный проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации от 10 ноября 1990 года, внесённый членом Конституционной комиссии РСФСР, Председателем Верховного Совета Якутской-Саха АССР М.Е. Николаевым, взявшим за основу проект Конституционной комиссии, но отредактировавшим его с точки зрения руководителя крупной автономии, превратившейся в республику в составе РСФСР.

...Быстрая и основательная подготовка, а затем и публикация проекта (все признавали, что «*проект сверкнул, как молния*») пробудили массовый интерес к конституционной реформе и новому пониманию конституционного строя. Этому же служили выступления разработчиков с обоснованием своих позиций на страницах «Конституционного вестника», периодических изданий, по радио и телевидению. Регулярно проводились пресс-конференции и брифинги для российских и зарубежных корреспондентов.

Проект Конституции Российской Федерации в 1990 году вышел в свет, привлёк внимание широкой аудитории и стал отправной точкой обстоятельного обсуждения. Сразу же после первых публикаций проекта по нему началась широкая общественная дискуссия. В политизированной общественной среде появилась новая стратегическая неконъюнктурная тема: путь к конституционному строю, контуры которого были очерчены достаточно ясно.

Год шёл к своему завершению, и Комиссия обратилась к другой стороне реформы, к другому поручению Съезда — 4 декабря на специальном пленарном заседании Конституционной комиссии, последнем в 1990 году, был обсужден проект закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». 15 декабря 1990 года Съезд принял закон об обширных изменениях действовавшей Конституции, многие из которых учитывали положения проекта Конституционной комиссии.

Вместе с тем резко усилился и натиск на проект со стороны его оппонентов. Перспективы продвижения его в парламенте в глазах осторожнической части руководства Комиссии в той ситуации казались малообещающими, и при подготовке ко второму Съезду консервативный подход к конституционной реформе взял верх.

Усилившееся напряжение привело к тому, что Б.Н. Ельцин и его ближайшее окружение, прежде всего Г.Э. Бурбулис, дрогнули: обсуждение проекта Конституции РФ исключили из проекта повестки дня второго Съезда, назначенного на декабрь 1990 года.

Конституционный процесс был временно направлен в другое русло.

Рассмотрения на Съезде вопроса о проекте Конституции по итогам 1990 года так и не состоялось, руководители Комиссии услышали дружные возражения оппонентов и притормозили. Но ведь иного ожидать и не приходилось! Все годы работы над проектом Конституции РФ, вплоть до её принятия, сопровождались остройшими политическими коллизиями. И это не могло не накладывать отпечатка на собственно законотворческую работу Комиссии.

Конституционная комиссия, которая заявила план конституционной реформы в ходе принятия Декларации о государственном суверенитете и других решений на первом же Съезде народных депутатов Российской Федерации в июне 1990 года, ярко показала себя в деле той же осенью, выполняя обещание, данное Съездом обществу и государству. Путём проб и ошибок мы настойчиво продолжали поиск наиболее органичной модели и конституционной реформы, и самого конституционного строя Российской Федерации.

Это требовало значительных политических усилий по выстраиванию временных и постоянных коалиций в поддержку согласованных положений проекта Конституции РФ и уточнению оптимального порядка ее принятия на следующем этапе. Что требовало колossalного внимания к взаимодействию с общественностью, регионами, избирателями.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

1991 ГОД:

РОССИЙСКОЕ ПРЕЗИДЕНТСТВО. ГКЧП И ПЯТЫЙ СЪЕЗД. РАЗЛОМ СТРАНЫ

*Продолжение работы над проектом Конституции РФ —
Препятствия — Российское президентство и конфронтация с Союзом —
Реформа Конституции (Основного Закона) РСФСР и новые
государственные институты РФ — Пятый Съезд (летняя часть),
и нацифурация Ельцина, закон о Конституционном Суде РСФСР,
заполнение вакансии Председателя Верховного Совета РСФСР —
Конституционная эволюция Союза ССР и Союзный Договор — ГКЧП —
Пятый Съезд (осенняя часть), делегирование Ельцину указанного права,
представление Президентом РФ проекта Конституции РФ —
Беловежские соглашения о прекращении Союза ССР
и образовании СНГ*

1.

1991 год при всей насыщенности крупными событиями и переменами конституционно-правового характера не привёл ни к принятию новой Конституции РФ, ни к перезаключению Союзного договора. И стал годом возникновения в действовавшей российской Конституции и политической жизни второго наряда со Съездом народных депутатов высшего органа государственной власти России — Президента Российской Федерации. Что послужило конституционной основой для последующего официального двоевластия и разлома государственной власти в Российской Федерации. Более того, 1991 год стал временем катастрофического разлома Союза ССР.

С использованием положений проекта Конституции РФ в 1991 году были внесены важнейшие изменения в действовавший Основной Закон 1978 года. Они касались как новых институтов российской государственной власти, так и основных институтов общества: были основаны российское президентство, конституционное правосудие, заложены основы разделения властей, местного самоуправления и верховенства прав человека, индивидуальных и коллективных. Это был год принятия принципиальных законов РСФСР о Президенте РСФСР, о Конституционном Суде РСФСР, о гражданстве РСФСР, Концепции судебной реформы и Декларации прав и свобод человека и гражданина; год избрания первого Президента России; год сразу трёх (!) Съездов народных депутатов РСФСР, два из которых — третий и пятый — были прерваны под давлением направлявшейся окружением Ельцина общественности и состоялись аж в двух частях.

В 1991 году прошло содержательное обсуждение концепции доработанного проекта Конституции РФ в Верховном Совете РФ и его палатах, как сказали бы тогда — в первом, а скорее — «в нулевом чтении». По его итогам состоялось долгожданное развернутое представление проекта и стоявшей за ним концепции (вот вам и первое чтение!) Съезду народных депутатов Президентом РФ, Председателем Конституционной комиссии Б.Н. Ельциным, принятное Съездом всего лишь к сведению, увы...

Конституционная комиссия провела череду пленарных заседаний, всего свыше 10: 25 февраля, 27 марта, 3–5 апреля, 17 мая, 17 сентября, 2 и 23 октября, 11 ноября, 2 и 23–24 декабря 1991 года. Даты важны не для протокола: крупнейшая комиссия Съезда работала, как часы, несмотря на обстоятельства политического процесса и вытекавшее из него колossalное противодействие и сопротивление с различных сторон. Рабочая группа вместе с группой экспертов и се-

кретариатом Комиссии действовали на постоянной основе в качестве парламентского комитета, а с конца 1991 года вся Комиссия стала постоянно действующим органом уже де-юре, хотя де-факто она таковой была начиная с момента её образования в конце июня 1990 года.

Предполагавшийся решениями первого Съезда народных депутатов РСФСР референдум по основным принципам проекта новой Конституции РСФСР в 1991 году так и не состоялся. Верховный Совет РСФСР не выполнил поручения первого Съезда, данного в его постановлении от 22 июня 1990 года «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР»¹. Причина — решение нового руководства республики во главе с первым её Президентом идти путём корректировки действовавшей Конституции (Основного Закона) РСФСР с целью ускоренной институционализации окрепшей российской власти в её самоубийственной для страны «борьбе» с союзным руководством.

Работу Конституционной комиссии в 1991 году невозможно рассматривать вне данного политico-правового контекста. В 1991 году рациональное начало в деятельности Конституционной комиссии по обеспечению конституционной реформы в соответствии с предыдущими решениями Съезда народных депутатов РСФСР зачастую отступало на второй план под давлением революционной атмосферы времени, его психологическим и физическим (без всякой двусмысленности) воздействием на участников процесса.

Год 1991-й вошёл в историю как год «разлома» по нескольким направлениям, как год:

- пика гражданской активности и нарастания острейшего экономического кризиса;
- углубления противоречий между новоизбранным руководством РСФСР и руководством Союза ССР;
- ГКЧП и последовавшей августовской «революции», плоды которой были растронжирены либо похищены²;

¹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 года № 63-1 «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР».

² Эта оценка прозвучала как от коллеги Л.Б. Волкова на экстренном заседании Верховного Совета РСФСР 22 августа 1991 года, так и от автора этих строк, но уже в выступлениях в качестве представителя Верховного Совета РСФСР на чрезвычайном заседании Верховного Совета СССР 23 августа 1991 года, выступление там же было горячо поддержано А.А. Собчаком, к его чести.

- упущенное руководством РФ во главе с Ельциным возможностью в деле заключения нового Союзного договора, что привело к прекращению существования Союза ССР;
- лавинообразного нарастания проблем неокрепшего российского федерализма;
- делегирования Президенту на строго ограниченный срок «указного права» по вопросам экономической реформы, подорвавшего только что провозглашённый принцип разделения властей и заложившего мину замедленного действия под будущие отношения ветвей федеральной государственной власти.

Взглянем же внимательнее на этот драматичнейший год через призму событий конституционной реформы.

2.

1991 год начался в напряжённом рабочем ритме — было подготовлено, подписано и 4 января уже издано детальное Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина «О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР»¹. Мало что предвещало бурю, разразившуюся во втором полугодии.

В Конституционной комиссии на базе её Рабочей группы был создан Редакционный совет в составе 19 членов Комиссии. Редакционному совету было поручено за полтора месяца — к 20 февраля 1991 года — 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 положений альтернативных проектов и лауреатов общественного конкурса по проекту Конституции РСФСР.

На всю эту колossalную по объёму и сложности работу выделялось полтора месяца. Уже одна эта деталь говорит многое о запредельном ритме того времени!

¹ См.: Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 4 января 1991 года № 467-1 «О мерах по обеспечению дальнейшей деятельности Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 55.

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 РФ, предусматривающие соответствующие изменения в действовавшую Конституцию РСФСР.

Тем самым оба направления конституционной реформы, установленные ещё первым Съездом народных депутатов РСФСР в июне предыдущего, 1990 года, стали более конкретными. И работа по обоим векторам развернулась безотлагательно. Она была осложнена манёврами вокруг Комиссии, которые, впрочем, сопровождали все годы её работы.

Как в ходе второго Съезда народных депутатов РСФСР (декабрь 1990 года), так и в ходе подготовки указанного Распоряжения развернулась нешуточная борьба за руководство Рабочей группой Комиссии. Организованное политическое посягательство со стороны непримиримых оппонентов проекта Конституции, встревоженных невиданным темпом движения невиданного доселе проекта, нашло союзников в лице части окружения Ельцина, обеспокоенной активностью нашей группы.

Рабочая группа временно была преобразована в «Редакционный совет». Во главе его был поставлен один из искушённых в дипломатии членов Комиссии, председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по международным делам В.П. Лукин. По заверениям самого Лукина, он был не склонен торпедировать работу над проектом Конституции. Однако на деле работа Комиссии заметно замедлилась. Туман вокруг этого закулисного «решения им. Бурбулиса» стал предметом открытого разбирательства на пленарном заседании Комиссии 27 марта 1991 года¹. Год спустя, уже на шестом Съезде народных депутатов РФ, само руководство Верховного Совета РФ устами Р.И. Хасбулатова вынуждено было публично признать контрпродуктивность закулисного политически ангажированного давления на работу творческого коллектива Комиссии. Как ни старались мы не отвлекаться на придворные капризы и обиды одних и хронический тормоз со стороны других, учитывать эти факторы было, тем не менее, необходимо! В условиях спрессованного политического времени методично шло выполнение поручения Съезда и Б.Н. Ельцина по подготовке проекта Конституции и расширению числа её сторонников.

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 127–157.

Деятельность Комиссии продолжалась в привычном напряжённом ритме. Совещание членов Редакционного и Экспертного советов 30 января 1991 года¹ закрепило предложенный порядок организации доработки разделов проекта Конституции. Было решено провести в течение февраля 1991 года доработку текста проекта, 26 февраля созвать пленарное заседание Комиссии и до 2 марта 1991 года представить 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 вновь (в третий уже раз) выехала на творческую сессию в посёлок Архангельское, где работала в круглосуточном режиме 11–19 февраля 1991 года.

Главной задачей стала работа с уточнениями и дополнениями к проекту Конституции, подготовленными Рабочей группой, с поправками депутатской группы «Коммунисты России» и творческой группы Саратовского юридического института, лауреатов недавнего общественного конкурса на лучший проект Конституции. Внимательно изучались и анализировались предложения, содержавшиеся в письмах граждан, к работе с которыми были привлечены энтузиасты, энергично поддерживающие деятельность Конституционной комиссии, руководил которыми адвокат В.И. Купченко, набравший молодых, по-хорошему амбициозных юристов.

Говоря тогда об Архангельском, член Конституционной комиссии В.Л. Шейнис заявил: «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»². В.Л. Шейнис словно пред-

восхитил первоначальный перечень вопросов на предполагавшемся в конце февраля 1993 года референдуме.

Значительные усилия, посвящённые согласованию позиций с альтернативными проектами, были потрачены не зря: в целом ряде случаев удалось выработать компромиссные формулировки. Итогом стало знаменательное скрепление завершённого к 21 февраля 1991 года проекта Конституции подписями участников согласительной работы, включая представителей КП РСФСР — члена Комиссии, народного депутата РСФСР Ю.М. Слободкина и эксперта, кандидата юридических наук В.А. Масленникова, и по-человечески приятными, хотя и неожиданными пожеланиями совместной удачи¹. Это был сигнал к примирению, ибо до того от фракции коммунистов в адрес Рабочей группы сыпались только многочисленные обвинения и словесные тумаки. Сам обновлённый проект Конституции благодаря этому «полевел» и сдвинулся в сторону концепции социального государства, что лично мне как руководителю СДПР казалось нормальным. Но это «полевение» проекта не на шутку встревожило теневых руководителей «Демократической России».

25 февраля 1991 года доработанный проект Конституции РФ² был внесён для обсуждения на очередное пленарное заседание Конституционной комиссии.

Однако вскоре взрывные политические события в стране отодвинули творческую работу над проектом Конституции РФ и промежуточный успех в достижении согласия по его концепции на задний план. Стратегическую конституционную реформу Б.Н. Ельцин и его команда всё чаще стали рассматривать как прикладной инструмент для решения тактических целей борьбы за власть и собственность. Это превалирование соображений «революционной целесообразности» над коренными задачами построения конституционного строя и демократического правового государства, на наш взгляд, безусловно, отрицательно сказалось позже на особенностях российской политической практики последовавших десятилетий...

...После событий января 1991 года в Прибалтике, связанных с попыткой ограниченного применения силы союзной армии в Виль-

¹ См.: Решение совещания членов Редакционного и Экспертного советов Конституционной комиссии РСФСР от 30 января 1991 года «Об организации доработки разделов проекта Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 60–61.

² Продолжается работа над проектом Конституции России // Агентство PostFactum (Постфактум). 1991. 18 фев.

¹ См.: Копия первой страницы проекта Конституции от 21 февраля 1991 года с подписями участников согласительной работы // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 116.

² См.: Проект Конституции Российской Федерации от 21 февраля 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 63–115.

нююсе, особенно актуальной стала выработка политической линии во взаимоотношениях РСФСР и союзного центра. 19 февраля 1991 года Б.Н. Ельцин в своём телеобращении призвал к отставке Президента СССР М.С. Горбачёва и передаче власти коллективному органу — Совету Федерации¹. Призыв повлёк волну митингов в поддержку политического курса Верховного Совета РСФСР и его Председателя, в Сибири развернулось забастовочное движение шахтёров Кузбасса.

21 февраля шестеро видных и системных 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 с совместным политическим заявлением по поводу нараставшей конфронтации и поставили вопрос о безотлагательном созыве внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР с требованием в повестке дня отчёта Председателя Верховного Совета РСФСР Ельцина. Встречным заявлением им ответили другие члены напрочь расколившегося Президиума Верховного Совета РСФСР.

Было решено созвать третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, на который разные политические силы пришли с радикально разными повестками. В частности, автором этих строк на кануне Съезда в открытом обращении к коллегам было 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»². По мнению руководства Верховного Совета России, в условиях нараставшего кризиса значимое практическое применение получало прикладное направление конституционной реформы, связанное с поправками к действовавшему Основному Закону.

Это направление и стало естественной сферой ответственности Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству, которым руководил университетский юрист С.М. Шахрай, являющийся также

членом Конституционной комиссии. Шахрай осуществлял теснейшее практическое взаимодействие с Б.Н. Ельциным по ключевым юридическим вопросам, во многом определившим ход конституционного процесса в 1991 году. Коллега М.А. Митюков полтора десятилетия спустя назвал на одном из заседаний Фонда конституционных реформ 1991 год «годом Шахрая». Вклад последнего в подготовку знаковых проектов законов о Президенте РСФСР (в апреле 1991 года), Постановления пятого Съезда народных депутатов РСФСР «О правовом обеспечении экономической реформы», предоставившего Президенту право регулировать своими указами практически все вопросы хозяйственной жизни (1 ноября 1991 года), а также Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (8 декабря 1991 года) был более чем значимым.

Для получения основания к учреждению должности Президента России 17 марта 1991 года одновременно со Всесоюзным референдумом проводился референдум РСФСР. На вопрос: «Считаете ли вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?» 69,9% граждан России, принявших участие в голосовании, ответили: «Да».

Накануне третьего Съезда, 27 марта 1991 года, Конституционная комиссия собралась на очередное пленарное заседание для рассмотрения вопроса «О работе над проектом Конституции РФ в связи с предстоящим третьим Съездом народных депутатов РСФСР». На заседании разработчикам в который уже раз пришлось выдержать серьёзную атаку на проект. В итоге по предложению председательствовавшего Р.И. Хасбулатова было решено передать вопрос на усмотрение Съезда: «Если Съезд примет соответствующее решение, как принято говорить, какая-то основа у нас есть»; при этом лукавый Хасбулатов дал сигнал словами: «Раздавать депутатам проект Конституции не стоит, чтобы не устраивать вокруг него ещё раз шум»¹.

Итак, поправке Конституции о Президенте РСФСР — да, а целостному проекту — нет? Нет, так просто мы не сдались.

Работа над проектом Конституции вновь (как и накануне второго Съезда в декабре 1990 года) не могла быть приторможена, не мало усилий мы потратили на учёт предложений к проекту от субъектов законодательной инициативы и граждан. С момента публика-

¹ Вот уж воистину не повезло этому словосочетанию — «Совет Федерации»! Оно не раз использовалось в сугубо тактических целях с идеей срочного созыва «параллельного» органа власти. Позже, как увидит читатель, в сентябре 1993 года Ельцин стал требовать передачи власти от Съезда тоже Совету Федерации — на этот раз российскому, из руководителей субъектов сформированному, но столь же неконституционному, строго говоря, органу.

² Румянцев О. Третий Съезд депутатов России: позиция демократов // Независимая газета. 1991. 26 марта.

¹ См.: Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии 27 марта 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 156.

ции проекта Конституции до 15 марта 1991 года в Комиссии было рассмотрено 3864 писем с содержательными предложениями (из которых 2964 полностью или частично поддерживали проект и 876 оценивали его в той или иной степени негативно)¹. И третий Съезд (28 марта — 5 апреля 1991 года) благодаря нашей активности вновь вырулил на стратегическое решение и счёл необходимым поручить Верховному Совету и Конституционной комиссии «обеспечить выполнение поручения первого Съезда народных депутатов РСФСР по подготовке проекта новой Конституции РСФСР» — так было сказано в одном из пунктов Постановления Съезда от 4 апреля 1991 года «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса»².

По итогам работы третьего Съезда Председатель Верховного Совета РСФСР ещё до выборов Президента России получал весомые полномочия. Верховному Совету РСФСР к очередному Съезду поручалось подготовить и принять ряд законов РСФСР, в том числе о Конституционном Суде РСФСР, а также подготовить и внести на рассмотрение Съезда РСФСР проекты законов РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР», предусматривающего введение поста Президента РСФСР, и «О порядке избрания Президента РСФСР».

В дни работы третьего Съезда в Грановитой палате Кремля прошёл ряд заседаний Комиссии в расширенном составе. Самым значимым из них было заседание 5 апреля по вопросу: «О ходе выполнения решений первого и второго Съездов народных депутатов РСФСР о работе по подготовке проекта новой Конституции РСФСР». Историческое помещение средневековой Грановитой палаты, казалось, раздвинуло пространство, вместив огромное количество политиков, желающих видеть заседание ставшей уже легендарной Конституционной комиссии. Зрелище и действие были незабываемыми.

Съезд разумно призвал все политические партии, движения и другие общественные объединения к налаживанию конструктивного

диалога, консолидации вокруг актуальных задач по стабилизации положения в стране и выходу из кризиса. Здесь нашла отражение идея «круглого стола» национального согласия, с которой накануне третьего Съезда народных депутатов России выступила наша Социал-демократическая партия РФ, решения которой автор этих строк лично передал Б.Н. Ельцину.

И здесь мы вновь обращаемся к теме альтернатив проекту Конституционной комиссии. Свою версию главы о президенте фактически и ожидали представил Комитет Верховного Совета РСФСР по законодательству, в котором тогда активно осуществлялась работа по оперативному изменению действующей Конституции в связи с учреждением поста Президента РСФСР. В апреле 1991 года фракция «Коммунисты России» заявила, что подготовит к четвёртому 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*»¹. Необходимо отметить, что представленный вскоре проект коммунистов уже во многом учитывал положения проекта Конституционной комиссии, что было серьёзным шагом навстречу со стороны левых сил.

Выполняя график работы над президентскими поправками в действующую Конституцию РСФСР², 17 мая пленум Конституционной комиссии обсудил изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) РСФСР, 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. Жуков³. Комиссия Съезда одобрила в основном принятый Верховным Советом РСФСР Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» и рекомендовала его к принятию предстоящему четвёртому Съезду народных депутатов РСФСР. О проекте Конституции пришлось на некоторое время забыть, хотя законопроект во многом опирался на один из вариантов формы правления, содержавшихся в разделе 5 проекта Конституции Конституционной

¹ Сведения о результатах обработки писем и предложений, поступивших в Конституционную комиссию, см.: Результаты обработки писем и предложений (по регионам), поступивших в Конституционную комиссию до 15 марта 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 125–126.

² См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 4 апреля 1991 года № 1010-1 «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 161.

¹ Агентство *PostFactum* (Постфактум). 1991. 7 апр.

² См.: График работы по президентским поправкам в Конституцию РСФСР // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 178.

³ См.: Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 17 мая 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 194–222.

комиссии, — вариант «А» (Президентская республика), который мы называли «вариантом Зорькина». Сторонники этого варианта полагали, что альтернативная формула, вариант «Б» (Ответственное перед парламентом правительство), в сложившихся условиях не отвечает задачам скорейшей стабилизации политического и социально-экономического положения в РСФСР, улучшения жизни россиян и выхода из кризиса.

Надо сказать, что к тому времени в результате споров в Конституционной комиссии сложилось достаточно чёткое представление о направлениях государственного строительства в Российской Федерации, основанного на действительном разделении властей по горизонтали и полномочий, предметов ведения — по вертикали. За обсуждением вопросов парламентаризма, съездов, сессий, законопроектов и регламентов мы не забывали, что реформа нуждается в сильных исполнительно-распорядительных рычагах и сильных независимых судах. Во многом поэтому, как мне кажется, и была поддержана концепция, согласно которой президент становится главой государства и всей исполнительной власти. Хотя была соблюдена традиция, и Правительство РФ в 1992–1993 годах формально продолжал возглавлять Председатель Правительства.

В связи с этим вряд ли стоит всерьёз рассуждать о неких особенностях разделения властей в нашей российской модели. Нюансы не изменяют главного. Предполагалось, что эта система, отчасти заимствованная из опыта США, в критических ситуациях вынудит все ветви власти к сотрудничеству, поскольку ни одна из них не может ликвидировать другую. Этот основной тезис — обещание из пояснительной записки Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству к проекту Закона РСФСР «О Президенте РСФСР», — увы, остался в значительной степени так и не реализованным на практике обещанием¹.

В России с её многовековой самодержавной традицией Президент — видимо, не просто ветвь власти, а нечто большее, укреплённое в архетипическом массовом сознании. Поэтому внутри самой системы возникли противоречия, которые сначала привели Б.Н. Ельцина в 1991 году к необходимости самому возглавить Правительство, а в итоге к 1993 году — решительному усилению в Конституции контроля Президента (формально главы государства) над всей исполнительной, да и не только, властью.

Внесённые в действовавшую Конституцию РСФСР поправки носили по большому счёту фрагментарный характер, не отличаясь целостностью, и не создавали новой Конституции, что закладывало основания для дальнейших конфликтов. Введение должности президента до принятия новой Конституции (вопреки, вспомните, изначальной программе кандидата в Президенты Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина¹) 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 учётом всей системы сдержек и противовесов, и по совмещению референдума по Конституции с выборами Президента РФ вносились нами неоднократно.

С другой стороны, ни Съезд, ни Верховный Совет, строго говоря, не являлись парламентом: Съезд не был органом, постоянно действующим, а Верховный Совет — органом представительным, что давало критикам повод говорить о необходимости реформы законодательной ветви власти. Становление новой системы ветвей власти проходило при дефиците практики эффективной организации их совместной работы, что в условиях начавшегося их разделения привело в итоге к трагическому разрыву взаимодействия президента и парламента.

На четвёртом Съезде народных депутатов (22–24 мая 1991 года) российское президентство путём принятия закона о президенте и внесения соответствующих изменений в Конституцию было окончательно конституировано уже как официальный институт власти, а не только как политическая реальность (ставшая таковой де-факто после решений третьего Съезда).

12 июня 1991 года в РСФСР состоялись выборы первого Президента РСФСР. Первым Президентом России был избран Б.Н. Ельцин, Вице-президентом — А.В. Руцкой. По поводу инициативы введения поста вице-президента. По словам С.М. Шахрая, она принадлежала Г.Э. Бурбулису, который надеялся занять этот пост. Однако в дальнейшем пришлось выбрать более привлекательную для народа фигуру с левыми взглядами, ею стал А. Руцкой. Первоначально в проекте закона «О Президенте РСФСР», принятом в апреле 1991 года, пост вице-президента не был предусмотрен, однако на его внесе-

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 169–170.

¹ См. с. 65 этой книги.

ни в документ настаивал лично Б.Н. Ельцин¹. К слову, это положение уже содержалось в проекте Конституции РФ Конституционной комиссии — в статье 5.3.9(А) проекта по состоянию на 12 ноября 1990 года² и в статье 123 проекта по состоянию на 21 февраля 1991 года³.

Прошедшая 10–17 июля 1991 года первая часть пятого Съезда народных депутатов РСФСР открылась торжественной процедурой инаугурации вступления Б.Н. Ельцина в должность Президента России. Предстояло воздвигнуть новую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. В самом начале июля Председателю Конституционной комиссии была направлена «Концепция исполнительной власти в РСФСР», подготовленная Рабочей группой Конституционной комиссии⁴.

Вступив в новую должность, Б.Н. Ельцин не утратил значимый пост Председателя Конституционной комиссии. Значимым в данной ситуации была не смена должности, а прекращение мандата народного депутата, ибо первый Съезд в июне 1990 года сформировал Конституционную комиссию в составе 102 народных депутатов. Но сохранение Б.Н. Ельциным поста руководителя Комиссии перевело её в новое качество — по сути, из комиссии Съезда в Конституционную комиссию РФ. Вопрос о новом Председателе Комиссии не ставился нами преднамеренно; сохранялась зримая и политически значимая связь президента и парламента в руководстве Конституционной комиссией, что до известной поры оправдывало себя, создавая поле для взаимодействия высших должностных лиц государства.

Первая часть пятого Съезда народных депутатов РСФСР запомнилась также принятием важного для развития конституционного строя Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР». Первоначально он был принят в мае Верховным Советом в соответствии с постановлением четвёртого Съезда народных депутатов РСФСР от 25 мая

¹ См.: Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М.: ОАО «Красная Звезда», 2013. С. 28.

² См.: Проект Конституции Российской Федерации, принятый Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г. и опубликованный для всенародного обсуждения // «Из истории создания Конституции ...». Т. 1. С. 629.

³ См.: Проект Конституции Российской Федерации 21-02-91 23:35 // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 92.

⁴ См.: Проект концепции исполнительной власти в РСФСР от 1 июля 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 251.

1991 года «О Законе РСФСР „О Конституционном Суде РСФСР“». Начальный проект был разработан группой под руководством юриста С.А. Пашина в подкомитете по судебной реформе Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству (председатель подкомитета — член Конституционной комиссии и её Рабочей группы Б.А. Золотухин). В работе над проектом закона принимали участие члены и эксперты Конституционной комиссии, использовавшие положения проекта Конституции, подготовленные Комиссией. Примечательно, что Верховный Совет отказался включить в закон главу об индивидуальных жалобах граждан, но Р.И. Хасбулатов опубликовал закон с этой главой, и в таком виде он был утверждён Съездом. Позднее, в конце октября 1991 года, Верховный Совет РСФСР обсудил и принял Концепцию судебной реформы в РСФСР, сделав серьёзный шаг к структурированию условий становления судебной власти в Российской Федерации¹.

В остальном же летняя часть пятого Съезда прошла в противостоянии вокруг вопроса о заполнении вакансии Председателя Верховного Совета РСФСР, образовавшейся с избранием Б.Н. Ельцина на пост Президента России. Заметим, что из первых четырёх претендентов на этот пост все являлись членами Конституционной комиссии! В первом туре голосования получили: С.Н. Бабурин — 435 голосов, Р.И. Хасбулатов — 342 голоса, С.М. Шахрай — 124 голоса, В.П. Лукин — 71 голос. Небезынтересен возникший тогда временный тактический альянс между кандидатами С.Н. Бабуриным и В.П. Лукиным; в случае победы первого второй становился бы вице-спикером. Приёмы не мнимой, а подлинной многопартийности в парламенте цивилизованно отрабатывались буквально на ходу.

Во втором туре ни С.Н. Бабурин (462 голос), ни Р.И. Хасбулатов (405 голосов) так и не были избраны, и заместитель Председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатов стал исполняющим обязанности Председателя Верховного Совета РСФСР.

3.

Описанные выше фрагменты истории 1991 года невозможно рассматривать вне связи с проблемой конституционной эволюции Союза ССР.

¹ См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 623–624.

Вся суть исторического вызова в 1991 году состояла в одновременном поиске крайне наущных решений — что и как делегировать Союзу; что из полномочий сохраняет Российской Федерации, как это закрепляется в федеральном законодательстве; что и каким образом достанется субъектам РСФСР.

В союзных республиках начались референдумы о независимости. Первыми в 1991 году референдумы прошли в Литве (9 февраля) и в Грузии (31 марта); 6 сентября руководство СССР официально заявило о предоставлении независимости Латвии, Литве и Эстонии; 22 сентября еще и Армения провозгласила себя независимой республикой; наконец, 1 сентября состоялось решение Верховной Рады Украины по Республиканскому референдуму, который и был проведён 1 декабря 1991 года. Республики, опережая друг друга, рвались к новому статусу. Параллельно шёл процесс подготовки к заключению нового Союзного договора, как это и было предусмотрено решениями Съездов народных депутатов СССР и РСФСР¹, в частности, Декларацией о государственном суверенитете РСФСР. Конституционная комиссия с самых первых версий проектов исходила из того, что участие в союзе государств, пусть и с несколько иными полномочиями союза, — одна из основ конституционного строя Российской Федерации — это гласила статья 10 «Российская Федерация в союзе (содружестве) суверенных государств» проекта Конституции РФ от 21 февраля, от 8 июня и от 24 октября 1991².

Конституирование государственности РСФСР и подготовка к заключению нового Союзного договора союзных республик были взаимосвязанными, но в чем-то и конкурирующими процессами. Первым комплексом вопросов занималась Конституционная комиссия. Вторым должны были заниматься образованная вторым Съездом

народных депутатов РСФСР в декабре 1990 года Комиссия по разработке предложений к проекту Союзного договора, а также высшее должностное лицо РСФСР и его представители на переговорах по Союзному договору. Взаимообусловлены были не только эти процессы. Согласно всё настойчивее звучавшим голосам бывших автономных республик в составе РСФСР перечень конституционных документов высшего уровня — по их мнению — должен был дополниться ещё одним конституционно-политическим актом — Федеративным договором.

Участие представителей Российской Федерации в работе над Союзным договором призвано было внести ясность: что из полномочий и предметов ведения должно быть отнесено к компетенции стремящейся к большей самостоятельности РСФСР, а что делегировано органам обновлённого Союза. Конституционно уладив внутригосударственные отношения собственно в РСФСР, мы получили бы и стимул для договорного решения межгосударственных отношений в рамках обновлённого Союза.

Весной 1991 года Б.Н. Ельцин сделал серьёзный шаг к соединению конституционного процесса в РСФСР и в Союзе в целом. В референдуме СССР 17 марта 1991 года приняли участие 79,6% избирателей (148,5 миллиона из 185 миллионов, имеющих право голоса); 76,4% из них ответили: «Да» на формулу референдума: «Согласны ли вы на сохранение обновлённого Союза ССР?». На основании итогов референдума в СССР 23 апреля в Ново-Огарёве был подписан — в том числе Ельциным — предварительный проект нового союзного договора, и позже обнародовано Совместное заявление Президента СССР и руководителей девяти союзных республик¹. На следующий же день было принято постановление Верховного Совета РСФСР по этому вопросу.

Достигнутое «перемирие», казалось, свидетельствовало о признании обращения к цели обновления Союза со стороны лидеров союзных республик, попавших на собственно республиканском уровне политики в своего рода ловушку: политическая и идеологическая борьба с однопартийной системой в союзных республиках стала подменяться курсом на борьбу с союзным центром вообще и на демонстративное устранение от участия в формировании новой модели Союза.

¹ См., напр.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года «О договоре о Союзе Суверенных Республик (Союзном договоре) и порядке его подписания»; Постановления Верховного Совета РСФСР от 26 апреля 1991 года «О Совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик» и от 5 июля 1991 года «О проекте Договора о Союзе Суверенных Государств, представленном для обсуждения Президентом СССР 18 июня 1991 года»; Постановление Съезда народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 года «О мерах, вытекающих из совместного заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 802–805, 817–818.

² См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 67, 567; Т. 6. С. 385.

¹ См.: Совместное заявление о безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса от 23 апреля 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 800.

Но с середины августа 1991 года путь к подписанию проекта Союзного договора был открыт. 15 августа членам Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора была направлена соответствующая правительенная телеграмма. Однако почти тут же произошли события, которые всерьёз подорвали возможность конструктивного разрешения проблем, накопившихся в рамках Союза ССР.

Заявление советского руководства от 19 августа 1991 года и образование частью этого руководства Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП) стало попыткой силового решения сложной проблемы формирования новой конфигурации союзного государства. Это был государственный переворот на союзном уровне с целью не допустить заключения слишком рыхлого, как казалось идеологам ГКЧП, нового Союзного договора. Членами Рабочей группы Конституционной комиссии и её экспертами была заявлена политическая позиция, предложенная вниманию депутатов уже 19 августа 1991 года; подчёркивалась обязанность и огромная ответственность органов государственной власти СССР и РСФСР дать компетентную и беспристрастную правовую оценку событиям¹. В связи с событиями ГКЧП в столице сразу начались массовые манифестации в поддержку Верховного Совета РСФСР. Волнения в столицах других союзных республик не просто затормозили наметившееся было продвижение к подписанию Союзного договора. Процесс был сорван. То, что случилось через четыре месяца — в декабре 1991 года, было прямым последствием этих событий.

4.

Утром 22 августа 1991 года на открывшемся заседании Верховного Совета народный депутат Л.Б. Волков с подачи группы защитников Белого Дома внёс предложение заменить колыхавшийся над зданием парламента советский флаг РСФСР триколором демократической России. Предложение было поддержано депутатами О.Г. Румянцевым и М.Б. Челноковым с оговоркой, что речь идёт о традиционном «национальном флаге» России. Высокое собрание удержалось от искушения «революционной целесообразностью» на эмоциональной

волне после провала ГКЧП; Верховный Совет не имел полномочия своим решением изменить государственный флаг. Решение Верховного Совета РСФСР обеспечило официальное использование исторического российского флага как национального флага Российской Федерации¹.

После поражения ГКЧП (19–22 августа 1991 года) на российское руководство ложилась задача действовать в совершенно новых условиях. Союзный центр фактически перешёл на вторые роли. Однако по эгоистичным причинам, о которых ниже, продолжение работы Съезда было назначено Президентом Ельциным лишь на 28 октября! Депутаты, их избиратели, да и сама задача сохранения страны требовали созыва Съездов народных депутатов и СССР, и Российской Федерации. Повторимся: крайне важной задачей становился созыв Съезда. Только этот вечевой орган мог взять на себя коллективную ответственность за судьбы страны. Однако согласовать это решение с Президентом никак не удавалось, а это было необходимо, ибо бразды правления и общепризнанное лидерство после провала ГКЧП легло прочно в руки Ельцина и его окружения. После августа появился реальный шанс принятия Конституции на Съезде. В обстановке нараставшего «разброда и шатаний» дальше откладывать рассмотрение проекта Конституции РФ в Верховном Совете РСФСР было нельзя.

Конституционная комиссия продолжала свою работу, стремясь к соблюдению баланса политики и права даже в чрезвычайных обстоятельствах. В Конституционной комиссии сложился один из действующих центров концептуальной проработки новых механизмов управления государством, и его следовало использовать.

Был предложен план принятия новой Конституции РФ, которым предполагалось следующее:

- 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 РФ и представить свои замечания в секретариат Конституционной комиссии не позднее 1 октября 1991 года;

¹ См.: Проект обращения Верховного Совета РСФСР к Верховному Совету СССР, Комитету конституционного надзора от 19 августа 1991 года «О неконституционности действий „Советского Руководства“ Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 811.

¹ См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 августа 1991 года № 1627/1-1 «Об официальном признании и использовании национального флага РСФСР» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 271.

- 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 года одновременно с выборами глав местных администраций. Это снимало вопрос: сохранится ли российский съезд после ГКЧП?¹

Принятие новой Конституции РФ, предусматривающей новую структуру законодательной власти, должно было предотвратить роспуск Съезда и Верховного Совета России, предлагавшийся некоторыми горячими головами возле Ельцина.

17 сентября 1991 года эти предложения были одобрены на пленарном заседании Конституционной комиссии, где слушался и детально обсуждался только один главный вопрос: «О доработанном проекте Конституции РФ».

Стремление к скорейшему принятию новой Конституции РФ,казалось бы, получило после августа 1991 года сильный общественный импульс. И хотя в силу различных причин на втором — четвёртом Съездах народных депутатов РСФСР проект новой Конституции РФ не обсуждался, работа Комиссии находила отражение в изменениях, которые вносились в действовавший Основной Закон, продолжалось уточнение и согласование проекта новой Конституции, принятого в октябре 1990 года в качестве рабочей основы текста.

Актуальный вариант проекта Конституции было решено опубликовать в октябре 1991 года. Это было сделано в «Российской газете»², а затем, с учётом ряда замечаний, и в № 8 бюллетеня «Конституционный вестник».

Публикация проекта вызвала новый поток конструктивных, по большей части, откликов и замечаний, ставших предметом их дальнейшей проработки в Комиссии. В доработке проекта во всё большей степени участвовали и практические работники: судьи, сотрудники Министерства юстиции, адвокаты, представители органов власти регионов. Проект прошёл экспертизу и получил высокую оценку

ряда центров правовой мысли, например, Института государства и права АН СССР¹.

Однако проект Конституции ждали новые испытания — причем с четырёх сторон.

В основных своих конструкциях он оставался проектом либерально-демократическим, а общая привычка, воспитанная на советской традиции, не всегда могла способствовать объективному восприятию идей демократически-правовой государственности со стороны, в первую очередь, традиционалистских сил.

У части народных депутатов РСФСР противодействие проекту Конституции было связано, как представляется, с неточной интерпретацией его переходных положений, которые предполагали прекращение полномочий Съезда. Но ведь предлагалось, что со вступлением в силу Конституции РФ народные депутаты РСФСР, избранные в 1990 году, становятся депутатами Верховного Совета РФ. При этом нижнюю его палату (Государственную Думу) образуют депутаты, избранные от территориальных избирательных округов, а верхнюю (Федеральный Совет) — избранные от национально-территориальных избирательных округов. Это была временная схема до истечения в 1995 году полномочий депутатов, избранных в 1990 году.

И вновь проявилось, как и в начале 1991 года, противодействие со стороны части сторонников Ельцина. Субъективно им не нравилось то, что проект Конституции и в СМИ, и в депутатской среде порою называли «румянцевским», но не «ельцинским», и на это они Ельцину указывали, открыто играя на самолюбии руководителя Конституционной комиссии.

Так, член Комиссии В.П. Лукин в октябре 1991 года — вопреки лейтмотиву наших постоянных настойчивых обращений после прекращения ГКЧП к совсем не вовремя «пропавшему» вдруг в свою сочинскую резиденцию Президенту-победителю — вообще не поддержал задачу быстрого принятия Конституции. В своей записке на имя Президента, о которой мы тогда и понятия не имели, он внес следующее предложение: «Говоря откровенно, я вообще не считаю быстрое прохождение Конституции — главной, неотложной нашей задачей. Важнее — продвижение в экономике... Предлагаю следующий подход: а) поставить проект Конституции на обсуждение ВС и затем вновь отдать его на доработку и экспертизу, не представляя на Съезд. Не следует играть в данном случае с референ-

¹ См.: Парламент разогнан не будет: Интервью О.Г. Румянцева // Независимая газета. 1991. 24 сент.

² Российская газета. 1991. 11 окт. См. иллюстрацию на с. 563 тома 2 «Из истории создания Конституции...».

¹ См. материалы раздела III тома 2 «Из истории создания Конституции...».

думом. Это вновь антагонизирует автономии, несколько притихшие после августа; б) подготовить с учетом проекта Конституции Декларацию прав человека и народов Российской Федерации... и принять на Съезде 2/3 голосов, провозгласив её в Конституционный документ»¹.

И Ельцин согласился с предложениями Лукина.

В демократической позиции части руководства Конституционной комиссии появилась трещина, которая даст о себе знать в 1993 году.

Главными чертами позиции Ельцина всё явственнее становились:

- отказ от принятия Конституции;
- перевод внимания на решение экономических проблем;
- получение для этого Президентом чрезвычайных полномочий.

Усилилась критика проекта и со стороны части Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР, руководителей автономий. Неудовольствие их, в частности, вызывало предлагавшееся федеративное устройство, согласно которому республики и «земли» — прообраз укрупнённых регионов получали бы одинаковый конституционно-правовой статус субъектов Федерации и были равны в правах (сегодня эта концепция спокойно реализуется через создание федеральных округов и объединение некоторых субъектов Федерации).

Угроза единству конституционно-правового пространства Федерации через принятие ослабленных конструкций федерализма, где местный интерес превалировал бы над общим, была серьёзной. Осенью 1991 года брожение лишь усилилось. Так, Общенациональный конгресс чеченского народа объявил о государственном суверенитете Чеченской Республики.

Как говорится, аппетит приходит во время еды...

26 сентября 1991 года в почти ультимативной форме Совет Национальностей Верховного Совета РСФСР 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»², а

¹ «Из истории создания Конституции...». Т. 6. С. 537–538.

² Постановление Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 26 сентября 1991 года № 1687/1-1 «О проекте Конституции Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 489.

2 ноября 1991 года на пятом Съезде народных депутатов РСФСР было объявлено «Заявление Съезду народных депутатов РСФСР» от лица части народных депутатов РСФСР от национально-государственных и национально-территориальных образований, обвинивших проект Конституционной комиссии ни мало в «продолжении тенденции узурпирования прав целых народов»¹.

Конституционная комиссия шла на разумные компромиссы, но без ущерба для концепции единого федеративного государства. На фоне углублявшихся дезинтеграционных процессов на постсоветском пространстве в проект была включена формулировка, открывавшая возможность расширения состава Российской Федерации: «Государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав РФ в качестве республики или земли в соответствии с волеизъявлением его населения»².

В ходе доработки проекта Конституции к рассмотрению его на Верховном Совете РФ, как раз в дни его прохождения через парламентские комитеты и комиссии, 1 и 2 октября 1991 года, между Председателем Конституционной комиссии Б.Н. Ельциным, находившимся в президентской резиденции в Сочи, и автором этих строк состоялось продолжительное обсуждение положений проекта по телефону. Ранее Президенту был направлен проект по состоянию на 16 сентября 1991 года. Б.Н. Ельцин поддержал его, но впервые за 15 месяцев существования. Комиссии открыто лично высказал недовольство недостаточным, по его мнению, объёмом власти, отмеренной в проекте Президенту³. Позиция Председателя была доведена до членов и экспертов Комиссии на её заседании. Поддержка Председателем Комиссии её основного детища, проекта Конституции, в немалой степени вдохновляла членов Комиссии, которые решили пойти навстречу своему Председателю.

10 октября 1991 года Конституционная комиссия во всеоружии подошла к обсуждению проекта Конституции на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР. Однако предложение о включе-

¹ Из стенограммы заседания пятого Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 640–642.

² Проект по состоянию на 24 октября 1991 года, статья 76, часть (4) // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 564.

³ См.: Проект Конституции Российской Федерации от 16 сентября 1991 года (с замечаниями и предложениями Б.Н. Ельцина от 1–2 октября 1991 года) // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 277–323.

нии в повестку дня пятого Съезда народных депутатов РСФСР вопрос о новой Конституции большинства голосов в Верховном Совете не получило.

Тогда нами было предложено оформить результаты голосования раздельными постановлениями палат, прежде всего федералистски настроенной нижней палаты — Совета Республики¹.

И 16 октября 1991 года по согласованию с Председателем нижней палаты, членом Конституционной комиссии А.А. Вешняковым Совет Республики Верховного Совета РСФСР, используя своё право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РСФСР, предложил пятому (внеочередному) Съезду народных депутатов РСФСР включить в повестку дня представление проекта Конституции Российской Федерации. Постановление было подписано заместителем Председателя палаты В.И. Жигулиным². Вскоре прошло совместное заседание палат Верховного Совета РСФСР по вопросу об очредных изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР 1978 года.

После получения рекомендаций от Верховного Совета Конституционная комиссия собралась на очередное пленарное заседание 23 октября 1991 года. Обсуждалось два вопроса: «О порядке представления пятому Съезду народных депутатов 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 внесён тщательно отредактированный проект Конституции Российской Федерации, а также подробная пояснительная записка к нему³. По итогам обсуждения Комиссия постановила представить проект Конституции РФ Съезду народных депутатов РСФСР, представление же поручить Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину⁴.

¹ См.: Служебная записка Ответственного секретаря Конституционной комиссии РСФСР Председателю Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 16 октября 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 557–559.

² См.: Постановление Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 16 октября 1991 года № 1754-1 «О проекте Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 559.

³ См.: Проект Конституции Российской Федерации от 24 октября 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 564–608, 609–622.

⁴ См.: Решение пленарного заседания Конституционной комиссии от 24 октября 1991 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 560.

Таким образом, спустя год после принятия проекта Конституции РФ за рабочую основу Конституционной комиссией проект (по состоянию на 24 октября 1991 года) наконец был вынесен на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР.

...Увы, после «августовской революции» стали нарастать признаки политического кризиса и в самой РСФСР. Напряжение прорвалось наружу, например, на пресс-конференции и.о. Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова: в начале октября 1991 года он подверг резкой критике деятельность Г.Э. Бурбулиса и С.М. Шахрая, возложив на них ответственность за «не совсем удачные» указы Президента Ельцина и назвав государственного секретаря и советника Президента «ребятишками, просто не созревшими для политической деятельности»¹. Объекты критики рано или поздно должны были ответить.

Вторая часть пятого Съезда народных депутатов РСФСР прошла с 28 октября по 2 ноября 1991 года. Вопрос о проекте Конституции, вопреки законодательной инициативе Совета Республики, в повестку дня Съезда попал не сразу (вспомним записку Лукина). Лишь на второй день своей работы 30 октября 1991 года Съезд принял решение включить дополнительно в повестку дня вопрос о не предвещавшей ничего хорошего мелочной формулировке «О работе Конституционной комиссии». Съезд отказался от заслушивания созданной им Конституционной комиссии и от обсуждения проекта новой Конституции. В сердцах автор этих строк дал всему случившемуся резкую оценку, тут же подхваченную СМИ: «Вздорный съезд принимает вздорные решения!»

Тогда же Съезд народных депутатов РСФСР принял решение об избрании судей Конституционного Суда РСФСР, в состав которого Конституционная комиссия достойно делегировала своих представителей. Судьями Конституционного Суда стали члены Комиссии Ю.Д. Рудкин, О.И. Тиунов и Н.Т. Веденников, член подгруппы по правам человека Рабочей группы Конституционной комиссии А.Л. Кононов, руководитель группы экспертов Комиссии В.Д. Зорькин (1 ноября судьи избрали его Председателем Конституционного Суда), а также эксперты Комиссии Т.Г. Морщакова и Э.М. Аметистов. Ещё целый ряд кандидатов на должность судей получил перед решением Съезда положительные рекомендации руководства Комиссии.

¹ См.: Независимая газета. 1991. 5 окт.

1 ноября 1991 года Съезд принял изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) РСФСР, в частности, включив в статью 121³ право 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 или законам РСФСР.

Отдельным постановлением Съезда Президент РФ получил особые полномочия в части экономических реформ, и это стала «особая Конституция» для правительства Ельцина-Гайдара.

2 ноября 1991 года состоялось существенное для конституционной реформы событие. 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. Это было знаменательное решение. Указанный проект был подготовлен в Комитете Верховного Совета РСФСР по правам человека (председатель — член Конституционной комиссии С.А. Ковалёв) на базе разработанного Конституционной комиссией раздела второго проекта Конституции РФ «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина». Использованы были также положения схожей по содержанию союзной Декларации, принятой в сентябре 1991 года Съездом народных депутатов СССР.

Процесс инкорпорирования частей концепции и текста проекта Конституции в действовавший Основной Закон РСФСР продолжался.

Благодаря проявленной руководством Комиссии и лично Б.Н. Ельциным политической воле после нашего обращения к нему в заключительный день работы Съезда 2 ноября 1991 года на заседании пятого Съезда народных депутатов РСФСР всё-таки состоялось долгожданное обсуждение вопроса о проекте Конституции РФ. Конституционная комиссия шла к этому обсуждению почти полтора года. Б.Н. Ельцин сделал стратегический доклад о конституционной реформе в Российской Федерации, может быть, один из лучших своих докладов. Проект доклада представила группа Конституционной комиссии. Название говорило само за себя: «Правовую преграду — распаду и хаосу»¹.

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 расхождения 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 своё отношение к проекту Конституции... Убеждён, важнейшее государственное дело должно наконец встать на твёрдую, постоянную основу и проводиться в чётком взаимодействии с органами российского парламента. Видимо, можно подумать и о всеобщем референдуме по проекту новой Конституции...»¹.

Это была позитивная программа конституционного процесса в Российской Федерации.

Сам доклад и его обсуждение прошли в обстановке, увы, напоминавшей обструкцию со стороны новой оппозиции и автономий: шум в зале, выкрики, некоторые депутаты вообще предпочли выбежать в фойе получать свежеизданные тома со стенограммами предыдущих заседаний Съезда. Тем не менее, вопреки всем препонам и рогаткам, на пятом Съезде состоялось содержательное обсуждение основных положений предложенной концепции новой Конституции. Это был шаг вперёд.

Итогом стало постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии», в котором представленный Конституционной комиссией проект Конституции РФ был принят к сведению. Было дано поручение Конституционной комиссии и Верховному Совету РСФСР доработать представленный Съезду проект и внести его на рассмотрение очередного (шестого) Съезда.

Это была ничья, ибо были сорваны замыслы по признанию работы Конституционной комиссии неудовлетворительной и её расформированию. Напротив, пятый Съезд повысил статус Комиссии. В целях упорядочения работы над проектом Конституции и прове-

¹ См.: Обсуждение вопроса о проекте Конституции Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 630–637.

¹ Обсуждение вопроса о проекте Конституции Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 637.

дения конституционной реформы в РСФСР ей был придан статус постоянно действующего органа. Проект положения о Конституционной комиссии через месяц, 2 декабря, был утверждён на пленарном заседании Комиссии¹, а 22 января 1992 года — Верховным Советом РФ. Наряду со специфическими задачами, определёнными решениями Съезда, Комиссия стала пользоваться также правами парламентского комитета.

Конституционная комиссия в инициативном порядке взялась за подготовку важнейшего документа на базе раздела IV проекта Конституции РФ как будущей части Основного Закона, для чего по нашему предложению была образована рабочая группа в составе 16 депутатов и экспертов. Предварительные результаты надо было представить через неделю — уже до 14 декабря 1991 года (см. *Часть третью* этой книги)!

Торопились мы не случайно.

8 декабря 1991 года было подписано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.

Подписавший Беловежские соглашения от БССР Председатель Верховного Совета Белоруссии С.С. Шушкевич вспоминает, что 8 декабря в Вискулях «*все... работали прекрасно с максимальной отдачей... Е.Т. Гайдар... был лучшим, находил формулировки, снимающие всякие сомнения... за ним с малым отставанием следовал Сергей Шахрай*»². Помимо Б.Н. Ельцина, Е.Т. Гайдара и С.М. Шахрая, в российскую делегацию также входили Г.Э. Бурбулис и А.В. Козырев. Именно эта российская делегация выступила, по утверждениям другого представителя Белоруссии, главы её правительства В.Ф. Кебича, инициатором Беловежских соглашений, хотя их подписание и было, по его словам, «*спонтанным*»³. 21 декабря в рамках Алма-Атинского протокола к соглашению присоединилось большинство остальных республик СССР. 25 декабря 1991 года М.С. Горбачёв ушёл в отставку с поста Президента СССР. В 2005 году, давая оценку крушению Совет-

ского Союза, Президент РФ В.В. Путин отмечал, что оно было крупнейшей геополитической катастрофой века, для российского же народа оно стало настоящей драмой, «*эпидемия распада к тому же перекинулась на саму Россию*»⁴.

Именно с целью предотвратить эту самую распространявшуюся на Российскую Федерацию эпидемию распада Конституционная комиссия и приступила к практической работе над созданием нового, остро необходимого конституционного законодательства о федеративном устройстве.

В 1992 год Российская Федерация входила с новым требованием — подготовки Конституции независимого государства.

Речь шла уже не столько о законотворчестве. Политика — искусство возможного. В спорах о стратегической жизнеспособности принципов конституционной федерации, в поисках ускоренного решения вопроса о разграничении полномочий надо было находить *modus vivendi* для новой острой ситуации с представителями политической элиты регионов ещё до принятия новой Конституции РФ.

Время разлома обострило все возможные и невозможные риски для судьб государства и общества. Надо было действовать быстро, решительно и мудро.

¹ См.: Проект положения о Конституционной комиссии // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 675–678.

² Шушкевич С.С. Моя жизнь: крушение и воскрешение СССР. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 204.

³ См. подробнее: Кравченко П.К. Беларусь на распутье, или правда о Беловежском соглашении. Записки дипломата и политика. Время, 2006 (электронная версия: <http://bp21.org.by/ru/art/a060930.html>); 15 лет без СССР: политики вспоминают подписание Беловежских соглашений. 7 декабря 2006 г. (<http://www.newsru.com/russia/07dec2006/data.html>).

⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 года // Российская газета. 2005. 26 апр.



Жаркое утро российского парламентаризма. 1991 год

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

1992 ГОД:

БОРЬБА ЗА КОНСТИТУЦИОННУЮ
ФЕДЕРАЦИЮ

*Усиление центробежных тенденций
в Российской Федерации — Проект соглашения
о разграничении полномочий и предметов ведения —
Подготовка и заключение Федеративного договора как возрастание роли
Конституционного Суда РФ — Федеративное устройство
в проекте Конституции — Обеспечение единства
конституционного пространства РФ как пример согласия*

1.

В третьей части книги мы вспомним перипетии реформы федеративных отношений как часть общей конституционной реформы начала 90-х годов. В 1990–1991 годах мы считали неприемлемой попытку подменить Конституцию своего рода «параллельной Конституцией» — Федеративным договором. Такая подмена существенно ослабила бы государственное единство России. Идея Федеративного договора подкреплялась уже рядом актов законодательной власти¹. Поэтому мы внесли предложения, что договор возможен как документ о разграничении полномочий Российской Федерации и её субъектов. Принимаемый до новой Конституции, он мог бы содержать общие принципы разделения функций и правомочий по вертикали, не затрагивая вопросы об органах власти РСФСР.

В горячие дни декабря 1991 года в Конституционной комиссии по инициативе автора этих строк было подготовлено принципиальнейшее распоряжение её руководителей «О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и её составными частями» (подписано 6 декабря 1991 года)². Изданием беспрецедентного совместного акта Президент РФ Б.Н. Ельцин и Председатель Верховного Совета Р.И. Хасбулатов поддержали наш подход 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 РСФСР (договор был назван так впервые именно этим Распоряжением!) и проекта закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

В самые сжатые сроки в декабре 1991 года был подготовлен первоначальный проект Договора о разграничении предметов ведения

и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти её субъектов. 23–24 декабря 1991 года он был вынесен на важнейшее пленарное заседание Конституционной комиссии вместе с разделом проекта Конституции РФ о федеративном устройстве. Вопрос был хорошо проработан Рабочей группой и экспертами Комиссии.

1992 год вошёл в историю как год борьбы за становление одной из основ конституционного строя — федерализма. Самым значительным событием стало заключение Федеративного договора. Федерация строилась одновременно и сверху, и снизу. И от федеральной власти требовались продуманные действия, чтобы не стать заложниками опережающей, порою хаотичной конституционной активности субъектов Федерации, прежде всего республик в составе Российской Федерации.

Усиление центробежных тенденций в значительной степени было порождено известными событиями 1989–1990 годов, когда Съездом народных депутатов СССР и союзным Верховным Советом были приняты законы СССР, подтолкнувшие процесс суверенизации автономных республик, входивших в союзные республики. Апрельские 1990 года законы СССР уравняли права автономных республик как субъектов Союза, вывели их на уровень субъектов Союзного договора. Как и союзным республикам, им предлагалось принять декларации о суверенитете¹. Процесс пошёл...

Под воздействием происходивших на союзном уровне явлений ряд национально-территориальных образований в Российской Федерации стал придавать особое значение идеи заключения Федеративного договора как документа, конституирующего Российскую Федерацию заново, снизу и от части призванного гарантировать привилегии региональных элит.

«Подыграл» этим процессам и Б.Н. Ельцин. 6 августа 1990 года Председатель Верховного Совета РСФСР в городе Уфе сказал: «*Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить*²», после чего уже 9 августа сразу была принята Декларация о государственном суверенитете Карельской АССР, а после провала ГКЧП с августа

¹ Сошлись, например, на положения Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июня 1990 года «О Федеративном договоре», на решение третьего Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года принять за основу представленный проект постановления «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)».

² См.: Распоряжение Президента РСФСР и Председателя Верховного Совета РСФСР от 6 декабря 1991 года № 115-РП «О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и её составными частями» // «Из истории создания Конституции...». Т. 2. С. 688–689.

¹ Законы СССР «Об основах экономических отношений Союза СССР, союзных и автономных республик» (от 10 апреля 1990 года) и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» (от 26 апреля 1990 года).

² Известия. 1990. 8 авг.

по октябрь 1991 года было принято ещё около 15 подобных деклараций, в том числе в Иркутской области (!).

Впрочем, оценку приведённой выше формулы Ельцина мои коллеги по Комиссии дают прямо противоположную. Вот интересное политически немного парадоксальное мнение Л.Б. Волкова: «*Центральная власть [СССР] ограничилась попытками по партийной линии натравить автономии на российский центр с требованиями больших прав, большего „суверенитета“ для себя. В свете этого натравливания винить Ельцина в формуле „берите столько суверенитета, сколько хотите“ — один из многочисленных нынешних нечистоплотных приемов „критики“ Ельцина. Подобным заявлением Ельцин удивительно политически тонко парировал подрывную тактику парлуководства. Подвергнуть же в этой связи сомнению легитимность всей федеративной конструкции РСФСР представителям автономий то ли не пришло в голову, то ли всё-таки было страшно... А политически, я думаю, именно Ельцин своей гибкой национальной политикой, вытекавшей из его искреннего новообращения к свободе, и помог удержать Россию от соблазнов гражданской войны или войны*¹.

Сторонники конституционной реформы закономерно рассматривали серьёзную перестройку и совершенствование федеративных отношений в Российской Федерации как одну из ключевых проблем. Задача существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краёв и областей РСФСР, была подтверждена в июне 1990 года принятой Первым Съездом народных депутатов Российской Федерации Декларацией о государственном суверенитете РСФСР. Пункт 9 Декларации подтвердил, что «*конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации*².

О Федеративном договоре авторы Декларации и принявший её первый Съезд умолчали не случайно. Сама идея вызывала неоднозначное отношение из-за многочисленных попыток поставить юри-

дическое и политическое значение Федеративного договора выше Конституции. Вопрос уже тогда упирался в отсутствие согласия относительно статуса субъектов Федерации, прежде всего краёв и областей, равную правосубъектность которых ряд представителей автономий признавать не хотел.

Сложность и в то же время деликатность разрешения вопроса во все не предполагали молчаливого согласия федеральных органов государственной власти с демонстративными отступлениями от российской Конституции. Кое-кто считал сохранение молчания центром некоей сложной политики, но это было чревато серьёзными потерями в весьма непростой обстановке. Надо было идти к согласию, отсекая крайности. Такая позиция требовала самого деятельного включения Конституционной комиссии в процессы строительства конституционной Федерации.

Впервые идея Федеративного договора была обозначена решением не Съезда, а Президиума Верховного Совета РСФСР 17 июня 1990 года¹. Работа над его проектом была начата в Совете Национальностей в сентябре 1990 года. Проект Договора проходил все стадии разработки, характерные для законодательной процедуры. 23 января 1991 года он был принят за основу Советом Федерации — новым координационным органом². Совет Федерации РСФСР трижды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 года, 23 января и 20 марта 1991 года) и внес определённый вклад в подготовку Федеративного договора. Проект был направлен субъектам РСФСР для обсуждения, доработан и повторно рассмотрен 20 марта 1991 года. А спустя две недели, 5 апреля 1991 года, третий (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации принял соответствующее Постановление «*Об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (о Федеративном договоре)*».

Согласие по Федеративному договору рождалось трудно. В 1991-ом — начале 1992-го года появились различные варианты

¹ Волков Л.Б. Адвокатская речь в защиту Ельцина перед судом истории // Proza.ru <электронный литературно-публицистический портал>.

² Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 «*О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики*» // «*Из истории создания Конституции...*». Т. 1. С. 52.

¹ См.: Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 17 июня 1990 года «*О Федеративном договоре*».

² Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 года утвердило 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, краёв, областей, Московского и Ленинградского городских советов.

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 — объединённой рабочей группы, созданной совместным Распоряжением руководителей Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова от 6 декабря 1991 года¹.

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, по-кавказски образно предупреждая Б.Н. Ельцина, что «Федеративный договор и Конституция двигаются навстречу друг другу, как два скорых поезда»².

Некоторые полагали, что Федеративный договор после ратификации обретёт силу основного закона. Такой подход порождал иллюзию (а может быть, не только иллюзию), будто договаривающиеся стороны выступают учредителями уже существовавшей и конституционно закреплённой Российской Федерации. То есть Россия при таком подходе становилась бы Федерацией договорной, с определёнными конфедеративными чертами, от чего приходилось предстегать³.

Политические деятели некоторых автономий более чем настойчиво требовали от Б.Н. Ельцина подписания Федеративного договора между Россией и их «сouverенными государствами», чтобы зафиксировать, что его подписывают суверенные государства и что они имеют право выхода из «создаваемой» Российской Федерации и образования самостоятельных государств. Можно по-разному оцени-

вать распад СССР, считает мой коллега по Конституционной комиссии А.Ю. Царёв, но «при этом Россия имела право выйти из него, тем более, что она была его действительным, а не фиктивным учредителем. Распад же самой России, а затем и её составных частей представлял бы собой повсеместные бои без правил. Разные политические силы вспомнили бы и дутые титулы, и сомнительные границы, и ликвидированные края, области и республики, и искусственно созданные за счёт других, и многое другое. Даже то, что Ленин обещал право на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, не только „титульным нациям“, а всем народам России. Все бы понимали и фиктивность суверенности учредителей федерации, и фиктивность самой федерации. И поэтому мирного процесса не получилось бы»¹.

Иные варианты, например, проект Ф.В. Шелова-Коведяева, достаточно опрометчиво, на наш взгляд, предлагали, что таким договором Российская Федерация преобразуется в «добровольный союз равноправных договорных республик»². Некоторые предусматривали для национально-государственных образований (республик) право непосредственного подписания Союзного договора. Всё это противоречило конституционной (а не договорной) природе Российской Федерации как государства, возникшего изначально в результате деволюции Российской Империи. Более умеренные предложения допускали в качестве предмета договора разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, но при этом опасно расширяли границы регулирования последних.

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

¹ Некоторые из вариантов проекта Федеративного договора см. на с. 690–694, 696–705 тома 2, с. 70–77 книги 3 тома 3, а также в томе 5 и книге 1 тома 6 «Из Истории создания Конституции...».

² Из стенограммы совещания руководителей республиканских, краевых, областных, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга Советов народных депутатов от 15 февраля 1992 года «О развитии федеративных отношений в современной России» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 83.

³ См.: «Последний шанс возродить единую государственность России». Беседа с членом Верховного Совета Российской Федерации, ответственным секретарём Конституционной комиссии Олегом Румянцевым // Российская газета. 1992. 15 янв.

¹ Царёв А.Ю. О территориально-политическом устройстве России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. М., 2012. Вып. 7–8 (118–119). С. 42–47.

² Федеративный договор. Проект Ф.В. Шелова-Коведяева // Архив ФКР.

лей федерального центра и регионов вырабатывалась новая практика Российского федерализма.

Подключение Рабочей группы Конституционной комиссии к работе над Федеративным договором с декабря 1991 года породило новую версию решения вопроса.

Особенность нашей концепции состояла в строгом сведении содержания «Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР, краёв, областей, автономной области, автономных округов» к конституционно значимому разграничению полномочий по вертикали на основе положений подготовленного Конституционной комиссией раздела 4 проекта Конституции РФ с перспективой дальнейшего включения его содержания в новую Конституцию.

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 РФ и ввести его главой в Конституцию.

Проект документа от Рабочей группы Конституционной комиссии появился в двух вариантах — в форме одноимённых проектов закона РСФСР и форме соглашения, что давало тактические преимущества при подготовке его обсуждения на Верховном Совете. 5 января 1992 года проект был передан Председателю Конституционной комиссии, и уже на следующий день Б.Н. Ельцин вернул его с интересными содержательными поправками. Вскоре проект одобрил и Р.И. Хасбулатов. Для получения политической поддержки 20 января 1992 года проект был внесён одновременно на обсуждение Конституционной комиссии и Президиума Верховного Совета Российской Федерации. Поскольку по Дому Советов продолжали ходить альтернативные проекты Федеративного договора, заседаниям предшествовал жёсткий разговор автора этих строк о поддержке варианта, разработанного в объединённой рабочей группе, приведший к крепкому рукопожатию и достижению твёрдой договорённости с Р.И. Хасбулатовым.

Р.И. Хасбулатов слово сдержал и внес на Президиум Верховного Совета именно наш вариант Договора. Одобравший его Президент решил направить Договор в регионы, чтобы в дальнейшем внести его в порядке совместной законодательной инициативы для принятия в качестве закона о внесении изменений и дополнений

в действующую Конституцию (Основной Закон) РФ¹. Но предстояло ещё получить одобрение большинства (раздельно) республик, краёв, областей, автономной области, автономий в составе Российской Федерации.

На Конституционной комиссии этот шаг вперёд был воспринят с огромным энтузиазмом. Ещё один раздел нашего проекта Конституции РФ получал реальную конституционную перспективу ещё до принятия новой Конституции. Накал проблемы распада несколько спал, ибо наконец-то был задан объединяющий всех единый вектор как политического, так и конституционного процессов.

Весь февраль 1992 года в верховных советах республик, краевых, областных советах шло предварительное обсуждение проекта нашего соглашения. Принятые по итогам обсуждения предложения направлялись в адрес Верховного Совета Российской Федерации, прежде всего в Совет Национальностей. На заседаниях палат 4 марта 1992 года был утверждён состав рабочей группы для дальнейшего согласования договора с руководителями субъектов РФ, а доработка текста передана под кураторство заместителя Председателя Верховного Совета РФ Ю.Ф. Ярова.

Конституционная комиссия в целом даже уже не смогла принимать значимого участия в дальнейшей отработке этого документа. По той простой причине, что с 14 февраля, когда палаты Верховного Совета совместно обсудили включение в повестку дня шестого Съезда вопроса о проекте Конституции, и до 18 апреля 1992 года, когда Съезд одобрил общую концепцию конституционных реформ в России и основные положения указанного проекта, члены Комиссии, естественно, были заняты обсуждением проекта Конституции на заседаниях комитетов и комиссий Верховного Совета, депутатских фракций и групп, самого Верховного Совета и его палат и, наконец, Съезда народных депутатов России.

Вместе с тем ведущие эксперты Комиссии, прежде всего Е.А. Данилов (в 1991–1992 годах по согласованию с руководством Верховного Совета РФ ставший также куратором группы экспертов по подготовке Федеративного договора) и Л.С. Мамут в тесном взаимодействии с

¹ См.: Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 20 января 1992 года № 2217-1 «О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краёв, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 69.

автором этих строк, были действительно вовлечены в окончательную доводку текста договора — по просьбе и под руководством заместителя Председателя Верховного Совета РФ Ю.Ф. Ярова, денно и нощно уточняя, дорабатывая и улучшая текст, готовившийся к подписанию. По сути, именно выдающиеся эксперты Конституционной комиссии участвовали в расстановке последних точек в тексте Федеративного договора — за что честь и хвала им!

Но пока мы обсуждали проект Конституции в Верховном Совете, увы, возобладали сторонники устройства Российской Федерации одновременно на трёх старых советских принципах «матрёшки»: национально-государственном, национально-территориальном и административно-территориальном — и наличия, соответственно, трёх видов субъектов Федерации. Это означало искусственное разделение текста Федеративного договора, по сути, на три самостоятельных федеративных договора.

Это не вполне согласовывалось с идеями равноправия и однакового конституционно-правового статуса субъектов Федерации, но стало данью политическому компромиссу.

31 марта 1992 года в Георгиевском зале Кремля прошла торжественная церемония подписания Федеративного договора с синхронизированными политическими выступлениями оказавшихся в едином лагере федералистов — Президента РФ Б.Н. Ельцина и Председателя Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатова. На церемонии Федеративный договор подписали в трёх упомянутых версиях — с органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; с органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; с органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Подписание сопровождалось внесением сразу двух протоколов к Федеративному договору: одного неоднозначного — о предоставлении половины мест в одной из палат парламента республикам (подписанного представителями республик). Республики при этом доводили до сведения органов власти, что при рассмотрении параллированного Федеративного договора на совместном совещании 30 марта 1992 года пришли к согласию в том, что, реализуя положения пункта 3 статьи I Федеративного договора, необходимо обеспечить предоставление им не менее 50% мест в одной из палат высшего законодательного органа РФ. Второй протокол о выравнивании государственно-правового статуса всех субъектов Федерации был подписан представителями большинства краёв и областей. Вскоре Республика Татарстан (так же как и Чечено-Ингушетия, не подписав-

шая Федеративный договор) потребовала отдельного договора с Российской Федерацией.

Оценивая сегодня то событие, можно без ложного пафоса, хотя и с понятными оговорками, охарактеризовать его как великое событие, реально способствовавшее предотвращению распада страны, о котором по прошествии времени не всегда хотят говорить в аспекте его подлинного исторического значения. Это было первое развёрнутое юридическое закрепление нового понимания федерализма в России. Это был политический компромисс ослабевшей федеральной власти, к тому же находившейся в условиях постшока от распада Союза ССР, с наступательно действовавшими региональными элитами, нередко опиравшимися, признаём, на определённый подъём «пассионарности» (полагаю, здесь вполне применим термин Л.Н. Гумилёва), хотя и направлявшийся в ряде регионов «сверху», особенно там, где идея локального и национального суверенитета казалась наиболее простым способом бурной гражданской социализации населения, как способа легитимации новых/старых элит.

В целом это был шаг к достижению в стране общественного согласия, компромисс, который позволил удержать Российскую Федерацию от более серьёзных деформаций.

Подобного компромисса так и не удалось достигнуть несколькими месяцами раньше на союзном уровне, память о чём заставляла работать в поисках хотя бы временного согласия всех вовлечённых в процесс здравомыслящих политиков.

Подобного же компромисса не удалось достигнуть год спустя, в 1993 году, в ожесточённом споре Съезда и Президента о распределении власти.

2.

«Национально-государственный» вопрос после подписания Федеративного договора существенно утратил конфликтную остроту, перешёл в стадию более или менее нормального диалога и выстраивания отношений между Федерацией и её субъектами. Конечно, спор продолжался, но уже на другом уровне накала страстей.

10 апреля 1992 года шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации постановил одобрить подписанный Федеративный договор и включить его **содержание** как составную часть в Конституцию РФ. 15 апреля на Съезде прошло голосование по соответствующим поправкам. И тогда же было распространено заявление группы членов Президиума Верховного Совета РФ и Конституционной ко-

миссии по поводу данного голосования, где доказывалось, что Съезд принял решение инкорпорировать именно содержательную часть договора в раздел III Конституции 1978 года «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации», а не иначе.

Споры не утихали и позже. Но некоторым политикам переданных обширных полномочийказалось недостаточно и после подписания договора. Даже в официальных документах при упоминании Федеративного договора появлялась кому-то желанная, но отличная от решения Съезда формулировка: Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 18 мая 1992 года «О плане работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора, ставшего составной частью Конституции Российской Федерации». Председатель Верховного Совета Башкортостана М.Г. Рахимов на встрече глав республик с Б.Н. Ельциным в октябре 1992 года высказал мнение о передаче республикам больших прав, чем это предусмотрено Федеративным договором¹. Идя навстречу этим пожеланиям, Б.Н. Ельцин всё же принял предложение об образовании Совета глав республик под своим предательством «в целях выработки основных принципов реализации Федеративного договора и государственного управления Российской Федерацией на основе её новой Конституции, согласованных решений по обеспечению территориальной целостности и государственной независимости России»².

Автор этих строк в тот же день передал М.Г. Рахимову письмо с развёрнутой аргументацией, отстаивающей точку зрения Комиссии³. В декабре 1992 года была предпринята попытка наших оппонентов убедить уже седьмой Съезд принять решение о включении Федеративного договора в неизменном виде в новую Конституцию. Однако Съезд счёл важнейшим условием завершения подготовки проекта Конституции участие представителей регионов в её доработке «с учётом содержания Федеративного договора».

¹ См.: Президент — за расширение прав российских республик // Независимая газета. 1992. 23 окт. См. также: «Из истории создания Конституции...» Т. 3. Кн. 3. С. 353–356.

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 23 октября 1992 года № 603-рп «Об образовании Совета глав республик» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 356.

³ См.: Агентство *PostFactum* (Постфактум), Москва. 1992. 12 дек.

Речь шла о стратегических последствиях для правовой системы Федерации. Наблюдатели отмечали, что федеральная конституционная система складывалась теперь как бы из двух слоёв взаимосвязанных норм — Конституции и Федеративного договора. Другие подчёркивали, что отныне изменения многих статей Конституции РФ могли вноситься только с согласия субъектов Федерации. Надо было противостоять абсолютизации того, что теперь многое должно реализовываться только на основе содержания Федеративного договора, что опять было ползучей попыткой поставить его над Конституцией РФ.

Временных деформаций избежать не удалось. Затяжная полемика о минимизации рисков, сопровождавших заключение Федеративного договора, велась вплоть до 12 декабря 1993 года. Неопределенность в понимании (и правоприменении) основополагающих положений о конституционном устройстве России являлась следствием признания в Федеративном договоре от 31 марта 1992 года государственного суверенитета республик, входящих в состав Российской Федерации. Признание, которое республики предложили поместить в текст договора в той конкретно-исторической политической обстановке, несмотря на то что депутаты и эксперты предпринимали многократные попытки отстоять, что упоминание суверенитета юридически некорректно, конфликтно, не должно иметь буквального значения и, в крайнем случае, должно относиться к соответствующему конкретному кругу переданных субъектам полномочий.

Юридическая же неопределенность была непродолжительной, длилась она до принятия Конституции РФ и постановления Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ постановил, что положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, её конституционно-правового статуса и полномочий и нашедшие отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции РФ.

Проблема была снята переходными положениями Конституции РФ. Пункт 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ 1993 года установил: «Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального её 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 Феде-

ративного договора [...] действуют положения Конституции Российской Федерации».

Текст этой конституционной нормы о верховенстве положений Конституции РФ по отношению к положениям Федеративного договора в продолжение линии подхода Конституционной комиссии был предложен руководителем группы экспертов Конституционной комиссии Е.А. Даниловым в ходе рабочего совещания осенью 1993 года у С.А. Филатова, тогдашнего руководителя Администрации Президента РФ, получил одобрение участников этого рабочего совещания и в неизмененном виде вошёл в принятую Конституцию РФ 1993 года.

3.

Видную роль в становлении новых федеративных отношений сыграл Конституционный Суд РФ. Его вовлечение в конституционную реформу можно считать яркой неотъемлемой чертой становления российского правового федеративного государства.

Ещё в 1990 году в первом проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, появилась статья о Конституционном Суде РФ. Эта норма была затем включена в действовавшую тогда Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 года, после чего, 12 июля 1991 года, был принят Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», согласно которому Конституционный Суд рассматривался не просто как высший орган судебной власти, осуществляющей в форме конституционного судопроизводства, но и как орган по защите самого конституционного строя. Предметом деятельности Конституционного Суда РФ и, прежде всего, его Председателя — ещё совсем недавно бывшего руководителем группы экспертов Конституционной комиссии — в сложной обстановке реформы федеративных отношений в 1992 году стало обеспечение верховенства и непосредственного действия российской Конституции на всей территории Федерации.

В.Д. Зорькин, став Председателем Конституционного Суда РФ, из-за новой (судебной) должности старался дистанцироваться от работы Конституционной комиссии. Но в тот период его общая линия сторонника создания и принятия новой демократической Конституции и государственника-демократа в целом на процессы влияла положительно, а товарищеские отношения с автором этих строк, завязавшиеся в период совместной работы над первыми версиями проекта Конституции РФ, не раз помогали использовать советы Председателя Конституционного Суда, отдельных судей и экспертов Кон-

ституционного Суда РФ по тем или иным актуальным вопросам конституционного процесса, а иногда и выступить с координированным действием органов государственной власти. «Преемник» В.Д. Зорькина, руководитель Научно-консультативного совета Конституционной комиссии Е.А. Данилов, будучи её штатным работником, некоторое время одновременно являлся штатным советником Конституционного Суда РФ (на неполную ставку), но вскоре всё же покинул эту совмещаемую работу именно в целях соблюдения принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, вернувшись в парламент. Ведущий эксперт Комиссии Б.А. Страшун, напротив, стал одновременно и главным советником Конституционного Суда.

В литературе о реформах начала 1990-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 определёнными политиками той роли, которую сыграл Конституционный Суд РФ в спорах ветвей государственной власти в 1992–1993 годах. В конкретных исторических условиях становления конституционного строя равноправное сотрудничество законодательной и судебной ветвей государственной власти было одной из примечательных черт. В условиях «политики ультиматумов» оно отвечало духу переходного времени, букве норм развивающегося законодательства. Прежде всего — закона о Конституционном Суде, раскрывавшего конституционную обязанность по защите конституционного строя. Хотя ни реформированная Конституция 1978 года, ни законодательство о Конституционном Суде не отводили роль «государственного арбитра» между ветвями власти ни Суду, ни его Председателю, практика становления конституционализма и государственная потребность диктовали его появление.

Что было важным не только на фоне обострившегося противостояния двух высших государственных органов — Съезда народных депутатов и Президента РФ, но и споров между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ о полномочиях? Конституционный Суд пытался выступать беспристрастной стороной, и это ему удавалось.

Сотрудничество ветвей власти отнюдь не предполагало их подмену друг другом. Приметой времени было и весьма вольное понимание принципа разделения властей и независимости судебной власти. На съездах не раз и не два звучало похожее на завуалированную

угрозу предложение «посоветоваться с Конституционным Судом» — хотя последний был не вправе давать оценку чьим-либо планам.

В описываемом 1992 году Конституционный Суд не раз указывал органам государственной власти на угрозы государственной целостности Российской Федерации, призывая к действиям, которые позволили бы избежать судьбы 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 её регионов»¹.

Принципиально важным стало дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, законов Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан» и от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан». Дело это было инициировано автором этих строк вместе с группой коллег — народных депутатов Российской Федерации (В.Н. Лысенко, А.Н. Медведев, Н.П. Медведев, С.С. Перуанский, В.Н. Подопригора, В.Ш. Фахрутдинов, И.В. Федосеев, В.Л. Шейнис). Ходатайство по тому же вопросу 5 марта 1992 года было направлено в Конституционный Суд РФ Верховным Советом РФ. Представителем группы депутатов в Конституционном Суде РФ был Е.А. Данилов, а Верховного Совета — М.А. Митюков. 13 марта 1992 года Конституционный Суд РФ вынес постановление по данному делу, в котором с учётом общепризнанных международно-правовых норм о самоопределении народов и правах человека, законодательства РФ и законодательства самой Республики Татарстан признал не соответствующими Конституции РФ положения вышеназванных актов, ограничивающие действие Конституции и законов РФ на территории Республики Татарстан и устанавливающие одностороннее изменение национально-государственного устройства Российской Федерации, а также предусматривающие преобразование Республики Татарстан в субъект международного права, строящий свои отношения с Россий-

¹ Заявления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля, 26 июня, 1, 25 декабря 1992 года.

ской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров.

Решение Конституционного Суда помогло расставить правильные акценты в федеративном строительстве новой России.

В Конституционный Суд РФ поступали и другие запросы, в которых оспариваемые положения конституций ряда других республик — субъектов Федерации назывались не соответствующими Конституции РФ как по содержанию, так и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектов. Поднимались вопросы суверенитета республик, способа их вхождения в Российскую Федерацию, верховенства конституций и законов, международной правосубъектности, регулирования отношений собственности, природопользования, охраны окружающей среды и др.

Сейчас, спустя годы и подводя итог длительного «московского этапа» деятельности Конституционного Суда РФ, хочется отдать должное: после принятия новой Конституции РФ Конституционный Суд мог 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 РФ; разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами, в том числе разграничения собственности; значения принципов организации системы органов государственной власти РФ для организации власти в её субъектах; пределов самостоятельности исполнительной власти в системе разделения властей; недопустимости передачи полномочий Российской Федерации по предметам её ведения субъекту РФ; разграничения полномочий Российской Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения на основе федерального закона; регулирования организации и деятельности единой судебной системы Российской Федерации только Конституцией РФ и федеральным законодательством¹.

¹ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 года; от 11, 19 мая, 10 и 30 сентября 1993 года; от 12 апреля и 30 ноября 1995 года; от 18 января, 1 февраля, 30 апреля, 21 июня и 24 декабря 1996 года; от 24 января, 4 марта, 30 апреля, 24 июня, 14 июля и 10 декабря 1997 года; от 9 января, 27 апреля, 29 мая и 17 июля 1998 года; от 7 июня 2000 года; от 16 ноября 2004 года № 16-П; от 1 февраля № 1-П и 21 декабря 2005 года № 13-П, а также определения Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 года № 32-О, от 14 января

4.

Конституционная комиссия тем временем приобрела значительный политический вес в вопросах, пограничных между политикой и правом. Создание конституции в переломный период не могло быть свободным от политики. Это был одновременно правовой и политический процесс. Верховным Советом на Комиссию было возложено участие в управлении рисками конституционных реформ в субъектах Российской Федерации и обеспечение соответствия разрабатываемых ими своих новых конституций (уставов) нормам Конституции Российской Федерации.

Доработка содержательной части проекта Федеративного договора осуществлялась весной 1992 года параллельно с продолжавшейся «настройкой» четвёртого раздела проекта Конституции РФ «Федеративное устройство». Последний вбирал в себя достигнутые договорённости. В согласованиях принимали самое конструктивное участие депутаты фракции «Суверенитет и равенство» (руководитель У.Е. Темиров), представители конституционных комиссий из регионов.

Одним из камней преткновения стал вопрос о представительстве субъектов РФ в высшем законодательном органе Федерации.

В то время не было верхней и нижней палат — они были равноправными, однако существенно отличались по принципам формирования: половина мест в Совете Национальностей (84 из 168) принадлежала национальным образованиям. При подписании Федеративного договора республики составили протокол с требованием установить им такое же представительство в будущей «палате регионов». Настойчиво вносилось предложение, чтобы в проекте Конституции верхняя палата (тогда она именовалась Федеральным Собранием, а в итоге 12 декабря 1993 года это название перешло ко всему федеральному парламенту) избиралась прямыми выборами по национально-территориальным округам, причём одна половина депутатов избиралась бы от республик и автономий, а другая — от краёв и областей. Фактически позитивная роль Федеративного договора сводилась представителями ряда национальных образований к обеспечению соответствующего паритета на федеральном уровне. На что Р.И. Хасбулатов совершенно резонно возражал на заседании Конституционной комиссии, что тем самым нарушается «мировой прин-

цип, принцип современной цивилизации: один гражданин — один голос. Если мы отойдём от этого универсального принципа, мы тогда разрушим сами то, к чему мы стремимся»¹.

Звучали требования установить верховенство законов республик над законами Федерации, причём не только по предметам их ведения. Словно республики заново входили бы в Федерацию, обладая полным суверенитетом, прямо о котором говорили не все. Добивались, и в итоге добились, закрепления положения о том, что проекты законов РФ, касающиеся республик, должны посыпаться им на заключение, что, может быть, и полезно. (Сейчас тоже проекты федеральных законов по предметам совместного ведения направляются всем субъектам РФ.)

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

Создавалось впечатление, что представители республик и автономий, ещё не зная в точности, чего же они в итоге хотят, пытались при обсуждении проекта Конституции РФ «припасти» для своих регионов как можно больше полномочий. Недовольная проектом Конституции РФ по своим левым резонам, фракция коммунистов тактически подыгрывала этим настроениям автономий, разыгрывая национальную карту, раз за разом поддерживая рискованные требования представителей республик. Последние не могли не осознавать, что в их регионах на выборах происходит острое соперничество кандидатов в депутаты по национальному признаку, однако признать неготовность части страны к такому важному институту демократии, как выборы, они были не готовы.

В такой обстановке Б.Н. Ельцин 7 апреля 1992 года совершил резонно заявил о возможности введения чрезвычайного положения. Закон РФ от 3 июля 1992 года «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» зафиксировал «обострение общественно-политической обстановки и межнациональных отношений» и

1999 года № 37-О, от 27 июня 2000 года № 92-О, от 21 апреля 2001 года № 65-О, от 6 декабря 2001 года № 24-О и № 250-О.

¹ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 24 марта 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 297.

своевременно установил мораторий на изменение национально-государственного устройства на два года — до 1 июля 1995 года¹.

Понимая важность оперативного управления федеративными отношениями, в начале ноября 1992 года мы предложили седьмому Съезду народных депутатов включить в содержащийся в проекте Конституции РФ список министров, назначаемых Президентом с согласия Верховного Совета, новый пост — министра по делам Федерации, регионов и национальностей. Интересно, что через полтора десятилетия, 15 мая 2008 года, подобный министр был включён постановлением Правительства РФ в особый список Президиума Правительства Российской Федерации².

5.

На седьмом Съезде в декабре 1992 года сторонники договорно-конституционного характера отношений между центром и республиками, с одной стороны, и конституционной Федерации, с другой, вновь провели принципиальный обмен мнениями. На сей раз — о соответствии конституций республик в составе Российской Федерации положениям федерального Основного Закона³.

Весь 1992 год Конституционная комиссия проводила кампанию по утверждению принципа единства конституционно-правового регулирования на территории Федерации. Правовую базу взаимодействия с властями регионов по данному вопросу составляли тогда соответствующие постановления первого, пятого, шестого и седьмого Съездов, а также Положение о Конституционной комиссии, утверждённое по поручению пятого Съезда народных депутатов РСФСР Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 января 1992 года.

В условиях нестабильности конституционного строя России, угрозы подрыва государственного единства Федерации положение осложняли действия руководителей ряда регионов, в одностороннем

¹ См.: Закон Российской Федерации от 3 июля 1992 года № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2008 года № 371 «Об образовании Президиума Правительства РФ».

³ См.: Заявление депутатской фракции «Суверенитет и равенство» от 3 декабря 1992 года «О проекте новой Конституции Российской Федерации»; Заявление глав республик «О проекте новой Конституции Российской Федерации» и ответ на него // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 264–272.

порядке нарушавших установленное разграничение предметов ведения и полномочий¹.

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

12 марта 1992 года была принята Конституция Республики Ичкерия, однако в соответствии с постановлением пятого Съезда народных депутатов Российской Федерации избранные в октябре 1991 года органы власти Чечни были признаны незаконными, а их акты — не имеющими силы. В апреле 1992 года Якутия приняла новую Конституцию, целый ряд положений которой противоречил нормам действовавшего Основного Закона РФ. Так же как и изменения в Конституцию Республики Башкортостан, внесённые в июне 1992 года специальным законом, принятым Верховным Советом Башкортостана. В сентябре 1992 года парламент Тувы намерен был принять Конституцию, в проекте которой предусматривалось право республики на выход из состава России путём проведения референдума.

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

Проведённый Рабочей группой и Научно-консультативным советом Конституционной комиссии правовой анализ новых конституций

¹ См.: Справка от 21 декабря 1992 года о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 447–449.

упомянутых субъектов РФ, а также ряда проектов конституций других республик в составе РФ показывал несоответствие их норм статьям 1, 3, 11, 111, 36, 70, 71, 72, 78, 81, 81¹, 81⁴, 81⁵, 104, 109, 114, 121⁸, 127, 132¹, 134, 136, 158, 160, 163, 165, 165¹, 176, 177, 179 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России.

Необходимо было активизировать политico-правовые действия по соотнесению конституционных процессов на федеральном и региональном уровнях. Конституционная комиссия повела такую работу в форме выездных заседаний, участия в сессиях республиканских и областных советов, а также переговоров с главами регионов. Мы многократно встречались с делегациями от исполнительных и законодательных властей регионов, которые приезжали (направлялись с мест) в Конституционную комиссию специально в связи с её работой по этому направлению.

Например, в период с 28 по 30 октября 1992 года, когда в Казани продолжилось принятие новой Конституции Республики Татарстан, в работе сессии Верховного Совета Республики Татарстан приняла участие делегация Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии в составе Ю.Ф. Ярова, О.Г. Румянцева, А.Ф. Ковлягина и Е.А. Данилова. Делегацией была проделана огромная работа, включавшая встречи и переговоры с Президентом, Вице-президентом, Премьер-министром, Председателем Верховного Совета Республики Татарстан; беседы с лидерами фракций «Согласие» и «Народовластие» Верховного Совета Республики Татарстан; выступления на собраниях фракций; выступления на сессии Верховного Совета Республики Татарстан; выступления в СМИ — общероссийских и Республики Татарстан; встречу с активистами общественных объединений, входящими в блок «Равноправие и законность» (особенно запомнились беседы с депутатами И.Д. Грачёвым, В.В. Михайловым, А.В. Штаниным, И.Т. Султановым); посещение мечетей г. Казани, беседы с духовенством. Встречались также с ТОЦ (Татарским общественным центром), очень тогда нелояльно настроенным.

В результате удалось сплотить депутатов Республики Татарстан для принятия решения об отклонении вызывавших наибольшие споры статей 23, 62, 64, 66 проекта Конституции Республики Татарстан; по статье 23 вновь заседала Конституционная комиссия Верховного Совета Республики Татарстан, по другим же была достигнута предварительная договорённость с М.Ш. Шаймиевым о создании согласительной комиссии — на паритетных началах от двух основных противоборствующих фракций, а также «джентльменское

соглашение» с глубокоуважаемыми руководителями Республики М.Ш. Шаймиевым и В.Н. Лихачёвым о дальнейших после согласительной комиссии действиях.

28 сентября 1992 года Президиум Верховного Совета РФ по инициативе Конституционной комиссии дал принципиальную оценку происходящему и предложил алгоритм совместных с регионами действий. Было, в частности, отмечено, что в Конституции Республики Саха — Якутия, принятой 4 апреля 1992 года, допущены нарушения положения части второй статьи 78 Конституции (Основного Закона) РФ об обязательности соответствия конституции республики в составе Российской Федерации Конституции РФ, а также пункта «а» части первой статьи 81(1) Конституции (Основного Закона) РФ. Проекты конституций ряда республик в составе РФ — Башкортостана, Бурятии, Калмыкии, Татарстана, Тувы и некоторых других — содержат такие положения, которые, будучи принятыми, также нарушают нормы действующей Конституции (Основного Закона) РФ; отдельные основополагающие статьи этих проектов не соответствуют ни действующей Конституции (Основному Закону) РФ, ни основным положениям проекта новой Конституции РФ, одобренным шестым Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ¹.

19 октября 1992 года вопрос был рассмотрен на специальном пленарном заседании Конституционной комиссии. Комиссия согласилась с рекомендациями Президиума Верховного Совета РФ и, также согласившись с компромиссной осторожной формулой, утвердила программу совещания «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации». В этом и последующих заседаниях Конституционной комиссии принимали участие руководители ряда субъектов Российской Федерации и их конституционных комиссий: совместный поиск согласия после такого вливания свежих сил явно активизировался.

Но статуса «совещания» было явно недостаточно, речь шла о выполнении законодателями своих конституционных обязанностей. 24 октября 1992 года автором этих строк на рассмотрение Верховного Совета РФ был внесён проект постановления, которым предлагалось подтвердить конституционный процесс в республиках как часть

¹ См.: Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 28 сентября 1992 года № 3560-1 «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 348–350.

конституционной реформы во всей Федерации¹. Тем республикам, где нарушались нормы российской Конституции, предлагалось привести в соответствие с ней отдельные статьи их конституций в двухмесячный срок. Тем, кто провёл референдум о повышении статуса в составе Российской Федерации, предлагался законодательный путь разрешения конфликта через рассмотрение итогов такого референдума общероссийским Съездом. Ждать рассмотрения этого проекта постановления Верховным Советом РФ пришлось два месяца. Однако на седьмом Съезде народных депутатов РФ 9 декабря 1992 года отдельным пунктом Постановления «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» удалось закрепить искомое решение: считать необходимым проведение в республиках в составе Российской Федерации конституционных реформ в строгом соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, согласование их осуществления с основными положениями концепции конституционной реформы в Российской Федерации и её этапами².

Опираясь на позицию Съезда, мы развернули подготовку к обсуждению данного вопроса на Верховном Совете РФ, причём не в форме необязывающего научно-методического «совещания-семинара», а в рамках полноценного парламентского обсуждения. Сделать это оказалось крайне сложно. В пояснительной записке к направленным 23 декабря 1992 года в Верховный Совет РФ материалам пришлось констатировать, что Верховный Совет РФ «до сих пор не нашёл возможности рассмотреть этот важный вопрос государственно-правового строительства Российской Федерации» и практически устранился от контроля за выполнением как положений Конституции, так и ранее принятых федеральных законов и постановлений в сфере государственного строительства единой Федерации. Процитируем ещё из той памятной записи: «*Объективное молчание и бездействие Верховного Совета РФ по данному вопросу означает невыполнение им как федеральным органом государственной власти РФ своей конституционной обязанности, отнесённой к совместному ведению с органами государственной власти республик в составе Российской Федерации*».

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 442–444.

² См.: Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года № 4062-1 «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 764.

лик 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 чём уже говорилось при обсуждении Верховным Советом РФ Бюджетного послания Президента РФ»¹.

Мы не забывали о призывах Б.Н. Ельцина к «терпеливому, взаимоуважительному диалогу федеральных и региональных органов управления, регионов между собой». На рассмотрение палат Верховного Совета РФ был внесён внушительный пакет тщательно проработанных документов и материалов, подтверждавших обоснованность принципиальной позиции, направленной против правового сепаратизма. И обсуждение этого вопроса в парламенте состоялось 24 декабря 1992 года.

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 фундированную проработку и политическую актуальность, вопрос был, говоря парламентским сленгом, «замотан». Вместо необходимого политического решения — принято лишь протокольное. 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 попозже — в январе 1993 года. Затем вообще было предложено сделать лишь протокольную запись, чтобы постановление такого рода вообще не появлялось. Эту позицию поддержали члены Президиума Верховного Совета РФ Р.Г. Абдулатипов и С.Н. Красавченко. Несмотря на аргументированные возражения целого ряда депутатов, обсуждение было свёрнуто.

¹ «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 3. С. 445–446.

Конституционная комиссия призывала не почивать на лаврах только что подписанного Федеративного договора и, наступая на весьма влиятельные «мозоли», обращала самое пристальное внимание на недопустимость затягивания с комплексным решением нараставшей проблемы во имя неких тактических выгод.

Время подтвердило обоснованность государственного подхода. Протокольное решение Верховного Совета РФ от 24 декабря 1992 года (гора родила мышь!), медлительность высших федеральных органов государственной власти в осуществлении возложенных на них функций и нарастающие тенденции к обособлению и дезинтеграции вызвали неудовлетворение со стороны блюстителей конституционного строя России. Уже на следующий день по достигнутой договоренности Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным было направлено обращение к Председателю Верховного Совета Р.И. Хасбулатову. Исходя из требований статей 8 и 55 закона о Конституционном Суде РФ, Конституционный Суд счёл возможным поставить вопрос о необходимости незамедлительного принятия Верховным Советом Российской Федерации скоординированных мер для восстановления конституционной законности и устранения угрозы конституционному строю Российской Федерации и её территориальной целостности.

Решение проблемы переходило на 1993 год.

Впрочем, преодоление противоречий растянулось на целое десятилетие. Только в 2001–2003 годах — при активном действии Президента РФ В.В. Путина и вмешательстве российской прокуратуры — тексты большинства конституций и уставов субъектов РФ были приведены в соответствие с Конституцией РФ и решениями Конституционного Суда РФ.

И правильно.

ЧАСТЬ ЧЕТВЁРТАЯ

1992 ГОД:

РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ В ПАРЛАМЕНТЕ

*Доработка и согласование проекта Конституции РФ —
Весенняя сессия: рассмотрение проекта в Верховном Совете РФ —
Шестой Съезд народных депутатов РФ и одобрение проекта
Конституции РФ — Альтернативные и дополнительные проекты —
Сотрудничество Ельцина с Конституционной комиссией —
Парламентские слушания по Куркам — Вопрос реформирования
системы «Съезд — Верховный Совет» — План принятия
Конституции от Президента и Конституционной комиссии —
Осенняя сессия: повторное обсуждение проекта в Верховном Совете РФ —
Рассмотрение вопроса о завершении конституционной реформы
на седьмом Съезде*

1.

1992 год был вторым и последним отмеренным историей полным календарным годом работы Комиссии. Содержательная конструктивная работа над проектом Конституции РФ осуществлялась при участии всех ветвей государственной власти России. Он стал предметом серьёзного рассмотрения на шестом (апрель 1992 года) и седьмом (декабрь 1992 года) Съездах народных депутатов РФ. Орган Съезда — Верховный Совет РФ — в течение года многократно (в феврале — апреле и октябре-ноябре 1992 года) детально, по разделам и статьям, обсуждал проект на раздельных и совместных заседаниях палат. Высшее должностное лицо Президент — Председатель Конституционной комиссии дважды возвращался к руководству Комиссией и лично активно занимался проектом новой Конституции. В доработку проекта в 1992 году были вовлечены многие государственные и общественные органы, организации, должностные лица, субъекты права законодательной инициативы. Процесс последовательно направлялся и обеспечивался Конституционной комиссией.

Примечательной особенностью 1992 года стало наличие абсолютно всех стадий последовательного рассмотрения проекта Конституции с целью его принятия. Конституционный статус Съезда как высшего в то время органа государственной власти РФ заставлял говорить о большем, чем о «парламентском», рассмотрении проекта. При закреплённом к тому времени в Конституции 1978 года разделении властей к исключительному ведению именно Съезда было отнесено принятие Конституции РФ. Но Съезд этим полномочием в силу ряда обстоятельств так и не воспользовался. Не дали.

Стенограммы и материалы «парламентского» обсуждения проекта Конституции передают дух времени мирной политической борьбы, которая велась в 1992 году парламентскими средствами. Признавая определённую условность определения «парламент» применительно к схеме «Съезд — Верховный Совет», мы, тем не менее, вынесли его в заглавие Части четвёртой этой книги. Это был первый парламент нового постсоветского времени. Размах, содержание и характер искренней общественной и парламентской дискуссии о настоящем и будущем конституционного строя, конституционных механизмов, норм и определений сами по себе являлись немалым достижением реформы. И наши избиратели, и мы сами верили в новую Конституцию.

Общество требовало от Законодателя большей определённости в отношении дальнейшего развития государства. Основные разногласия между политическими силами касались метода: что желательнее для Российской Федерации — радикальный слом институтов и норм преобразуемого строя или же поступательный поэтапный эволюционный процесс. «Одним из актуальнейших требований переживающего страной момента», говоря словами очередной пояснительной записки к проекту Конституции, становилось «требование порядка»¹. Общество в 1992 году как никогда остро нуждалось в прочном демократическом правовом порядке и эффективном управлении государством. Новая Конституция должна была утвердить конституционный порядок в федеративных отношениях, отношениях между государством и институтами гражданского общества и между ветвями государственной власти.

Деятельность Конституционной комиссии в 1992 году опиралась на принципиальные решения первого Съезда народных депутатов РФ, поставившего за два года до этого задачу вынесения на референдум основных принципов Конституции. В Конституционной комиссии исходили из необходимости обеспечить легитимность и законность процесса и в подготовленном порядке обсуждения проекта Конституции РФ на шестом Съезде народных депутатов РФ предложили, что по итогам обсуждения Съезд сможет вынести проект на всенародный референдум².

Серьёзные риски были связаны в 1992 году в равной мере с нестабильностью федеративных отношений и усилившимися с началом радикальной экономической реформы противоречиями между ветвями власти и пробуксовывающими реформаторскими усилиями Правительства. Девизом труда над проектом Конституции неизменно становился поиск компромиссов во имя сближения позиций противоположных политических сил и достижения гражданского согласия, всё более тесное взаимодействие с Верховным Советом, его палатами и комитетами, избирателями.

1992 год начался с рассмотрения Конституционным Судом РФ первого дела — об Указе Президента РСФСР «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР». Соединение без-

¹ Пояснительная записка к проекту Конституции Российской Федерации от 4 апреля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 775.

² См.: Постановление Конституционной комиссии от 8 апреля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 812.

опасности и внутренних дел в одном министерстве только внешне выглядело как вопрос внутренней конфигурации в системе органов исполнительной власти. Совершенно оправданно опасались создания единого охранного суперминистерства и бесконтрольности силовиков. Суд обязал Президента признать указ утратившим силу. Отрицательное решение Конституционного Суда РФ было вызвано не конъюнктурой момента. В его постановлении показательны отсылки к принципу разделения властей, системе сдержек и противовесов — доктринаам, детально обсуждавшимся при подготовке проекта новой Конституции. Первое решение Суда принималось на базе действующей Конституции и укрепляло уверенность сторонников конституционного строя в справедливости и востребованности плодов реформы. Возникало ощущение первого практического достижения на сложном пути к правовому государствству!

Конституционная комиссия по-прежнему собиралась на пленарные заседания с завидным постоянством — не реже одного раза в месяц: 20 января, 4 февраля, 7 марта и 24 марта, 8 апреля, 25 мая 1992 года.

Пленарное заседание Конституционной комиссии 20 января должно было подвести итоги работы над проектом соглашения или закона проекта о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти её субъектов, инициированной в начале декабря 1991 года совместным Распоряжением руководителей Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова. В этот же день удалось провести принципиальное Постановление заседавшего параллельно Президиума Верховного Совета по данному вопросу. Проект разработанного в Комиссии соглашения был направлен в комитет Верховного Совета и комиссии его палат, после чего Комиссия, с удовлетворением узнав о принятом решении, сосредоточилась на других вопросах: конституционных реформах в республиках в составе РФ, мероприятиях по обсуждению проекта Конституции, его пропаганде.

Были приняты необходимые кадровые решения; переутвердили в должности Ответственного секретаря Комиссии О.Г. Румянцева, по предложению последнего назначили заместителем Ответственного секретаря народного депутата РФ В.Л. Шейниса, секретарём Комиссии — народного депутата РФ И.В. Федосеева, группу членов Комиссии для работы на постоянной основе.

Начни с себя! Во втором эшелоне руководства Комиссии мы сблюли равновесие: Ответственный секретарь Комиссии стоял на позициях социал-демократии, его заместитель В.Л. Шейнис представ-

лял демократический фланг депутатского корпуса, секретарь Комиссии, генерал-майор КГБ СССР И.В. Федосеев входил во фракцию «Коммунисты России». И мы находили почти полное взаимопонимание в работе. Согласие обеспечивали и во всем нашем «мини-парламенте», каковым была Конституционная комиссия в составе 102 человек. В руководстве также были представлены все основные политические силы. Президент Российской Федерации и Председатель Верховного Совета Российской Федерации возглавляли Комиссию; в отношении к проекту Конституции — несмотря на полемику по ряду вопросов — они были близки. Неизменный состав основного ядра разработчиков проекта гарантировал, что при всех изменениях и дополнениях проекта оставалась постоянной линия на укрепление демократически-правовой государственности. Что же касается деятельности представителей альтернативных проектов, то двери Комиссии были открыты.

Через два дня Верховный Совет утвердил Положение о Конституционной комиссии, детально определявшее основы её организации и деятельности, вопросы ведения, полномочия, порядок работы и взаимодействия с Верховным Советом, расширив полномочия Комиссии.

2.

4 февраля 1992 года Конституционная комиссия дала старт обстоятельному обсуждению проекта Конституции Российской Федерации в Верховном Совете РФ, которое проходило по 4 апреля 1992 года. После всех бурь вокруг проекта Конституции началась рутинная парламентская работа над текстом этого особенного документа.

14 февраля 1992 года вопрос о проекте Конституции Российской Федерации был включён Верховным Советом в повестку дня намеченного на апрель шестого Съезда народных депутатов РФ. В связи с этим было издано два распоряжения Первого заместителя Председателя Верховного Совета РФ С.А. Филатова, активно поддерживавшего, к его чести, работу над проектом Конституции; он помог решить целый ряд организационных вопросов, связанных с подготовкой проекта к прохождению через Верховный Совет РФ. В частности, был утвержден подробный план мероприятий по доработке проекта Конституции¹.

¹ См.: Распоряжения Первого заместителя Председателя Верховного Совета РФ от 21 февраля 1992 года № 2293 рп-1 «О мерах по обеспечению работы над

Даже самые стойкие критики признавали, что представленному на рассмотрение Верховного Совета РФ варианту проекта Конституции не откажешь в известной привлекательности: он написан современным языком, лишён идеологических штампов, учитывает опыт целого ряда зарубежных конституций. Высказывались привычные опасения критиков-консерваторов, что «попытка протащить новую Конституцию любой ценой» приведёт к тому, что усилятся раскол и конфронтация в обществе, начнётся распад Российской Федерации и «полный развал конституционного строя»¹.

Март 1992 года вошёл в историю создания Конституции РФ как месяц беспрецедентной совместной работы Конституционной комиссии и Верховного Совета РФ. Об этом можно, в частности, судить по отчётом в специальной рубрике «Конституционная комиссия» в Ведомостях Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ — ни одна другая отдельно взятая комиссия не удостаивалась такого внимания официальных хронографов законодательной работы.

Понимая, что не только неверные концептуальные подходы, но даже малая ошибка в высшем законе страны будет многократно усиlena изданными на его основе нормативными актами, Комиссия стремилась к наиболее полному обнаружению и устраниению двусмысленностей. Были привлечены дополнительные силы экспертного сообщества; проведены научно-практическая конференция «Конституционная реформа: теория и реальность» и российско-французский семинар «Новая Конституция России», «круглый стол» и ряд совещаний с видными специалистами в области государственного права.

Итак, доработанный (а в некоторых положениях — переработанный) проект Конституции РФ² был внесён 2 марта 1992 года Председателем Верховного Совета РСФСР, заместителем Председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатовым на рассмотрение по-

проектом Конституции Российской Федерации в связи с внесением вопроса о Конституции Российской Федерации на рассмотрение шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации» (с приложением Плана мероприятий по доработке проекта Конституции Российской Федерации), от 26 февраля 1992 года № 2408 рп-1 «О мерах, связанных с подготовкой вопроса „О Конституции Российской Федерации“ для рассмотрения на шестом Съезде народных депутатов Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 76–79.

¹ Исаков В.Б. Парламентские дневники // Советская Россия. 1992. 8 марта.

² См.: Проект Конституции Российской Федерации по состоянию на 2 марта 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 80–120.

стоянных комиссий палат и комитетов, а также депутатских групп (фракций) Верховного Совета РФ.

Конституционная комиссия последовательно осуществляла окончательную (как тогда казалось многим) «шлифовку» официального проекта Конституции на своих пленарных заседаниях. Впервые было решено закрепить статус проекта Конституции как «официального» на пленарном заседании 7 марта 1992 года — с тем чтобы не допустить «войны проектов» и определить его положение по отношению к другим проектам, в том числе первому альтернативному проекту от демократов — проекту Конституции Российской Федерации, подготовленному Российским движением демократических реформ (март 1992 года), С.С. Алексеевым и А.А. Собчаком при участии Ю.Х. Калмыкова, С.А. Хохлова. Мы наметили провести в середине марта и в начале апреля 1992 года пленарные заседания Комиссии «для учёта поступивших предложений и утверждения официального текста проекта Конституции Российской Федерации».

Члены Комиссии с участием экспертов регулярно обсуждали проект по разделам с учётом поправок, поступавших из комитетов и комиссий Верховного Совета, от народных депутатов РСФСР (в частности, поправки О.Н. Смолина, Ю.М. Слободкина, В.Ф. Медведева, У.Е. Темирова, В.К. Варова и других были учтены при доработке первого раздела проекта), республиканских и областных Советов народных депутатов, а также рекомендаций упомянутых выше научных конференций. Были обобщены и учтены предложения большого количества ведущих специалистов в области конституционного права, научных центров, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, прокуратуры, министерств и ведомств, органов власти республик, краёв и областей. Активно шло согласование статей проекта и с депутатскими группами (фракциями) Верховного Совета РСФСР, общественными объединениями. Фракция «Свободная Россия» одноимённой партии, возглавляемой А.В. Руцким и В.С. Липицким, например, провела специальные парламентские слушания. Состоялся ряд встреч членов и экспертов Комиссии с руководителями профсоюзов¹.

Всего к проекту Конституции весной 1992 года было подано свыше 1500 поправок, примерно 300 из которых были полностью или частично учтены или внесены в проект.

¹ См.: Позиция Федерации независимых профсоюзов России «О проекте Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 1118.

Корректировка проекта велась также с учётом основных положений законов РСФСР, принятых Верховным Советом РСФСР в 1990–1992 годах. Проект Конституции становился неотъемлемой высокой частью законотворчества в Российской Федерации, одним из его творческих начал. Это подтверждает обширный перечень федеральных законов и иных нормативных документов, положения которых нашли отражение в проекте Конституции РФ. К проекту прилагался Перечень федеральных законов и иных нормативных документов, которые должны были быть приняты в развитие его положений¹.

Это уже было элементом серьёзного планирования будущей работы по реализации Конституции. С одной стороны, разработчики стремились, чтобы Конституция была законом прямого действия. С другой — преднамеренно пошли на отсылки к нескольким десяткам федеральных законов, вызвав споры по данному поводу. Избыточность отсылок к законам, по мнению критиков, снижала эффективность Конституции, повышая риск превращения конституционного законодательства в администрирование. На что сторонники отсылок к законам отмечали достоинство проекта: очерчивался соответствующий уровень законодательного регулирования (федеральный или субъектов РФ); не допускалась подмена закона подзаконными актами; указывались критерии, которыми необходимо руководствоваться в законодательной и правоприменительной практике; наконец, определялась программа законотворчества и пакет основополагающих законов, необходимых для реализации Конституции.

Творческая работа Комиссии все больше привлекала юридическую общественность, и далеко не только профессуру! Для многих практикантов, дипломников и аспирантов юридических вузов период работы или стажировки в Комиссии становился временем гражданского взросления и профессионального роста. (Так, например, младший специалист Секретариата Комиссии М.В. Гришина позже стала членом и зампреда Центризбиркома РФ, а юрист-стажёр С.Н. Попельнюхов — членом Совета Федерации, эксперт-аспирант М.В. Емельянов — заместителем руководителя фракции в Государственной Думе и т.д.) Неподдельный энтузиазм юристов и специалистов обществен-

ных наук разных поколений — от студентов до патриархов — помогал в работе над проектом Конституции.

В 1992 году Комиссия продолжила активно сотрудничать с социологами. С помощью регулярных опросов общественного мнения разработчики получили возможность соотнести положения проекта Конституции с представлениями населения России по широкому спектру вопросов, касающихся как содержания, так и процесса подготовки новой Конституции РФ. Опросы проводились по заказу Конституционной комиссии силами социологической группы Подкомитета по изучению общественного мнения Комитета Верховного Совета РФ по СМИ под руководством главного специалиста Комитета Л.Г. Бызова, а также социологами ВЦИОМ под руководством Ю.А. Левады¹. Опросы помогали укрепить либо скорректировать аргументацию, с которой мы выходили на высокие собрания.

Верховный Совет РФ не мог оставаться безучастным к проекту, столь основательно готовившемуся, и 19 марта 1992 года принял решение рассмотреть его положения по разделам на совместных заседаниях палат до шестого Съезда. Р.И. Хасбулатов сообщил, что очередное пленарное заседание Конституционной комиссии состоится 24 марта 1992 года под председательством Президента РФ, и обратился к депутатам со следующим весьма важным заявлением: «Я бы просил вас к этому дню оформить все ваши замечания, передать их в Конституционную комиссию или мне. Мы постараемся все основные позитивные замечания учесть. Думаю, сейчас нам очень важно как раз учесть все замечания, с тем чтобы получилось хорошее, но короткое, энергичное обсуждение вопроса на Съезде. Чтобы мы настроили и самих себя, и Съезд на то, что необходимо принять этот документ в первом чтении или одобрить его»².

Однако на пленарное заседание Комиссии 24 марта её Председатель Б.Н. Ельцин не пришёл. Как сказал на заседании Р.И. Хасбулатов, Ельцин «очень хотел быть, но, к сожалению, не смог. Звонил, предупреждал, что не может быть на заседании Комиссии». Думается, это случилось не без влияния части окружения, в те дни вовсю заня-

¹ См.: Перечень федеральных законов и иных нормативных документов, положения которых нашли отражение в проекте Конституции Российской Федерации (в редакции от 18 марта 1992 года) // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 276.

² См., напр.: Россияне о ходе экономических и политических реформ накануне VII Съезда // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 487.

² Из стенограммы совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 19 марта 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 218.

того борьбой за симпатии Президента РФ к одному из альтернативных проектов Конституции — проекту Собчака.

Палаты Верховного Совета РФ в течение последующих полутора недель, с 25 марта по 4 апреля 1992 года, в жёстких дебатах по многочисленным поправкам и оговоркам «приняли за основу» разделы проекта Конституции. Разделы I «Основы конституционного строя» (25 марта), V «Система государственной власти. Основы местного самоуправления» (3 апреля), IV «Федеративное устройство» и VI «Переходные положения» (4 апреля) были приняты за основу всем Верховным Советом РФ. Разделы II «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина» (26 марта) и III «Гражданское общество» (27 марта) были приняты за основу только одной палатой — Советом Республики. Это был весенний (1992 года) парламентский бенефис проекта Конституционной комиссии.

4 апреля 1992 года, подводя итоги детального обсуждения, Верховный Совет РФ внёс на рассмотрение шестого Съезда проект Конституции Российской Федерации с учётом поправок, принятых Верховным Советом РФ. Сравнение двух проектов — до и после поправок — было сделано в сборнике, подготовленном Конституционной комиссией к шестому Съезду. В нём проект, одобренный Комиссией 24 марта 1992 года, был дополнен набранными курсивом поправками Верховного Совета¹.

Это был уже иной проект — «парламентский». Выше по статусу. Он был поддержан постоянно действующим законодательным и контрольным органом государственной власти РФ. Но при этом возрос, благодаря поправкам Верховного Совета, риск конфронтации с Президентом РФ по поводу распределения в новой Конституции властных полномочий. Статус проекта стал лучше, а содержание, увы, менее сбалансированным, чреватым утратой поддержки со стороны Президента.

Одновременно Верховный Совет принял во втором чтении проект очередного закона РФ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и внёс его на утверждение Съезда.

3.

Проект Конституции обсуждался в том или ином аспекте в течение всего срока работы шестого Съезда народных депутатов РФ с 6

по 22 апреля 1992 года. Съезд изменил название государства. Теперь оно стало называться «Российская Федерация — Россия»; первая часть названия: «Российская Федерация» была воспроизведена из проекта Конституции и Федеративного договора, только что одобренного Съездом и включённого, по предложению Б.Н. Ельцина, в действующую Конституцию в «качестве самостоятельного блока». Но только в соединении со второй частью («Россия») оно стало победителем рейтингового депутатского голосования и официальным названием нашей страны.

Беловежские соглашения остались не рассмотренными и не ратифицированными Съездом народных депутатов РФ.

В ходе работы Съезда 8 апреля 1992 года на прошедшем в Кремле пленарном заседании Конституционной комиссии было принято компромиссное предложение рекомендовать Съезду принять проект Конституции РФ в первом чтении. Это представлялось задачей не-простой. Многозначительно прозвучало предупреждение члена Конституционной комиссии, вице-премьера С.М. Шахрай: «...не думаю, что сейчас будет принята какая-либо Конституция на этом Съезде... без ответа на коренные вопросы, какой тип устройства России нужен, какая республика, какая власть, нам Конституцию не принять»¹. Между тем ответы на эти вопросы, по убеждению других членов Комиссии, как раз и содержались в разрабатываемом, обсуждаемом и согласуемом к тому времени уже 20 месяцев проекте Конституции Российской Федерации.

Шла речь на Съезде и о референдуме. Согласно результатам прошёлого накануне Съезда опроса свыше половины депутатов были убеждены, что способом принятия новой Конституции является её принятие на Съезде, и лишь чуть более 10% считали возможным принятие её на референдуме. Председательствовавший Р.И. Хасбулатов, чувствуя настроение большинства, закрывая заседание, сказал: «Референдум — не очень хорошее средство в наших условиях»². Как в воду глядел Руслан Имранович! Увы, всего через год руководимый им Съезд выйдет с крайне неудачными формулировками на референдум 25 апреля 1993 года, который поставит крест на равноправном участии парламента в конституционной реформе.

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 725. О содержании основных разделов проекта Конституции РФ см. Пояснительную записку к проекту (см.: Там же. С. 775).

² Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 8 апреля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 806.

² Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 8 апреля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 810.

Стенограммы свидетельствуют, насколько сложной была политическая обстановка на Съезде народных депутатов РФ, где обозначились новые тенденции и особенности. Стал заметен отток демократически настроенных депутатов в структуры исполнительной власти; их голосов недоставало в критические моменты. Сильнее сказывались в преддверии возможных досрочных многопартийных выборов ростки органичной (а не искусственно выращиваемой сверху) многопартийности. Всё чаще депутаты стали занимать позиции в соответствии со своими убеждениями и позицией избирателей, а не так, как раньше: либо за «демократов» и Ельцина, либо против него. Б.Н. Ельцина перестали безоглядно поддерживать некоторые из его прежних наиболее ярых сторонников М.Г. Астафьев, И.В. Константинов, Ю.А. Рыжов, М.Б. Челноков и другие. Ещё об этом сказал член «питерской» демократической депутатации Ю.М. Лучинский¹: «Сейчас мы стали не такими, какими были». Происходило значительное отрезвление части вчерашних демократов вследствие произошедших в 1991 году потрясений в обществе и государстве, а также демонстративной бесконтрольности действий Правительства Ельцина-Гайдара (напомню, что Президент РФ Б.Н. Ельцин возглавлял Правительство РФ в период с 6 ноября 1991 года по 15 июня 1992 года).

Обстоятельный доклад на Съезде о проекте Конституции РФ 17 апреля 1992 года сделал заместитель председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатов. Доклад был коллективным трудом Рабочей группы Конституционной комиссии.

Уделив значительное внимание актуальному спору о форме правления, докладчик обратил внимание Съезда на то, что «в проекте действительно обеспечена система сдержек и противовесов во властном механизме. Ни одна из властей не сможет ущемить или подчинить себе другие и вынуждена будет действовать в условиях взаимоконтроля, взаимодействия и взаимного сотрудничества»². Вопреки утверждениям должностных лиц исполнительной власти то-

го времени, в проекте была заложена разновидность президентской, но никак не парламентской республики.

На следующий день на съезде состоялось обсуждение доклада и вопроса о проекте Конституции. Оно проходило в относительно спокойной обстановке, на что повлияло достижение компромисса по предыдущему горячему вопросу об экономической реформе. Благодаря немалым тактическим усилиям и таланту Р.И. Хасбулатова Съезд подвёл в целом позитивный, хотя и осторожный промежуточный итог колossalной по объёму работы Конституционной комиссии. Съезд постановил одобрить общую концепцию конституционных реформ в России, положенную в основу проекта Конституции, а также основные положения проекта, одобренного Верховным Советом¹.

Это, безусловно, было свершение. Была намечена следующая последовательность шагов к принятию Конституции РФ:

- 1) ещё раз опубликовать проект для всенародного ознакомления;
- 2) властям регионов — организовать широкое его обсуждение и изучение общественного мнения по принципиальным положениям;
- 3) Верховному Совету РФ и Конституционной комиссии — завершить доработку проекта Конституции с учётом дополнительных предложений;
- 4) внести доработанный проект Конституции РФ на очередной Съезд.

Решение Съезда обратило на себя внимание Президента РФ, встравоженного некоторыми положениями проекта, одобренного Верховным Советом. Б.Н. Ельцин предложил доработать — с учётом предложений и замечаний Президента РФ — главы проекта Конституции «Федеральная законодательная власть» и «Президент Российской Федерации. Федеральная исполнительная власть»², и Съезд с достоинством согласился с этим.

Обращало на себя внимание и то, что Съезд отказался поддержать чёткую формулировку Конституционной комиссии — «принять в первом чтении», как и решение Съезда добавить к Конституционной

¹ Ю.М. Лучинский — юрист, народный депутат РФ в 1990–1993 годах, ответственный секретарь Комитета Верховного Совета РФ по СМИ, связям с общественными организациями, массовыми движениями граждан и изучению общественного мнения, член фракции «Радикальные демократы».

² Поправки Б.Н. Ельцина к Конституции (Основному Закону) Российской Федерации в обращении к шестому Съезду народных депутатов Российской Федерации от 17 апреля 1992 года № Пр-757 // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 846.

¹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РФ от 18 апреля 1992 года «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 954.

² См.: Обращение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина к народным депутатам от 18 апреля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 872.

комиссии, в качестве спарринг-партнёра, Верховный Совет. Именно Съезд народных депутатов РФ в 1992 году оказался не готов принимать находившуюся в высокой степени готовности новую Конституцию или выносить её на референдум. Такое торможение работало против принятого Съездом поспешного решения, словно подталкивая Президента РФ и его окружение к своему, более жёсткому варианту конституционной реформы.

4.

Одновременно набирал обороты процесс правки действовавшего Основного Закона РСФСР, приведения норм Конституции 1978 года в соответствие с требованиями бурного общественного развития, давая оппонентам депутатского корпуса основания упрекать его в подмене полной конституционной реформы реформой частичной.

Комитет Верховного Совета РФ по законодательству под руководством его Председателя М.А. Митюкова, члена Конституционной комиссии, при поддержке руководства Верховного Совета активно поставлял предложения по инкорпорированию в действовавший Основной Закон всё новых норм¹. Этот процесс в сердцах был назван автором этих строк «митюковщиной» (впрочем, термин, словно бы синоним «постепеновщины», быстро вошедший в оборот, коллеге Митюкову даже понравился, наличие чувства юмора сохранило наши хорошие отношения).

21 апреля 1992 года шестой Съезд принял пространный закон об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР. В статьях 1 и 3 были закреплены новые основы конституционного строя:

«Российская Федерация — Россия есть суверенное федеративное государство, созданное исторически объединившимися в нём народами. Незыблемыми основами конституционного строя России являются народовластие, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей». Было установлено, что «система государственной власти в РФ основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской

Федерацией, составляющими её республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением».

В связи с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина в действующую Конституцию была внесена новая редакция главы 5 «Права и свободы человека и гражданина». А в связи с подписанием Федеративного договора в её раздел III («Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации») были внесены изменения и дополнения, касавшиеся разграничения полномочий и предметов ведения. Был внесён ряд изменений в целях совершенствования деятельности Конституционного Суда РФ.

Надо признать, что деятельность Комитета по законодательству и всего Верховного Совета помогала воплощению избранных частей проекта Конституции в модифицированном виде в действовавшую Конституцию. Но следовало разделять прогрессивные поправки о правах человека, разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами РФ, о посте Президента и Конституционном Суде и некоторые достаточно конфронтационные изменения действовавшей Конституции (часть из которых проводилась при поддержке Комитета), появившихся в результате борьбы парламента с Президентом. К Комиссии практического отношения они не имели.

Несмотря на содержательную готовность проекта новой Конституции, для его принятия в одностороннем порядке не существовало достаточной политической мощи ни у одной из сторон (в какой бы конфигурации на тот момент эта сторона ни действовала), и в этом был смысл сдержек и противовесов, задержавшийся в современной России на очень короткое время! Не было и исторической готовности к примирению на базе новой Конституции, в силу чего и началась, не могла не начаться такая «постепеновщина». Конечно, сильно, а зачастую решающим образом влияла политическая злоба дня. Беда и историческая недальновидность состояла в том, что постепенное «латание» Конституции становилось в итоге единственным средством конституционного продвижения вперёд — причём в целях чисто политической борьбы парламента с Президентом — и приняло управляемый только со стороны парламента характер, но поэтому несбалансированный. Путь же создания новой Конституции становился как бы второстепенным. Историческую ошибку такой подмены как бы доказывает хотя бы то, что «постепеновщина» сама себя привела к краху, когда Президенту стало совершенно

¹ См., в частности, доклад М.А. Митюкова о проекте закона РФ об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР, который был сделан на шестом Съезде 10 апреля 1992 года.

очевидно, что нужна новая и цельная Конституция. Вопрос о том, какой по содержанию она явилась после такого понимания лишь одной из сторон противостояния, обсуждается далее в Части шестой данной книги.

Поправки не затрагивали систему «Съезд — Верховный Совет» и полномочия этих органов государственной власти. Спор по этому вопросу разгорался всё сильнее. Противники такой двухэтажной системы указывали, что Съезд — это надпарламентское образование, постоянная угроза нарушения баланса между ветвями власти; искусственная раздвоенность законодательной власти неизбежно провоцирует её на вмешательство в компетенцию исполнительной власти; и что свою роль общероссийской трибуны Съезд уже сыграл. Отчасти это было верно, но — парадокс! — скорее не в отношении Съезда, а в отношении Верховного Совета, так как Съезд никакой исполнительной власти не осуществлял. Съезд был избран населением, и ликвидировать его, оставив при этом слабее связанный с избирателями Верховный Совет, Ельцин вроде как не мог. Позже, через год, он пошёл дальше и указом прекратил деятельность всего двухэтажного федерального представительного и законодательного органа.

Существовала определённая юридическая проблема соотношения статей 104 и 109 действовавшей Конституции, которые закрепляли полномочия Съезда и Верховного Совета РФ с теми статьями Конституции, в которых был закреплён принцип разделения властей (статьями 1 и 3). Но ведь существовал и серьёзный настрой разрешить это противоречие.

Зашитники роли и значения Съезда приводили доводы о его страшющей вечевой роли, роли общенародного контролёра и не беспочвенно напоминали, что совсем недавно за прекращением союзного Съезда не стало и самого Союза. Никто не хотел повторения такого сценария в России.

Оппоненты Ельцина утверждали, что Съезд выступает в качестве нормального конституционного противовеса Президенту РФ. И действительно, критикуемую командой Президента часть 2 статьи 104 Конституции о том, что Съезд правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесённый к ведению Российской Федерации, сам Съезд народных депутатов применил всего пару раз — именно в интересах реформ и по инициативе Ельцина, сначала приняв Декларацию о государственном суверенитете РСФСР (июнь 1990 года), а позже (ноябрь 1991 года) делегировав Президенту указанное право для ускорения экономических преобра-

зований. Те случаи применения статьи Конституции были действительно важны, но этими прецедентами применение указанной нормы могло не завершиться, что прекрасно понимал прежде всего сам Б.Н. Ельцин.

5.

Несколько слов о дополняющих либо альтернативных проектах Конституции в 1992 году. В секретариате шестого Съезда в марте-апреле 1992 года, наряду с официальным, появилось несколько проектов Конституции, которые отражали весь спектр политических сил того времени. Были представлены:

- проект Конституции (Основного Закона) РСФСР Российской коммунистической рабочей партии, подготовленный под руководством члена Конституционной комиссии Ю.М. Слободкина;
- уже упоминавшийся проект Конституции РФ, подготовленный от имени Российского движения демократических реформ (март 1992 года) С.С. Алексеевым и А.А. Собчаком при участии Ю.Х. Калмыкова, С.А. Хохлова;
- проект Конституции РФ, подготовленный по решению Политсовета Движения «Демократическая Россия», внесённый Российской христианско-демократической партией и Партией конституционных демократов;
- проект Конституции (Основного Закона) РСФСР, подготовленный в порядке законодательной инициативы депутатскими фракциями «Аграрный Союз», «Отчизна» и «Коммунисты России»;
- проект V-го раздела Конституции Российской Федерации «Система государственной власти», подготовленный депутатской фракцией «Смена — Новая политика»;
- проект Конституции РФ («Вариант «0»), подготовленный рабочей группой под руководством С.М. Шахрая¹.

Поступили предложения, подготовленные в инициативном порядке учёными-правоведами, например, концептуальные положения новой Конституции Республики, разработанные в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Верховном

¹ См. текст этих проектов: «Из истории создания Конституции...». Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993). Раздел V.

Совете РФ¹, и принципиальная модель (макет) Конституции РФ, подготовленная Л.Б. Тиуновой из Санкт-Петербургского университета.

Некоторые проекты (проект коммунистов и глава от «Смены») вполне умещались в закреплённое Постановлением Президиума Верховного Совета РФ от 16 марта 1992 года № 2519-І деликатное понятие «дополнительные варианты», другие подчёркивали свою самость и альтернативность. Альтернативные проекты и сопровождавшие их «информационные залпы» были частью тактики политического руководства Российской Федерации, намеревавшегося подстегнуть обсуждение проекта Конституции в парламенте. Однако такие манёвры осложняли ситуацию вокруг официального проекта Конституции РФ, прошедшего к тому времени уже два чтения в высшем органе государственной власти России — представление концепции на пятом Съезде в ноябре 1991 года и полновесное фактическое «первое чтение» на шестом Съезде народных депутатов РФ в апреле 1992 года.

Активное обсуждение проекта Конституции РФ в Конституционной комиссии, Верховном Совете, на Съезде, в СМИ и появление альтернативных вариантов поддерживали интерес общества к конституционной реформе. Оценка официального проекта была в целом положительной. С проектом были знакомы уже около 60% российского населения, около 30% из числа знакомых с проектом поддерживали его полностью или при условиях небольшой доработки².

Проекты левых сил — обновлённый проект, подготовленный в порядке законодательной инициативы традиционными оппонентами официального проекта — фракциями «Коммунисты России» и «Отчизна», а также проект члена Конституционной комиссии Ю.М. Слободкина были внимательно проанализированы. В результате в официальном проекте полнее и точнее стали прописаны социально-экономические права гражданина и определены гарантии их обеспечения. На какой-то стадии там появилось даже право трудовых коллективов на участие в управлении делами предприятий. Последнее немедленно было воспринято как проявление не то «социалистического», не то «советского» подхода, о чём не замедлила

заявить лидер парламентской фракции «Радикальные демократы» М.Е. Салье на встрече с Б.Н. Ельциным.

Тогда же поступил на рассмотрение вариант раздела V проекта Конституции «Система государственной власти» депутатской фракции «Смена — Новая политика», подписанный её координатором И.В. Муравьёвым. Конституционная комиссия провела непростые согласования с депутатами фракции «Смена» (предложения которых, как утверждали их критики справа, подчас видоизменяли форму правления в проекте Конституции под девизом «Вся власть представительным органам власти!»). Было принято предложение фракции по увеличению численного состава Государственной Думы, по изменению сроков полномочий депутатов.

Был найден казавшийся компромиссным вариант контроля со стороны Государственной Думы («Верховного Совета») за формированием и деятельностью Правительства: назначение министров Правительства с согласия Верховного Совета и право палат ставить вопрос об отставке министров. Рабочая группа Конституционной комиссии внесла уточнения в этот механизм, предложив свою разновидность модели «сильный Парламент и сильный Президент» — на три четверти президентскую республику. Вот как мы видели её особенности: «Равновесие высших органов законодательной и исполнительной власти обеспечивается так: назначения высших должностных лиц осуществляются Президентом с согласия Парламента; Президент не имеет права распуска Парламента; Парламент не может увольнять в отставку Правительство в целом; Парламент вправе ставить вопрос лишь об отставке отдельных министров, но окончательное решение принимает лишь после пояснений Президента — вторичным голосованием; Правительство действует хотя и под руководством Президента, но имеет также своего гла-ву. В период радикальной реформы предлагается федеральным за-коном наделить Президента рядом дополнительных полномочий. Разработчики считают, что умаление прав Президента и Прави-тельства — по сравнению с предложенными — чревато наруше-нием баланса полномочий, принципа разделения властей и может стать источником конституционного кризиса, помешав эфек-тивному функционированию исполнительной власти»¹.

¹ Авторский коллектив: В.А. Масленников, А.В. Мицкевич, Ю.А. Тихомиров (руководители), С.А. Пяткина, Б.С. Крылов, Т.В. Конюхова, Т.Г. Морщакова, М.Р. Сафарова, В.С. Пронина, Н.В. Онишко, Н.М. Колосова, Т.Э. Шуберт, Т.Р. Сафарова, Н.В. Шелютко // «Из Истории создания Конституции...». Т. 5. С. 803.

² См.: Результаты социологического опроса, проведённого 29–31 марта 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 393.

¹ См. подробнее: Румянцев О.Г., Страшун Б.А. Три четверти Президентской республики. О поисках формы правления в России // Независимая газета. 1992. 10 апр. См. также: «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1.

Отсюда представляются не вполне корректными утверждения исследователей, например М.В. Баглай, что якобы «Конституционная комиссия стремилась создать систему органов государственной власти, построенную на основе ведущей роли парламента»¹. Нормы о сбалансированной форме правления были предметом постоянного поиска в Комиссии, отдававшей себе отчёт в их особой значимости для судеб конституционного строя в Российской Федерации.

Альтернативными проектами можно считать предложения по концепции федеративного устройства и федеративных отношений, вносившихся представителями ряда регионов в 1992 году. По ряду вопросов в трудных согласованиях в Конституционной комиссии находили общую точку зрения с руководством Совета Национальностей и депутатами фракции «Суверенитет и равенство», возглавлявшейся У.Е. Темировым.

С предложениями национальных республик в 1992 году работали крайне внимательно, нередко идя навстречу, чтобы не осложнять и без того сложную обстановку; но принимали не все. Требования поступали слишком уж разные. Так, предлагалось, чтобы в Конституции исчерпывающим образом излагались полномочия только Федерации, а республики, края и области обладали бы всей полнотой государственной власти, за исключением полномочий, отнесённых к ведению Федерации, или убрать словосочетание «субъекты Федерации»; не приравнивать области и края к республикам; обеспечить паритетное представительство республик и остальных субъектов РФ в верхней палате парламента; и даже — узаконить верховенство законов республик над законами Федерации и договорный характер отношений с федеральным центром, что означало бы фактически полный суверенитет субъектов Федерации.

Большинство этих спорных и сложных вопросов были сняты, повторюсь, лишь с принятием Конституции 1993 года. И вот уже в течение долгого времени нет желания к ним возвращаться. Возможно, заявленные позиции были порождены вовсе не чьими-то слишком суверенными настроениями, а «смутным» (в части становления федеративных отношений) временем. В мягкой форме об этом следует сказать, вспоминая непростую историю создания новой Конституции.

¹ Конституция Российской Федерации. Федеральные конституционные законы «О государственном флаге Российской Федерации», «О государственном гербе Российской Федерации», «О государственном гимне Российской Федерации» / Историко-правовой комментарий М.В. Баглай, чл.-кор. РАН. 2-е изд., перераб. М., 2008. С. 6.

Спор с оппонентами «слева», а также из национальных регионов вёлся с самого начала работы Конституционной комиссии и был привычным. Но в 1992 году Комиссия, сама источник демократических реформ, почувствовала давление с демократического фланга. На арене политической жизни проявился новый фактор, усиливший противостояние по вопросу об официальном проекте Конституции. Свои требования предъявили сторонники радикальных экономических реформ и скорейших перевыборов всех органов представительной власти сверху донизу.

На эту тему согласованно высказались в начале 1992 года бывшие коллеги Б.Н. Ельцина по Межрегиональной депутатской группе союзного Съезда: «намучившиеся» с излишней от них независимостью, соответственно, Московского и Ленинградского городских Советов мэры городов Москвы и Санкт-Петербурга Г.Х. Попов и А.А. Собчак, советник Президента Г.В. Старовойтова и государственный советник РФ по политическим вопросам С.Б. Станкевич. В недрах только что созданного Российского движения демократических реформ (РДДР) появился проект «демократической, прогрессивной» Конституции, который сразу же стал активно поддерживаться политиками-тяжеловесами Г.Х. Поповым и А.А. Собчаком. Причем, по мнению первого, Конституцию следовало принимать не Съезду, а специально избранному органу наподобие Учредительного Собрания.

В марте-апреле 1992 года родился «нулевой» вариант проекта Конституции группы С.М. Шахрай, сразу получивший в СМИ с подачи Администрации Президента РФ название президентского. Появившиеся «утечки» информации сообщали о подготовке на правительствах дачах всё в том же Архангельском силами нескольких рабочих групп под руководством вице-премьера С.М. Шахрай и главы Аппарата Правительства РФ А.Л. Головкова так называемого президентского проекта Конституции — «функционального, цельного и бескомпромиссного», с отчёtlивым выбором президентской республики как формы государственного правления. Причём он был представлен уже под занавес работы шестого Съезда (номер газеты «Федерация» с этим проектом щедро раздавался в последний день Съезда всем желающим).

Примечательно, что сам С.М. Шахрай в кулуарах Дома Советов РФ накануне шестого Съезда назвал свои предложения попытками президентских поправок к проекту Конституционной комиссии. Но на пленарном заседании Комиссии 8 апреля 1992 года он признал: «Да, действительно, есть проект Конституции, разработанный рабочей группой под моим руководством... Я думаю, что

Президент не будет на Съезде вносить альтернативный проект тому, что сделала Конституционная комиссия. Моя цель — как депутата, как руководителя этой группы была одна — показать, что есть другая цельная, простая модель с очень децентрализованными полномочиями¹.

Юристы секретариата Конституционной комиссии И.Г. Шаблинский и А.В. Алюшин, проанализировав альтернативный вариант проекта Конституции Сергея Шахрая, нашли в нём много заимствований из проекта Конституционной комиссии. Из 114 статей проекта Шахрая 78 во многом текстуально совпадали с официальным проектом Конституционной комиссии². Интересно, что структура Конституции была предложена в виде следующих четырёх разделов: «Гражданин», «Государство», «Власть», «Переходные положения»³. При этом обращал на себя внимание ряд положений раздела о системе государственной власти. Ключевой была глава 11 «Исполнительная власть», открывающаяся положением, что её возглавляет Президент Российской Федерации, далее раскрывавшееся в статьях 75–84 проекта. Примечательно, что назначение ключевых государственных министров — по экономике, финансам, безопасности, обороне, внутренним делам, иностранным делам, труду и занятости населения, сельскому хозяйству, экологии, транспорту, связи и информатике, юстиции, а также государственного секретаря и директора Службы внешней разведки производилось, согласно проекту, Президентом самостоятельно, но с учётом заключения Федерального Собрания.

6.

Окружение Б.Н. Ельцина стремилось исключить ущерб для будущих полномочий главы государства. Вскоре после шестого Съезда народных депутатов РФ поползли слухи о том, что Б.Н. Ельцин практически принял решение о проведении референдума, где на всенародное голосование будут вынесены два вопроса: о земельной реформе и о новой Конституции. При этом предупреждалось: на референ-

дум будет вынесен так называемый президентский проект. Депутаты только начинали понимать цену осторожного решения шестого Съезда о проекте Конституции.

Тактический шаг Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина, сделанный им весной 1992 года в сторону от «официального» проекта Конституции, готовившегося под его руководством в течение почти двух лет, и от Комиссии, положившей столько упорного труда, чтобы укоренить в обществе и государстве (включая депутатский корпус) саму идею конституционной реформы, вызвал недоумение не только в Комиссии, но и в регионах России. Безоговорочно приняла его лишь одна политическая партия, точнее, орган движения и фракции в парламенте — координационный совет «Демократической России».

К сожалению, подобные манёвры дестабилизировали ситуацию вокруг официального проекта Конституции РФ.

Мы срочно попытались исправить эту ситуацию. На состоявшейся 1 апреля 1992 года знаменательной встрече В.Д. Зорькина и автора этих строк с Борисом Николаевичем после откровенного мужского разговора тот начистоту заявил, что в целом поддерживает проект Конституционной комиссии (и не поддерживает альтернативные проекты), но намерен предложить изменения в статьи о взаимоотношениях Президента РФ и парламента в сторону укрепления президентской формы правления¹. Это было предложением серьёзного компромисса. Это был также пролог к грядущему возвращению Б.Н. Ельцина в июне 1992 года к активному сотрудничеству с Конституционной комиссией в качестве её действующего Председателя, продолжавшемуся до февраля 1993 года.

Вскоре в обращении кремлёвского Собрания граждан РФ «К власти и народу», сделанном накануне шестого Съезда 5 апреля 1992 года, было оперативно заявлено: «Мы поддерживаем проект Конституции Российской Федерации, представленный Конституционной комиссией, выступаем за формирование в России на период перехода от тоталитаризма к демократии президентской республики — сильной государственной демократической власти»².

¹ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 8 апреля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 804–805.

² См.: Алюшин А., Шаблинский И. Вариант «0» группы С. Шахрая: «поспешно испечённый блин»? // Конституционный вестник. 1992. № 11. Апрель–май. С. 24–28.

³ См.: Проект. Вариант «0» от 9 апреля 1992 года. Подготовлен рабочей группой в составе: С.М. Шахрай — руководитель, Е.Б. Абросимова, Н.П. Азарова, И.А. Бунин, А.В. Маслов, Г.В. Минх, Р.Г. Орехов, А.Я. Слива, О.А. Тарасов // «Из истории создания Конституции...». Т. 5. С. 769–802.

¹ См. материалы пресс-конференции, данной по итогам упомянутой встречи 2 апреля 1992 года (Агентство PostFactum (Постфактум). 1992. 2 апр.; Независимая газета. 1992. 3 апр.; Агентство РИА Новости. 1992. 3 апр.).

² Обращение Собрания граждан Российской Федерации «К власти и народу» от 5 апреля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 785.

Нацеленность Конституционной комиссии на достижение согласия в разработке проекта Конституции привела к появлению ряда положений, без которых принятие проекта Съездом за основу стало бы невозможным. Неизбежные компромиссы до поры до времени не влияли на концепцию проекта, утверждённую при участии Б.Н. Ельцина ещё осенью 1990 года. Но отношение команды Президента к самим компромиссам вокруг новой Конституции становилось неоднородным. И ключевым стал вопрос президентской республики в президентском же понимании этой формулы. Нерв крылся в различном отношении к разёрнутой к тому времени радикальной экономической реформе¹.

Осуществление рыночных реформ началось в Российской Федерации с начала 1992 года — после распада СССР и в связи с резким усилением экономического кризиса. В качестве безусловной обес печительной антикризисной меры Правительство рассчитывало на властную политическую и правовую поддержку со стороны гаранта реформы — Президента РФ Б.Н. Ельцина, требуя все большего усиления его полномочий.

Видение целей и методов реформы большинством Верховного Совета и Съезда входило в противоречие с логикой Правительства. Прявились и затем стало лишь усиливаться коренное противостояние интересов между Президентом РФ и Верховным Советом РФ. Оно проявлялось и в поддержке депутатами так называемых параллельных структур исполнительной власти, создававшихся советами различных уровней, и во всём более открытых обвинениях в неконституционности решений Президента РФ.

¹ Справочно. Первым этапом (январь — март 1992 года) стал быстрый слом прежней системы, либерализация финансово-денежной системы, формирование основ и болезненное вхождение в рынок. От умеренного подхода, содержавшегося в программе «500 дней» Г.А. Явлинского, Б.Н. Ельцин перешёл к жёсткому курсу, предложенному Е.Т. Гайдаром. Со 2 января 1992 года было освобождено от государственного контроля 90% розничных и 80% оптовых цен; эффект для общества был шоковым (к концу первого квартала 1992 года рост цен по сравнению с началом 1991 года был 15-кратным). Директора предприятий стали наращивать неплатежи. Практика проведения реформ вызвала давление со стороны избирателей и критику непопулярных радикальных мер со стороны Верховного Совета РФ, которая резко усилилась в ходе шестого Съезда в апреле 1992 года. Следующим шагом в рамках программы реформ стала приватизация, осуществлявшаяся на основе четырёх основных указов Президента РФ, изданных с 29 декабря 1991 года по 14 августа 1992 года.

Будет неверным обвинять парламент в сопротивлении экономической реформе как таковой. Наш первый демократический избранник по ключевому вопросу о её поддержке шестой Съезд после 10-дневных дебатов «поддержал действия Президента РФ, Верховного Совета РФ и Правительства РФ, направленные на принципиальные преобразования экономики»¹, что было воспринято не только как временная передышка, но и как сигнал Съезда Правительству Ельцина-Гайдара к достижению согласия. В ходе Съезда о поддержке проекта Конституции на сопровождавших Съезд митингах уже не говорили. Решительно настроенная и хорошо организованная и подготовленная общественность выступала (и на улицах, и в СМИ) с ультиматумами Съезду, заявлениями о невозможности препятствования реформам.

Окружение Президента начало проработку планов по обходу Съезда и Верховного Совета. Появились первые серьёзные признаки политического и конституционного кризиса.

21 апреля 1992 года шестой Съезд принял принципиальное Постановление «О защите конституционных органов власти», где предупреждал: «Изменение и дополнение системы государственных органов Российской Федерации, создание новых органов власти, приостановление либо прекращение их деятельности вне порядка, предусмотренного Конституцией РФ и законами РФ, не допускаются»².

В ответ прошла новая череда мгновенно и вновь очень хорошо организованных митингов, с недвусмысленной риторикой обрушившихся на Съезд народных депутатов, избранный-де в доавгустовские времена в условиях господства КПСС, который «поставил Россию на грань катастрофы», работа которого в очередной раз доказала, что «успех преобразований зависит от решения главного — вопроса власти»³. Сама тональность радикальных призывов, участие в числе организаторов части окружения Президента РФ свидетельствова-

¹ Декларация «О поддержке экономической реформы в Российской Федерации» от 15 апреля 1992 года № 2694-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 900.

² Постановление Съезда народных депутатов РФ от 21 апреля 1992 года № 2710-1 «О защите конституционных органов власти» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 956.

³ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 21 апреля 1992 года № 2710-1 «О защите конституционных органов власти» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 956–957.

ли, что борьба за власть будет только обостряться и вопрос о новой Конституции очень даже может стать либо жертвой, либо — что еще хуже — орудием этой борьбы.

Через некоторое время даже Конституционный Суд РФ посчитал необходимым сделать заявление, в котором подчеркнул, что конституционный строй нашего государства — под угрозой: «*Противостояние различных политических сил приближается к крайней черте. Усиливается правовой нигилизм, попираются основополагающие конституционные принципы, разрушаются гражданский мир и согласие. Отдельные должностные лица и политические лидеры различной ориентации выступают за устранение конституционных органов власти.*

Конституционный Суд РФ настоятельно призывал «внять голосу разума и права, ибо путь в будущее лежит через строгое соблюдение Конституции и законов»¹.

7.

Повествование подошло к ярким страницам сотрудничества Президента Ельцина и Конституционной комиссии в 1992 году. Конституционная комиссия продолжала работу. Кризис экономический и нарастающие признаки кризиса конституционного требовали достижения согласия вокруг ценностей и принципов, заявленных в проекте Конституции.

25 мая 1992 года на пленарном заседании Комиссии были рассмотрены итоги шестого Съезда, следующие из его решений задачи по проекту Конституции РФ, а также подготовленный экспертной группой проект закона о Правительстве РФ², концепция которого, впрочем, была отклонена. Президенту Б.Н. Ельцину было предложено направить свои замечания по главам XVI и XVII проекта Конституции («Федеральная законодательная власть» и «Президент Российской Федерации») — в соответствии с решением Съезда. Обратим внимание на решение дополнительно проработать раздел проекта

«Переходные положения» с учётом возможности последовательной реформы системы «Съезд — Верховный Совет».

Президент положительно воспринял эти конструктивные шаги со стороны Конституционной комиссии. На встрече с координаторами депутатских фракций в Кремле 17 июля 1992 года Б.Н. Ельцин сообщил о своём пересмотре отношения к работе Комиссии, в частности, заявив, что его «*временный отход от руководства Комиссией*» был ошибкой и что он восстанавливает своё руководство работой над проектом Конституции, готовясь вместе с Комиссией к её предстоящему пленарному заседанию¹. Это было успехом конструктивных сил, которые убеждали Президента РФ перейти от жёсткого противостояния к отстаиванию своего видения официального проекта Конституции. Возвращение Б.Н. Ельцина было частью достигнутых в начале апреля 1992 года в ходе шестого Съезда договорённостей между Председателем Конституционной комиссии, Ответственным секретарем Конституционной комиссии и Председателем Конституционного Суда РФ².

Президент взялся за дело, приглашая к сотрудничеству депутатский корпус. До января 1993 года Б.Н. Ельцин не раз председательствовал на «пленарках» Комиссии, прежде всего на важных заседаниях 29 июля и 16 октября 1992 года; участвовал в выработке решений Комиссии; готовил в сотрудничестве с ней свои поправки к проекту Конституции РФ; обращался к Верховному Совету РФ с предложениями повторно рассмотреть доработанный проект Конституции; наконец, поддерживал Комиссию в непростом вопросе контроля за осуществлением конституционных реформ в республиках в составе Российской Федерации.

Выступая 29 июля 1992 года на заседании Конституционной комиссии, Ельцин сделал следующее примечательное признание: «*Всё больше за это время убеждался и сейчас убеждён, что работа, которую Комиссия проводит, несёт особое значение... Намерен вновь, начиная с сегодняшнего заседания, и впредь активно включиться в деятельность и работу Конституционной*

¹ Заявление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3-з «О строгом соблюдении Конституции и законов» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 977–978.

² См.: Проект закона Российской Федерации — России «О Совете Министров (Правительстве) Российской Федерации». Вносится Рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 963.

¹ См.: Из расшифровки с магнитной ленты записи встречи Президента РФ Б.Н. Ельцина с координаторами парламентских фракций. Москва, Кремль, 17 июля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 44.

² См.: К истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.). Часть третья: январь — июнь 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 40.

комиссии лично как Президент и Председатель Конституционной комиссии. И будем работать с вами до принятия новой Конституции»¹.

Взаимодействие шло по подготовленному нами и утверждённому Б.Н. Ельциным 22 июля 1992 года Плану мероприятий по выполнению Постановления шестого Съезда народных депутатов РФ «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним»², по которому выстраивалась деятельность Конституционной комиссии между шестым (апрель 1992 года) и седьмым (декабрь 1992 года) Съездами.

Пленарное заседание Комиссии 29 июля 1992 года не было ряжевым уже хотя бы потому, что готовилось совместными усилиями Рабочей группы и секретариата Конституционной комиссии, а также Администрации Президента РФ и впервые состоялось в гостях у Президента РФ — в Овальном зале Кремля. Обсуждали доработку проекта Конституции РФ, включая вопрос о форме правления. К заседанию был подготовлен сравнительный анализ формы правления в трёх проектах Конституции: первоначальном проекте Конституционной комиссии; в проекте, вышедшем после правки из Верховного Совета; в проекте группы С.М. Шахрая. На Комиссии был поставлен вопрос о поправках, усиливающих полномочия Президента РФ. Во взаимодействии с Президентом РФ были подготовлены три группы поправок в проект Конституции РФ.

Своё длительное отсутствие в работе над проектом новой Конституции РФ Б.Н. Ельцин объяснил «этическими соображениями», которые появились у него после победы на президентских выборах, заметив, что ситуация всё же требует его участия в окончательной подготовке проекта. Лидерство Президента РФ давало понять, что альтернативные проекты Конституции отодвигаются, но учесть отдельные их положения придётся. Ельцин подчеркнул, что его высказывания о распуске Съезда были неправильно истолкованы: «Сейчас судьба Съезда должна быть однозначно определена, но не матро-

сом Железняком, а новой Конституцией», принятие которой будет возможно, как считал Б.Н. Ельцин, «не раньше 1993 года»¹.

Итак, наши **совместные с Президентом поправки** к проекту были представлены вниманию членов Комиссии.

Во-первых, это были поправки, направленные на устранение дисбаланса ветвей власти. Б.Н. Ельцин предложил «почистить» проект и внёс целый ряд предложений. Следовало также уделить внимание переходным положениям проекта Конституции, предоставив Президенту РФ права на период реформы реорганизовывать исполнительную власть, назначать федеральных должностных лиц в республики и края, области; для поддержания неустойчивого равновесия властей было предложено изменить квоту для преодоления отлагательного президентского вето, увеличив её с 1/2 до 2/3 голосов членов парламента.

Вторая группа поправок предусматривала предоставление народу конституционного права выносить на референдум важнейшие вопросы государственной жизни, а Президенту РФ — право инициировать проведение подобного референдума. Причём одна из поправок предполагала, что изменение конституционных принципов возможно только путём проведения референдума, а не через решение парламента.

Третья группа поправок касалась положений Федеративного договора, который разграничивал полномочия субъектов Федерации на политическом уровне, тогда как практическое разграничение сталкивалось с определёнными трудностями.

Поправки Президента РФ к проекту Конституции РФ были немногим отредактированы и официально внесены 21 августа 1992 года².

Уже 2 сентября Рабочая группа и Научно-консультативный совет Комиссии приступили к работе над ними, а также над поправками, внесёнными народными депутатами РФ, областными, краевыми и республиканскими советами. Участники не отвлекались на политическую борьбу вокруг проекта. Подключились регионы — целый ряд представителей региональных научных центров был привлечён к ра-

¹ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии 29 июля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 118.

² См.: Из документов и материалов пленарного заседания Конституционной комиссии от 29 июля 1992 года «О доработке проекта Конституции Российской Федерации, включая вопрос о форме правления, в соответствии с Постановлением шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации». Москва, Кремль, Овальный зал // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 112–161.

¹ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 29 июля 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 121–122.

² См.: Поправки Президента Российской Федерации, Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина к проекту Конституции Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 162–177.

боте Комиссии по представлению народных депутатов РФ, органов власти соответствующих субъектов Федерации.

8.

Пленарное заседание Конституционной комиссии в Кремле 29 июля 1992 года проводилось буквально на следующий день после беспрецедентных — ставших вообще первыми в новейшей истории России — парламентских слушаний в Доме Советов РФ по вопросу о Курильских островах; оба мероприятия, между тем, требовали тщательнейшей политической, правовой и организационной подготовки. Таким был график работы постоянного ядра Конституционной комиссии, сегодня кажущийся запредельно невероятным. В этом небольшом рассказе попробуем воспроизвести атмосферу времени.

Геополитическое «боевое крещение» актива Конституционной комиссии проходило в остром споре с частью руководителей исполнительной власти. По инициативе автора этих строк, при взаимодействии с профильными комитетами Верховного Совета по международным делам, по вопросам обороны и безопасности (возглавлявшимися, соответственно, Е.А. Амбарцумовым и С.В. Степашиным), руководством Сахалинской области и экспертным сообществом¹, были тщательно подготовлены и успешно проведены парламентские слушания «Российско-японские отношения и конституционная проблема территориальной целостности Российской Федерации». Парламентские слушания на эту тему сопровождались беспрецедентным всплеском общественного внимания к ним в России и за рубежом.

Речь шла о практикуме конституционализма — практическом исполнении требования части 2 статьи 3 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, согласно которому «все государственные органы, формируемые в соответствии с законом путём демократических выборов, и должностные лица подотчётны народу», как ни пафосно это звучит сегодня...

Стратегической задачей уже тогда являлось формирование механизмов участия представительных органов государственной власти в принятии внешнеполитических решений и прекращение кулачной практики поспешных действий, наносящих урон нашему обществу и государству. Тактическая задача состояла в том, чтобы помочь Прези-

денту РФ сформулировать ответственную позицию в преддверии намеченного на сентябрь 1992 года визита в Токио. Как предлагал автор этих строк, при наличии значительных разногласий у самой российской стороны и в сложнейшей внутриполитической обстановке сначала следовало определить модель решения проблемы — и лишь после этого ехать в Токио. Нужны были открытые парламентские слушания, правовой диалог высших органов государственной власти¹.

В ту пору депутатский корпус и возглавляемый министром А.В. Коzyревым «новый» МИД России всё чаще расходились во взглядах на внешнеполитические приоритеты ставшей суверенной Российской Федерации. Камнями преткновения служили и отношение к Украине, Грузии, другим бывшим республикам СССР, и к выделившимся из них самопровозглашенным государствам; и к процессам распада бывшей Югославии (например, поспешному признанию независимости Боснии и Герцеговины, Македонии, присоединению к необоснованным односторонним санкциям Запада против Сербии и Черногории). От имевших тогда самостоятельную позицию и реальный вес народных депутатов России нередко серьёзно «доставалось» представителям руководства МИД России.

Не стал исключением и вопрос о перспективах решения спора о Южных Курильских островах. Мы отмечали, что новая российская власть не должна становиться символом «антипатриотизма», хотя процесс, что называется, пошёл. Что нужен решительный поворот к разумному сочетанию принципов демократического правления с ценностями упрочения государственности². Олицетворявший позицию части руководства дипломатического ведомства замминистра Г.Ф. Кунадзе, не нашедший возможным поделиться с участниками слушаний деталями предложений МИД России по урегулированию проблемы, полагал, что решение проблемы — «вопрос переговоров, тихой дипломатии». Организаторы же слушаний, начав парламентскую кампанию и сделав открытым существование различных подходов к решению проблемы, хотели добиться надёжных гарантий от неприятных сюрпризов со стороны этой «тихой дипломатии», чреватой очередными территориальными и внешнеполитическими потерями для России.

¹ Ценную помощь оказали вице-губернатор администрации Сахалинской области, учёный В.С. Сиренко, эксперт Конституционной комиссии И.Б. Титов, эксперты К.Е. Черевко, С.И. Повальников и другие специалисты.

¹ См.: Румянцев О.Г. Российско-японские отношения и проблема территориальной целостности Российской Федерации: девять аспектов // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 79.

² См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 53–111.

Участники слушаний в Доме Советов РФ 28 июля 1992 года однозначно высказались за перенос сроков визита Президента для дополнительной проработки позиции Российской Федерации по данному вопросу¹. Слушания, объявленные первым заместителем Председателя Верховного Совета РФ С.А. Филатовым со ссылкой на устное распоряжение Р.И. Хасбулатова «закрытыми» по своему статусу, все-таки состоялись с центральным докладом Ответственного секретаря Конституционной комиссии и знаменовали собою крупный успех в начинавшейся ещё истории нового российского парламентаризма. Закономерным их итогом стало личное решение Б.Н. Ельцина 11 сентября 1992 года о переносе сроков визита в Японию. Впрочем, сам Б.Н. Ельцин причиной переноса визита дипломатично называл неготовность служб безопасности принимающей стороны².

С одной стороны, твёрдая позиция государственников из Конституционной комиссии по вопросу Курил получила широкое одобрение в обществе и парламенте. С другой, она же побудила оппонентов с «западнического» фланга усилить внутриполитическую работу, направленную на перехват инициативы в вопросе разработки и продвижения нового Основного закона у парламента и передачу её в руки Президента.

9.

...Наступала «тормозная» осень 1992 года. Доработанный в соответствии с поручением шестого Съезда («завершить доработку») проект Конституции мы планировали рассмотреть на пленарном заседании Конституционной комиссии, затем в течение октября-ноября 1992 года повторно рассмотреть на сессии Верховного Совета РФ, а весной 1993 года — на очередном Съезде народных депутатов РФ. Таков был план.

Незадолго до долгожданного, хотя прошло всего два месяца, осеннего пленарного заседания Комиссии автором этих строк Б.Н. Ельцину и Р.И. Хасбулатову 12 октября 1992 года были направлены соображения о задачах и перспективах конституционной реформы в России. С просьбой поддержать план действий, чтобы не допустить искусственного торможения³.

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 55.

² См.: Ельцин Б.Н. Записки Президента. Издательство «Огонёк», 1994. С. 184.

³ См.: Письмо Ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину от 12 октября 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 199–201.

Явные признаки такого торможения позитивного продвижения проекта новой Конституции к принятию продемонстрировало решение Верховного Совета РФ от 8 октября 1992 года о созыве 1 декабря 1992 года Съезда народных депутатов Российской Федерации для обсуждения хода и результатов экономической реформы, а также внесения очередных изменений и дополнений в Конституцию¹. Вопрос о принятии новой Конституции в повестку Верховного Совета РФ не входил, хотя ещё 30 сентября проект повестки содержал данный вопрос. Верховный Совет одобрил лишь рекомендацию Съезду заслушать информацию о работе над проектом новой Конституции. «Информация» не продвигала вперёд к выполнению достигнутых компромиссных договоренностей с Президентом. Отказ от рассмотрения Съездом вопроса о принятии новой Конституции РФ практически означал отказ от конституционной реформы в легитимном видении Конституционной комиссии.

Всё более значительная часть депутатов Верховного Совета проявила убеждением, что вполне можно жить «в обеспечение преемственности» и по прежней Конституции, внося в неё изменения, о чём мы уже писали. Конституция становилась документом второстепенным, подгоняемым под нормы уже принятых законов и подписанных указов. Шаг за шагом из основного закона она превращалась в достаточно легко перекраиваемый ординарный закон, о чём пришлось предупредить своих коллег-депутатов, выступая на сессии².

Тем временем Российскую Федерацию обгоняли республики в её составе (например, Татарстан и Якутия), где готовились и принимались конституции, которые по ряду положений вступали в противоречие с нормами федерального Основного Закона, создавая угрозу стабильности и предсказуемости конституционного строя и самой государственной целостности.

Настороженность растущего консервативного большинства депутатов вызывало отсутствие в проекте новой Конституции норм о Съезде, заменяющем постоянно действующим двухпалатным парламентом. А ведь после принятия на ближайшем Съезде Конституции ещё оставалась часть срока полномочий народных депутатов, избранных на пять лет до марта 1995 года! Опасения досрочного прекра-

¹ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 8 октября 1992 года № 3603-1 «О созыве седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 199.

² Цит. по: РТР. На сессии ВС РФ. 1992. 15 окт. 00:20.

щения полномочий оставались серьёзным препятствием в прохождении проекта новой Конституции. В ответ на эту обеспокоенность был предложен компромисс в переходных положениях: идея конституционного закона о политической реформе, где расширенному до 500 человек Верховному Совету РФ были бы делегированы полномочия Съезда народных депутатов РФ. Это стало предметом обсуждения на пленарном заседании Конституционной комиссии 16 октября 1992 года.

Накануне руководители республик в составе России на встрече с Президентом РФ приняли обращение к Верховному Совету РФ с просьбой о переносе Съезда на март-апрель 1993 года. На самой «plenарке», проводившейся после состоявшегося накануне совещания Президента с главами республик в составе РФ, развернулась серьёзная полемика о реализуемом плане конституционной реформы в России. Б.Н. Ельцин обратился к членам комиссии со следующим примечательным предложением: «Считаю, что работа над новой Конституцией выходит на финишную прямую. Может быть, финишная прямая будет длиться ещё с полгода, но всё-таки финишная прямая. Важно, с одной стороны, не потерять динамики, но с другой — не снизить профессионализма в работе. То есть всё-таки дело не в спешке, не допустить возможных ошибок». Президент явно под впечатлением встречи предыдущего дня отметил, что в проекте «не должно оставаться даже налета прежнего унитарного стиля», что наша Конституция должна быть «воспринята республиками и регионами», и предложил перенести срок проведения седьмого Съезда с декабря 1992 года на март-апрель следующего года, где «можно было бы принимать после обсуждения на Верховном Совете хотя бы Конституцию в первом чтении»¹.

Президент отметил, что из 16 внесенных им поправок принятые 14, и сказал, что согласен с этими предложениями Рабочей группы, особенно подчеркнув, что как Президент и Председатель Конституционной комиссии он считает, что «раздел Конституции, посвящённый вопросам организации государственной власти, должен быть, безусловно, безупречным, до единого слова»².

Выступая после председательствующего, автор этих строк высказал аргументы против выдвигавшегося рядом политиков из окружения Ельцина тезиса «временной конституции — конституции переходного периода». В развитие предложений Президента и по соглашению с ним был предложен следующий план: ноябрь-декабрь 1992 года — повторное рассмотрение проекта Верховным Советом, в феврале-марте принятие в первом чтении на Съезде, проведение 12 июня 1993 года референдума по основам конституционного строя (в соответствии с решением первого Съезда народных депутатов) и принятие новой Конституции осенью 1993 года на специальном последнем Съезде народных депутатов¹.

Комиссия одобрила «в основном» как представленный Рабочей группой проект новой Конституции РФ 53 членами Комиссии из 66 присутствовавших², так и все предложения Председателя и ответственного секретаря по графику принятия Конституции!

Съезду предложили продлить мораторий на выборы в Российской Федерации до осени 1993 года — до начала избирательной кампании Президента, Верховного Совета, глав местных администраций и местных Советов, которые могли бы состояться весной 1994 года по новому Избирательному кодексу, принятому на основе новой Конституции РФ.

Этот план оставался неизменным вплоть до весны 1993 года. Съезду и Президенту РФ надо было решиться на то, чтобы такие одновременные выборы могли состояться в принципе. И в конце декабря 1992 года этот план был всё-таки поддержан и одобрен обеими сторонами!

Поддержало идею и немногочисленное демократическое крыло депутатского корпуса. Один из его лидеров, член Верховного Совета РФ В.К. Варов заявил, что основное назначение Съезда — обсудить и принять в первом чтении проект новой Конституции. Тогда же впервые была озвучена идея Конституционного совещания. После принятия проекта в первом чтении, сказал В.К. Варов, следует образовать орган в составе представителей от субъектов Федерации, Президента РФ, Конституционного Суда РФ и парламента, где осуществить окончательную шлифовку проекта Конституции, который за-

¹ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 16 октября 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 218–219.

² См.: Там же. С. 218–219.

¹ См.: Там же. С. 221–225.

² См.: Румянцев О.Г. Пояснительная записка к проекту Конституции Российской Федерации // Проект Конституции Российской Федерации (сборник материалов). М., Верховный Совет РФ, 1992. С. 190.

тем — весь, а не какие-либо отдельные положения — следует вынести на всенародный референдум.

Однако оппонентами Ельцина был вдруг звучно выведен на авансцену на самом деле незначительный процедурный спор о том, было ли принято на заседании Комиссии предложение Б.Н. Ельцина о переносе сроков Съезда. Ярко проявилась глубинная политическая борьба, шедшая вокруг планов, новой Конституции. Заявления некоторых членов Комиссии о том, что предложение не получило при голосовании большинства, объяснялось неточным знанием регламента. Решение принималось согласно принятой процедуре; из 96 (на тот момент) её членов в голосовании участвовали 58 человек, 31 из которых высказались за перенос даты Съезда¹.

Вопрос о проекте Конституции Верховный Совет РФ рассмотрел буквально сразу после получения письма Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина от 19 октября 1992 года². 21 октября 1992 года на заседании палат Р.И. Хасбулатов заявил, что в указанном выше голосовании участвовали менее половины членов Комиссии и она была якобы неправомочна решать этот вопрос; это не помешало ему же заявить на заседании Президиума Верховного Совета РФ через пять дней, 26 октября, что «Съезд неплохо бы отложить на весну, но есть воля Верховного Совета...». В ходе непродолжительных, но весьма бурных дебатов сторонники проекта Конституции пытались доказать парламентскому большинству, что стратегически принятие Конституции важнее тактической борьбы за снятие Е.Т. Гайдара с должности...

При умелой поддержке председательствовавшего Р.И. Хасбулатова депутаты отклонили обращения и Президента РФ, и совещательного Совета глав республик, и главной Комиссии Съезда — Конституционной комиссии о переносе седьмого Съезда. В результате поименного голосования по вопросу о переносе срока Съезда «против» высказались 114 членов Верховного Совета РФ, «за» — 59, «воздержались» — 12, что продемонстрировало реальный расклад сил в депутатском корпусе перед декабрьским (1992 года) седьмым Съездом народных депутатов.

После объявления результатов голосования Р.И. Хасбулатов высказал «утешительное» мнение, что с учётом реального политического климата в России в марте-апреле 1993 года следует провести ещё один Съезд, посвящённый принятию новой Конституции РФ.

С трудом выстроенная конструкция компромисса Конституционной комиссии с Президентом по порядку принятия новой Конституции была придержана. Это тоже была одна из развилок истории принятия новой Конституции Российской Федерации.

Члены Верховного Совета проголосовали за рассмотрение доработанного проекта Конституции на «следующей сессии» Верховного Совета. То есть в январе-феврале 1993 года... Верховный Совет дал поручение до 1 декабря 1992 года приступить к обсуждению указанного проекта Конституции в постоянных комиссиях палат и комитетах Верховного Совета РФ в целях подготовки его к повторному обсуждению на совместных заседаниях палат. Позже палаты приняли решение начать поэтапное рассмотрение проекта.

Обсуждение проекта случилось пораньше, потому что удалось достигнуть договорённости об этом с руководством Верховного Совета РФ — по итогам визита делегации Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии в Республику Татарстан, состоявшегося 28–29 октября 1992 года¹. Уже 2 ноября 1992 года палаты Верховного Совета РФ приступили к рассмотрению проекта Конституции, что стало для значительной части депутатов неожиданностью. Впрочем, на этот раз они не нашли веских возражений против веского довода о необходимости скорейшего принятия Конституции в связи с активизацией трудно управляемого конституционного процесса в отдельных субъектах Федерации. В первый день депутаты успели рассмотреть преамбулу проекта и статьи первого раздела. Начало повторному — на этот раз в осеннюю сессию долгого 1992 года — поэтапному обсуждению проекта Конституции РФ в Верховном Совете РФ было положено.

К обсуждению проекта Конституции палаты парламента обращались в течение ноября 1992 года ни много ни мало шесть раз. Казалось, что проект Конституции выходит по итогам плодотворного 1992 года на нормальную «подготовку к пуску».

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 271.

² См.: Письмо Президента Российской Федерации, Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина в Верховный Совет Российской Федерации от 19 октября 1992 года № 21-424 // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 269.

¹ См. с. 142–143 этой книги.

10.

В декабре 1992 года перед седьмым Съездом народных депутатов РФ стояло три основных вопроса: о корректировке экономической политики, об отношениях во властном треугольнике «Президент — Правительство — Верховный Совет» и о дальнейшей судьбе проекта новой Конституции РФ. Надо отдать должное Съезду — он нашёл в итоге достойные ответы почти на все эти вопросы, хотя путь к ним и был тяжелейшим испытанием для государства.

На Съезде удалось подробно обсудить вопрос завершения конституционной реформы. Был подведён итог огромной согласительной работы, проделанной Конституционной комиссией и Верховным Советом, которые изменили 101 статью проекта Конституции и почти полностью — раздел «Переходные положения». К обсуждению на Съезде Конституционная комиссия подготовила множество материалов: доработанный проект Конституции РФ и посттейные комментарии к внесённым в него изменениям; сравнительную таблицу двух проектов Конституции РФ — одобренного шестым Съездом и доработанного к седьмому Съезду; отчёт о деятельности Комиссии и работе над поправками; все предыдущие решения по вопросу о конституционной реформе; новые номера 8 и 9 «Конституционного вестника». Материалы были изданы в виде сборника, розданного всем народным депутатам РФ¹. Конституционная комиссия предложила седьмому Съезду проект постановления о порядке и сроках принятия новой Конституции РФ в 1993 году. В целом он был поддержан Съездом, за исключением идеи референдума. Мы предполагали, что 1993 год станет годом принятия новой Конституции РФ, ибо экономическая и политическая реформы нуждались в сбалансированной и эффективной государственной власти.

В Постановлении от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» Съезд признал выполненными в основном Постановления шестого Съезда народных депутатов РФ от 18 апреля 1992 года «О проекте Конституции РФ и порядке дальнейшей работы над ним». Это означало успешное завершение целого исторического этапа конституционной реформы! Съезд поручил Комиссии продолжить доработку проекта

Конституции, а Верховному Совету завершить его посттейное рассмотрение в феврале-марте 1993 года, с тем чтобы рассмотреть проект в 1993 году на специальном Съезде народных депутатов РФ, посвящённом вопросу о новой Конституции РФ¹.

Это выглядело как огромный общий заслуженный успех.

Необходимым условием реализации этого плана становилось... достижение согласия по вопросу об экономической реформе.

¹ См.: Проект Конституции Российской Федерации. Сборник материалов Конституционной комиссии. М., 1992 // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 502–699.

¹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РФ от 9 декабря 1992 года № 4062-1 // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 764.



Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев
на трибуне шестого Съезда народных депутатов РФ. 1992 год

ЧАСТЬ ПЯТАЯ

ДЕКАБРЬ 1992-ГО — АПРЕЛЬ 1993 ГОДА:
БИТВА ЗА ВЛАСТЬ. ДВОЕВЛАСТИЕ. РЕФЕРЕНДУМ

*Раскол по радикальной экономической реформе —
Начало схватки, конфликт на седьмом Съезде народных
депутатов РФ, конституционное соглашение —
Подготовка к референдуму по основным положениям
проекта Конституции РФ — Круглый стол политических сил —
Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года — «Да-Да-Нет-Да»? —
Явление «президентского» проекта Конституции*

1.

Стоит обрисовать, в каком состоянии подошли к рубежу 1992–1993 годов основные действующие лица вовсю уже разворачивавшегося экономического, политического и конституционного противостояния.

В обществе кипели нешуточные страсти по поводу предварительных итогов деятельности «правительства реформ» под руководством и.о. премьера Е.Т. Гайдара¹. Оппоненты правительства требовали принятия чрезвычайных мер по стабилизации хозяйства средствами государственного регулирования предпринимательства и приватизации, адресной поддержки приоритетных областей отечественной промышленности и науки.

К принципиальным вопросам экономической реформы относился вопрос о парламентском контроле за деятельностью исполнительной власти. Напомним, что истек срок «указного права» Б.Н. Ельцина, delegированного ему Съездом 1 ноября 1991 года на один год.

Сторонники же радикального курса требовали закрепить такую форму правления, которая гарантированно помогла бы им впредь не проигрывать политические сражения. В этом контексте и прозвучало предложение соавтора одного из альтернативных проектов Конституции РФ А.А. Собчака (всего за полгода до того активно отстаивавшего идею скорейшего принятия проекта Конституции, подготовленного группой юристов под эгидой РДДР). Собчак утверждал, что «в *нынешнем составе парламента и ещё неразвитых политических партий мы не сможем принять полноценный конституционный проект*», и предлагал «принять на два-три года закон о взаимоотношениях и разграничениях полномочий представительных и исполнительных структур, который носит временный характер»².

¹ Справочно. Во второй половине 1992 года Верховный Совет РФ не принял представленную правительством среднесрочную Программу углубления экономических реформ (обнародованную в июле 1992 года), Программу мер по оздоровлению экономики. Выполняя компромисс, достигнутый на шестом Съезде народных депутатов РФ 9 апреля 1992 года, и под нажимом реального сектора правительство ослабило жёсткую макроэкономическую политику. Вал проблем нарастал: уровень жизни населения падал, усилилось расслоение общества, спад производства, инфляция, вывоз капитала и кризис неплатежей. 14 августа 1992 года президентским указом были введены приватизационные чеки, которые бесплатно раздавались гражданам; обещали, что в результате ваучерной приватизации в России образуется средний класс. В сентябре — декабре 1992 года правительство попыталось вернуться к жёсткой антинфляционной политике.

² Коммерсант Daily. 1992. 7 нояб.

В ходе рассмотрения Верховным Советом РФ на осенней (1992 год) сессии во втором чтении проекта закона РФ «О Совете Министров — Правительстве РФ» и при рассмотрении проекта закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации» депутаты сосредоточились на том, чтобы уменьшить права Президента РФ в пользу расширения прав парламента.

К осени 1992 года ещё более ослабли связи между Верховным Советом РФ и Правительством РФ вследствие болезни роста: схематичной трактовки ветвями власти принципа разделения властей, исключившей практику их взаимодействия и скоординированной деятельности. Определённую долю ответственности несли Президент РФ и Правительство РФ. Отрыв от депутатского корпуса, от сотрудничества с палатами, парламентскими комитетами и комиссиями дали симметричный ответ: депутаты бросились восстанавливать контроль над исполнительной властью, что вело к условиям для паралича последней.

Обострялась стимулируемая сверху борьба между группировками внутри самого депутатского корпуса.

Идеи разумного контроля Верховного Совета за действиями Правительства РФ в экономической и социальной сферах в пылу схватки стали уходить в сторону возврата полновластия Советов, панацеи, в которую, очевидно, уже не вписывалась фигура Президента — высшего должностного лица и главы исполнительной власти (что было решено на референдуме в марте 1991 года лишь год тому назад).

Верховным Советом РФ была принята норма, согласно которой Правительство РФ подотчётно «Президенту РФ, Верховному Совету РФ и Съезду народных депутатов России». Совету Министров было предписано руководствоваться в своей деятельности не только Конституцией и законами России, но и постановлениями Съезда народных депутатов и Верховного Совета; указы Президента при этом даже не упоминались. Словно спорили: кто сможет больше влиять на формирование кабинета — Президент или Верховный Совет.

Поправка Б.Н. Ельцина о том, что Совет министров формируется Президентом (повторявшая статью 123 действовавшей Конституции), была с треском отклонена, как, впрочем, и другие его поправки. Особое внимание уделялось списку должностных лиц, назначаемых и освобождаемых Президентом с согласия Верховного Совета; этот перечень разрастался. Конституционная комиссия договорилась с Президентом, что согласие Верховного Совета дается на назначение председателя правительства и шести ключевых министров; Верховный Совет расширил этот перечень в несколько раз, за что был

позже наказан Съездом, соответствующие поправки в Конституцию им поддержаны не были.

Противопоставление Президента и Правительства создавало риск двоевластия в самой исполнительной власти. Институт выражения недоверия правительству в парламенте депутаты не захотели уравновешивать правом президента объявлять о роспуске представительного органа государственной власти. Большинство членов Верховного Совета РФ исходили из традиционного понимания властных отношений, действовавшей Конституции: Съезд как высший орган власти со своим постоянно действующим законодательным, распорядительным и исполнительным органом — Верховным Советом, — и как бы «при них» подотчётный «орган управления» — Правительство (Совет Министров).

Когда в ноябре Председатель Совета Республики, член Конституционной комиссии Н.Т. Рябов при обсуждении изменений и дополнений в Конституцию предложил подключить к их разработке Конституционную комиссию, Верховный Совет его не поддержал, что было не только нарушением концептуальных решений Съездов предыдущих лет, но и весьма нехорошим знаком.

Верховный Совет стремился перевести президентскую республику в модель «президент — глава государства, правительство — ответственное перед парламентом», что никоим образом не устраивало Ельцина. (Напомним, что в этом состояло различие вариантов А и Б проекта Конституции, предложенного в сентябре 1990 года Рабочей группой Конституционной комиссии, мы словно в воду глядели!)

Отказ Верховного Совета Ельцину в президентской версии плана принятия новой Конституции был симптомом усиления взаимной подозрительности ветвей власти. Всё настойчивее раздавались голоса с требованиями начала процедуры отрешения Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности, приведения в действие механизма юридической и политической ответственности за шаги возглавляемого им кабинета и его собственные решения.

20 ноября 1992 года предложение С.Н. Бабурина внести в повестку дня заседания Верховного Совета РФ вопрос об отрешении Президента от должности получило всего 52 голоса поддержки. Первая попытка провалилась. В ответ РДДР и «Демократическая Россия» потребовали ввести в Российской Федерации прямое президентское правление, распустить Съезд и Верховный Совет РФ.

Седьмому Съезду народных депутатов РФ в декабре 1992 года следовало уберечься от искушения «обесточить» только начавшую складываться современную форму правления, основанную на разделении и взаимодействии ветвей власти, чтобы не дать разрушить

зачатки конституционного строя. Сотрудники Администрации Президента РФ, внимательно наблюдавшие за процессом, утверждали, что в случае принятия Съездом предлагаемых рядом депутатов жёстких антипрезидентских поправок фактически произошёл бы «государственный переворот» и президентская республика была бы заменена парламентской. Седьмой Съезд отклонил не только некоторые резкие поправки Верховного Совета РФ в действующую Конституцию, но также, по существу — без рассмотрения, подавляющее большинство поправок Президента РФ.

В.И. Лафитский, эксперт Конституционной комиссии с марта 1992 года по октябрь 1993 года, вспоминает: «Мы неоднократно обсуждали сложившуюся ситуацию. Но выхода из неё не было. Требования с одной стороны — Президента, с другой стороны — руководства Верховного Совета были взаимоисключающими, а для нас — неприемлемыми, поскольку они разрушали предусмотренную проектом Конституции систему сдержек и противовесов. Как заметил на одном из совещаний О.Г. Румянцев, согласиться с ними — означало одно: стать „соучастниками ошибок и произвола будущей власти“¹.

Замыкание произошло, как всегда, внезапно.

При принятии очередной порции из 53 (!) поправок в Конституцию 9 декабря 1992 года было внесено короткое дополнение статьи 121⁶, которая оговаривала, что полномочия Президента РФ не могут быть использованы для роспуска или приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти. Поправка дополнила статью 121⁶ словами: «*В противном случае они прекращаются немедленно*». Эта статья «созрела» через девять месяцев и была применена 21–22 сентября 1993 года.

2.

Столкновение, к которому стороны фатально шли, состоялось неизменно. До горячей схватки осени 1993 года оставалось девять с половиной месяцев, но её мираж мы увидели отчетливо. Вспоминался образ: «Геометрия лома в хрустальных пространствах», о которой пел в далёком 1983 году Б.Б. Гребенщиков². Десятилетие спустя поэтическая аллегория становилась явью.

¹ Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 207.

² «Ещё один упавший вниз» («Радио Африка»). См.: Гребенщиков Б. Книга песен. Б.Г.М., 2006. С. 105.

10 декабря 1992 года работа Съезда началась с обращения Б.Н. Ельцина к народу, в котором он призвал граждан определиться — кому они поручают вывод России из кризиса, после чего Президент покинул зал заседания в Большом Кремлёвском Дворце. Съезд проголосовал против объявленного С.А. Филатовым перерыва (конституционный кворум в зале сохранился) и продолжил работу¹.

Президент и Съезд обменялись заявлениями, потребовавшими срочного поиска путей стабилизации государства. После бравурной прелюдии последовавшие дни и ночи ушли на выработку формулы примирения.

И тогда родилась идея компромиссного Конституционного соглашения. Оно подразумевало, что Президент РФ не распускает Съезд, а парламент закрепляет за ним чрезвычайные полномочия для обеспечения реформ.

Закреплена формула примирения была прорывным (как тогда верилось оптимистам) Постановлением Съезда от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

Одним из результатов стала реабилитация идеи референдума. Съезд назначил на 11 апреля 1993 года проведение всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции РФ, проект которых было поручено утвердить Верховному Совету РФ после согласования с Президентом РФ, Конституционным Судом РФ и обязательного направления субъектам РФ.

А ведь можно было еще 21 октября 1992 года согласиться с этой идеей — как частью предложенного тогда плана принятия новой Конституции!..

Съезд сразу разъяснил, что под основными положениями новой Конституции следовало понимать основы общественного строя, основы организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, основы правового положения личности и другие принципы конституционного строя. То есть не два — четыре кратких политизированных вопроса.

Специально отметили, что иные референдумы на территории Российской Федерации 11 апреля 1993 года не проводятся. Вероятно, команда Ельцина опасалась повторения ситуации со всесоюзным референдумом 17 марта 1991 года, которым тогда она вос-

пользовалась сполна, проведя второй референдум — российский. В обстановке эмоционального подъёма Съезд также обратился к парламентам бывших республик Союза ССР и к Межпарламентской ассамблее государств — участников СНГ с предложением рассмотреть вопрос о создании конфедерации или иной формы сближения бывших республик Союза ССР, народы которых выражают стремление к единению.

Президент Б.Н. Ельцин был удовлетворён итоговым компромиссом, поскольку тот помог сохранить баланс власти и решить совместными усилиями вопрос о главе Правительства РФ. 14 декабря 1992 года кандидатура вице-премьера В.С. Черномырдина, в 1989—1992 годах председателя правления ГГК «Газпром», получила поддержку в рейтинговом голосовании депутатов. Хотя победил в нём Ю.В. Скоков, вскоре не он, а Черномырдин стал Председателем Совета министров — Правительства РФ. Депутаты и страна вместе с ними вздохнули, как тогда казалось, с облегчением.

3.

Необходимо было готовиться к всенародному голосованию по основам нового конституционного строя.

Политическим силам, органам власти и регионам выпала историческая возможность сплотиться вокруг основ новой Конституции, дать мощный стимул государственному единению России. В этом был наш исторический шанс как нации, в чём я убежден был и тогда, убеждён и сейчас. Требовались громадные политические, культурные, духовные, человеческие усилия от всех участников общественного процесса. Предстояло перемочь-пережить период до референдума без нарушения баланса властей, с более эффективным управлением страной и созданием адекватного правового и психологического климата для насущных преобразований.

Референдум по основам конституционного строя представлялся удачным способом разрешения конфликта вокруг новой Конституции.

Россия входила в очень ответственный стабилизационный период. Политическая стабильность вроде бы была гарантирована достигнутым компромиссом. Утверждение принципов нового конституционного строя всенародным голосованием виделось разумной, рациональной альтернативой попыткам той или иной стороны «убрать» либо Президента РФ, либо Съезд. Вместе с тем уже тогда сомнение и опасение вызывала формула компромиссного решения, что «в случае недостижения согласия по отдельным формулировкам проекта [основных положений проекта новой Конституции] они

¹ Тем временем, вспоминает Л.Б. Волков, группа депутатов-демократов, включая его самого, а также С.Н. Юшенкова и Л.А. Пономарёва, пошла в Кремль к Ельцину «решать судьбу Гайдара».

выносятся на альтернативное голосование». Можно было предвидеть серьёзную борьбу по выносимым на всенародный опрос альтернативным формулировкам.

Воодушевлённая Рабочая группа Конституционной комиссии вскоре доработала представленный в последний день седьмого Съезда народных депутатов РФ проект основ новой Конституции¹.

Депутатам были разданы 10 основополагающих принципов проекта, подписанных автором этих строк у 18 членов Комиссии и 7 экспертов Научно-консультативного совета².

Положения были подготовлены на базе проекта Конституции, одобренного в основном Конституционной комиссией 16 октября 1992 года и представленного седьмому Съезду народных депутатов РФ и являли собой свод незыблемых основ конституционного строя. Новая Конституция РФ не должна была противоречить предлагавшимся политico-правовым принципам. Представлялось важным, чтобы краеугольные устои были восприняты и проголосованы в их совокупности. Если убрать хотя бы один принцип — нарушалась цельная согласованная их система.

Если бы эти 10 основ были восприняты тогда мирным еще обществом как объединяющие нацию, то конституционализм и основанный на нём конституционный патриотизм надолго стали бы национальной идеей. Она нацеливала бы на воплощение в жизнь социального компромисса и представлений о суверенном, правовом, демократическом, федеративном, социальном российском государстве.

Положения эти представляли, по сути, цельный раздел новой Конституции. Будучи принятым на референдуме, раздел обеспечивал бы защиту остального текста от искушения вносить в него противоречащие основам поправки. А с другой стороны, заставляя следовать принятым всенародно основным положениям. Но были и

определенные минусы, прежде всего, сложность текста. Он воспринимался в штыки теми, кто видел в референдуме способ достижения безоговорочной победы над оппонентами, а не примирения с ними.

Рабочая группа Конституционной комиссии предложила включить в перечень вопросов референдума также один прикладной вопрос текущей политики — о досрочных выборах Президента и высшего законодательного органа государства. С целью задать дальнейшую перспективу и увязать последовательность таких шагов, как проведение референдума, принятие новой Конституции РФ, принятие избирательного кодекса, избрание нового парламента. Путь не был быстрым и лёгким, но принципиально важно, что он был конституционным и законным, опирающимся на солидную основу в виде гражданского согласия, нарабатываемого в ходе демократических процедур и легитимной практики созидания новых органов государственной власти и самого нового Основного Закона.

Исследователи ещё долго будут искать ответ на открытый вопрос: а был ли возможным столь рациональный, правильный путь к новой Конституции при расколе в обществе и власти?

Вопрос о предстоящем референдуме был вынесен на пленарное заседание Конституционной комиссии 12 января 1993 года.

Несмотря на произошедшее в последний день седьмого Съезда примирение, и Б.Н. Ельцин, и Р.И. Хасбулатов воздержались от появления 14 декабря 1992 года на Комиссии. Поэтому заседание вёл набиравший с подачи Администрации Президента всё больший вес новый заместитель Председателя комиссии Н.Т. Рябов¹. Тогда его позиция была ясной: от подготовки и проведения референдума по основным положениям новой Конституции РФ зависит судьба российской государственности.

На заседании был принят подготовленный Рабочей группой План подготовки проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года. Было поддержано неоднозначное предложение Н.Т. Рябова о создании альтернативных проектов основных положений Конституции с последующим их обсуждением в обществен-

¹ См: Проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум Российской Федерации 11 апреля 1993 года. Материал Конституционной комиссии от 14 декабря 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 794.

² Документ подписали: О.Г. Румянцев, В.Л. Шейнис, А.Ф. Ковлягин, Е.М. Кожокин, Л.Б. Волков, Е.А. Амбарцумов, М.М. Кауфман, С.А. Ковалёв, Б.А. Золотухин, В.И. Туиков, Ф.Ш. Арсланова, А.А. Злобин, С.Н. Булдаев, Н.Т. Рябов, А.А. Волынцев, Ю.Я. Дмитриев, Е.К. Нестеров, Е.В. Юганов (члены Конституционной комиссии), Е.А. Данилов, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, В.И. Лафитский, В.А. Кикоть, А.А. Гольцблат, В.М. Савицкий (эксперты).

¹ 14 декабря 1992 года седьмой Съезд избрал Н.Т. Рябова заместителем Председателя Верховного Совета РФ и вторым заместителем Председателя Конституционной комиссии. См.: Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 14 декабря 1992 года № 4086-І «Об избрании заместителя Председателя Конституционной Комиссии» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 793.

ных и политических кругах и кампанией по разъяснению выносимых на референдум вопросов¹. Не прошёл предложенный членом Комиссии В.Б. Исаковым пункт о назначении на 15 марта внеочередного Съезда народных депутатов РФ. Вопрос о том, где и как должна приниматься Конституция — на Съезде, Учредительным собранием или всенародным референдумом, так и не нашёл окончательного решения на заседании Комиссии.

4.

Представляя на Конституционной комиссии проект основных положений проекта Конституции, автор этих строк обратил внимание на три направления его согласования: между ветвями власти, между основными общественно-политическими силами и между федеральным центром и субъектами РФ. Все три были проблемными. Согласие с регионами было призрачным, на достижение согласия в политических элитах надежд было немного. Ветви власти были связаны подписанным 11 декабря 1992 года совместным заявлением Президента РФ и Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также принятым на его основе Постановлением Съезда народных депутатов от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», ни одно из положений которого не могло действовать в качестве самостоятельного.

Январь и февраль 1993 года были отмечены беспрецедентными переговорами по всем указанным направлениям.

Общероссийский референдум готовился в сложной обстановке неустойчивых федеративных отношений.

Мониторинг ситуации свидетельствовал: ни один регион не мог твёрдо обещать, что за оставшиеся три месяца успеет подготовиться к референдуму, в ряде субъектов РФ не без ведома их руководителей существовали все условия для его демонстративного игнорирования и провала. Поездок членов Конституционной комиссии и Верховного Совета в регионы явно не хватало для вовлечения руководителей регионов в обеспечение всероссийского референдума. По мнению советника Президента РФ С.Б. Станкевича, российские автономии были готовы принять участие в референдуме лишь при условии, если сами региональные власти не будут переизбираться². Поступала и другая информация — об угрозе срыва голосования там,

где зрело недовольство, что подписание Федеративного договора в марте 1992 года не привело к действенной децентрализации России. Ожидания сторонников суверенизации не оправдывались, им было из-за чего переживать, и в 1993 году они явно не собирались сидеть сложа руки.

Неурегулированность отношений с целым рядом субъектов Федерации на фоне продолжавшегося бездействия федеральных органов исполнительной, прежде всего, власти, а также подозрительного безразличия государственных СМИ вынудили сначала предложить перенести референдум на 12 июня, а позже предложить его отмену.

Референдум по основам конституционного строя мог стать общефедеральным способом преодоления правового сепаратизма и подтверждения государственного единства. Но — при условии ясной политической воли верховной власти, прежде всего — Президента РФ. Но этого не было. Мешала слабость федеральной власти, парализованной продолжавшимся сведением счётов между политическими флангами и в буквальном смысле обострившейся «классовой борьбой» — по-иному схватку вокруг экономической реформы и не назовёшь! Мешали и чрезмерные тактические заигрывания Федерального центра с руководителями субъектов Федерации, приводившие к размыванию общегосударственного, общенационального интереса.

Не лучше обстояло дело и с политическим согласием.

На прошедших одновременно с январским заседанием Конституционной комиссии парламентских слушаниях по вопросу о конституционном устройстве России, организованных движением «Демократический выбор», некоторые участники (лидер фракции «Радикальные демократы» С.Н. Юшенков, народный депутат РФ Г.П. Якунин, адвокат А.М. Макаров) заявили, что готовы представить Б.Н. Ельцину свой вариант вопросов для апрельского референдума и категорически не согласны на отсрочку его даты. В проекте «Радикальных демократов» было семь вопросов: о компетенции каждой ветви власти, о праве народа на референдум по любому конституционному вопросу, о двухпалатном парламенте (не Съезде народных депутатов) как основе законодательной власти, о прямых выборах Президента, назначении им всей исполнительной вертикали и участии Президента в формировании высших органов судебной власти РФ, о созыве Конституционного собрания как органа, принимающего Конституцию, о неприкосновенности собственности и частной собственности на землю.

Для поиска компромисса обратились к идее «круглого стола» политических сил.

¹ См.: Агентство *PostFactum* (Постфактум), Москва. 1993. 12 янв.

² См.: Агентство *PostFactum* (Постфактум), Москва. 1993. 14 янв.

Мысль о новом политическом механизме согласования общественных интересов звучала в предложениях лидеров демократического движения начиная с конца 1980-х годов (она результативно была применена в бывших социалистических странах — Польше, Чехословакии и Венгрии). В Российской Федерации востребованной она оказалась в начале 1993 года, ввиду явной исчерпанности политического ресурса существовавших процедур.

Р.И. Хасбулатов и В.С. Черномырдин в порядке реализации решения седьмого Съезда подписали уникальное совместное постановление Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ об организации «круглого стола» — для выработки рекомендаций к программам антикризисных мер и развития реформ¹. Шаг в духе многопартийной состязательности, реального, а не выращиваемого лабораторным путём политического плюрализма.

«Круглого стола» требовали и добились ответственные политические силы. Общественно-политическая акция получила административную поддержку. Заседания «круглого стола» прошли 15 января, 10, 15, 24 февраля и 9 марта 1993 года. Оценивать соглашение о «круглом столе» как неконституционное (а такие оценки звучали!) невозможно, ибо оно напрямую вытекало из решений декабрьского 1992 года седьмого Съезда народных депутатов РФ о поиске путей выхода из политического и конституционного кризисов. Члены и сотрудники Конституционной комиссии оказались непосредственно вовлечены в работу с лидерами политических партий и общественных объединений, в частности, оказывая содействие отважным, без преувеличения, усилиям Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина на этом направлении.

Первая встреча за «круглым столом» прошла в середине января 1993 года по вопросу о соблюдении условий конституционного компромисса, достигнутого на седьмом Съезде. Принципиальные соперники — консолидирующиеся блоки («Демократическая Россия», консервативный Фронт национального спасения и набиравший силы центристский «Гражданский союз») имели принципиально разные позиции по вопросам о роли Съезда народных депутатов РФ, досрочном прекращении его полномочий и досрочных выборах. Попытки

организовать действительно «круглый стол», а не «полукруглый», настолкнулись на более чем странную позицию лидеров демократов: в отличие от руководителей других 30 общественных организаций и политических партий вожди «Демократической России» не приняли участия ни в первом, ни в последующих февральских заседаниях «круглого стола». Видимо, они слишком буквально поняли решительные слова Президента РФ: «Мы не имеем права проиграть референдума».

Но 9 марта 1993 года, накануне восьмого Съезда народных депутатов РФ за «круглым столом» наконец удалось собрать представителей всех основных политических блоков, заполнивших политическую «площадку» того времени. Приняли совместное обращение к Съезду и Президенту РФ с призывом воздержаться от любых действий, посягающих Конституцию, а также о недопустимости «как попыток вовлечь в конфронтацию силовые структуры, так и создания параллельных силовых структур».

На этом история «круглого стола» завершилась, но не завершилась история с референдумом и со стабилизацией конституционного строя.

5.

А что происходило с «Основными положениями новой Конституции Российской Федерации»? На 29 января 1993 года в Конституционную комиссию поступило 10 различных их проектов. Рабочая группа с участием представителей Комиссии Совета Национальностей по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, комитетов Верховного Совета по законодательству и по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления рассмотрела все поступившие проекты и с их учётом выработала обобщённый проект и внесла его на рассмотрение Президиума Верховного Совета РФ. Президиум утвердил предложенный содержательный перечень¹. Это был знаковый шаг на пути к разрешению политического конфликта. Президиум, строго говоря, не имел статуса, позволяющего ему что-то «утверждать», кроме чисто организационных документов и законодательного процесса внутри Верхов-

¹ См.: Постановление Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ от 11 января 1993 года «Об организации „круглого стола“ для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 475.

¹ См.: Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 29 января 1993 года № 4391-1 «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 158.

ного Совета РФ, но данное постановление открывало дорогу к поддержке предложений Конституционной комиссии на самом Верховном Совете. Ранее Президиум Верховного Совета РФ оказал такую поддержку Комиссии 28 сентября 1992 года в вопросе о конституционных реформах в республиках в составе Российской Федерации. В обоих случаях сыграли свою роль равноправные и уважительные отношения, сложившиеся между заместителем Председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатовым и автором этих строк, Ответственным секретарем той же комиссии с правами Председателя парламентского комитета.

И что же Верховный Совет? Ни в декабре 1992 года, ни на сей раз, в феврале-марте 1993 года, Верховный Совет РФ не поддержал предложений Конституционной комиссии. Это случилось безнадёжно позже, лишь 29 апреля 1993 года — в день, когда в Кремле Президент РФ уже официально представлял свой «президентский» проект Конституции РФ...

Согласно поручению Съезда народных депутатов РФ предстояло получить согласие Президента РФ на проект Основных положений. Для обсуждения документа на 9 февраля было назначено пленарное заседание Конституционной комиссии с участием её Председателя Б.Н. Ельцина.

Перед заседанием Б.Н. Ельцин и Р.И. Хасбулатов провели встречи — каждый со своими «вертикалями власти»: Президент — с Советом глав республик, а Председатель Верховного Совета РФ — с председателями Советов народных депутатов регионов, в рамках семинара.

На встрече глав республик с Б.Н. Ельциным вопрос референдума обсуждался совместно с вопросами о механизме реализации Федеративного договора и внешнеполитической деятельности субъектов РФ. Совет глав республик доказывал, что в сложившихся условиях он явно перерастает свой консультативный статус.

Основная атака на этой встрече была развернута на проект положений новой Конституции, подготовленный в Конституционной комиссии и поддержанный Президиумом Верховного Совета РФ. Было голосованием заявлено, что Комиссия «фактически узурпировала работу над проектом новой Конституции России» — явная реакция на принципиальную позицию Комиссии по вопросу об односторонних нарушениях рядом субъектов РФ норм Основного Закона Российской Федерации и наши настойчивые предложения о принятии закона о механизме выполнения решений Конституционного Суда РФ и ответственности за их невыполнение. (Через месяц восьмой Съезд

народных депутатов РФ в ответ на послание Конституционного Суда РФ о состоянии конституционной законности в Российской Федерации даст Верховному Совету поручение в трехмесячный срок принять такой закон; оно так и не будет выполнено.)

В течение февраля и начала марта 1993 года главы республик неоднократно обращались к Б.Н. Ельцину, Р.И. Хасбулатову и В.Д. Зорькину с заявлениями о нецелесообразности проведения в настоящее время всероссийского референдума об основных положениях Конституции РФ. И были услышаны руководителями федеральной власти. Для Б.Н. Ельцина становились очевидными тактические преимущества альянса с лидерами субъектов РФ. И главы республик сумели настроить Ельцина соответствующим образом.

На пленарном заседании Конституционной комиссии 9 февраля 1993 года Б.Н. Ельцин взял в руки предлагаемый проект Основных положений, пробежал глазами первый абзац, в сердцах бросил документ на стол и риторически произнёс, обращаясь в никуда: «Конституция — высший закон страны. Да это каждому ребёнку ясно!» Не вооружённым глазом было видно: это заготовленная позиция. Она нашла отражение в заранее подготовленном докладе Президента: «...Проект, который принял Президиум Верховного Совета, я лично считаю неприемлемым по набору вопросов. И не только из-за того, что нарушается процедура. Этот вопрос программирует срыв референдума, прежде всего потому, что уводит людей от решения кричащих вопросов нашей государственности. Трудно со-считать, сколько положений заложено в этих формулировках, по крайней мере не один десяток. Причём немалая их часть — это самоочевидные вещи, например такие, как Конституция — высший закон страны. Это уже для первоклассника!»¹ Между тем разработчики искренне верили в столь ключевой для правового государства тезис и особую значимость всенародного голосования за него, тем более — в контексте с другими основами конституционного строя!

Вскоре Б.Н. Ельцин покинул пленарное заседание, которое стало последним заседанием Конституционной комиссии, прошедшим под его председательством.

На следующий день на «круглом столе» Президенту РФ было рекомендовано выступить с законодательной инициативой, которая

¹ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 9 февраля 1993 года. Председательствует Б.Н. Ельцин // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 198–199.

может быть оформлена как заявление руководителей трёх ветвей власти о конституционном соглашении. В.Д. Зорькин предложил найти согласительную формулу, на которую опирались бы и Президент, и Верховный Совет, и судебные власти, с тем чтобы «уйти» от референдума по основам новой Конституции РФ. 15 февраля 1993 года его поддержали участники «круглого стола».

Судя по всему, тема референдума по основам Конституции была исчерпана. Гораздо злободневнее для окружения Б.Н. Ельцина был вопрос о власти здесь и сейчас. Именно поэтому он внёс предложение участникам согласительной комиссии — председателям Верховного Совета РФ, Конституционного Суда РФ и Правительства РФ — вновь собраться и обсудить вопрос конфликта и его разрешения.

Инициатива Президента сразу же получила развитие: реанимировали идею о подготовке «конституционного соглашения» для стабилизации конституционного строя, постепенно ставшую ключевой¹. По согласованию с В.Д. Зорькиным 15 февраля к упомянутой встрече высших должностных лиц Российской Федерации Рабочая группа Конституционной комиссии подготовила «Согласованные предложения по укреплению и развитию конституционного строя РФ». В них содержались пункты об отмене референдума, созыве в марте 1993 года восьмого Съезда народных депутатов РФ «для юридического оформления согласованных предложений» и пункт о принятии новой Конституции РФ² в ноябре 1993 года на девятом Съезде. Вариант Рабочей группы Конституционной комиссии был также распространён 19 февраля на сессии Верховного Совета РФ.

В Верховном Совете РФ обратили внимание на несоответствие предложенного «конституционного соглашения» Конституции, несмотря на то что данное соглашение, как, впрочем, и некоторые другие ключевые постановления Съезда народных депутатов РФ, имело тогда очевидную «законопредварительную» (удачное определение

А.А. Белкина) природу и по определению нормам действовавшей Конституции могло и не соответствовать.

Позже в качестве основы возможного соглашения между Президентом и Верховным Советом появились совместные предложения рабочей группы Конституционной комиссии и Комитета Верховного Совета РФ по законодательству. В ответ 23 февраля Б.Н. Ельцин направил депутатам свой вариант. И на этот раз речь шла о подготовке правовых условий для возможного принятия новой Конституции.

Уставшему от мельтешения властей обществу нужны были ответы на актуальные вопросы: как обеспечить стабилизацию обстановки в стране, как добиться согласованной работы ветвей власти, что делать с неотвратимо надвигавшимся всероссийским референдумом. Ответы виделись сторонам конфликта разными.

Соратники Президента двигались в направлении роспуска Съезда, будучи твёрдо убеждёнными, что конституционно-правовое закрепление «монополии Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ на государственную власть» дестабилизирует конституционный строй России, обостряет политическую обстановку в стране. Они полагали, что внесённые седьмым Съездом изменения в Конституцию эту монополизацию усилили в нарушение таких неизыблемых основ конституционного строя, как народовластие и разделение властей.

6.

В марте 1993 года прошло два последних Съезда народных депутатов РФ «мирного» времени — внеочередные восьмой (11–13 марта) и девятый (26–29 марта). Достигнутое на седьмом Съезде перемирие оказалось непрочным. Стороны шли к решительной схватке. Критики Б.Н. Ельцина считали главной целью Съезда «остановить начавшийся государственный переворот, предотвратить его дальнейшее развитие»¹.

На фоне жестокого клинча федеральных органов государственной власти потенциальный неуспех всероссийского референдума угрожал уже самой российской государственности. Нарастало брожение в регионах, становилась всё явственнее опасность вынесения отдельными республиками на предстоящий референдум дополнительных вопросов и повторения судьбы союзного референдума мар-

¹ См.: Соглашение федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации о стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации // Конституционный вестник. 1993. № 15. Март. С. 95–100.

² См.: Проект «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации». Материал Рабочей группы Конституционной комиссии от 15 февраля 1993 года, подготовленный к встрече Президента Российской Федерации, Председателя и заместителей Председателя Верховного Совета Российской Федерации, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 545.

¹ Исаков В.Б. Государственный переворот. Парламентские дневники 1992–1993. М.: Палея, 1995. С. 289.

та 1991 года. 6 марта 1993 года после совещания в Доме Советов РФ в связи с крайне тревожной обстановкой в стране 73 руководителя представительных органов власти субъектов Федерации (потом к ним присоединятся и остальные руководители регионов) обратились к Съезду народных депутатов с заявлением: «...С учётом того, что неподготовленный референдум может привести к развалу России, к непредсказуемым последствиям, мы должны признать проведение его не просто нежелательным, но вредным и опасным... если референдум будет назначен по чьей-либо инициативе, но не состоится по причине неявки граждан РФ, инициаторы должны уйти в отставку (быть распущены)»¹.

Президент РФ так и не представил своих замечаний и предложений по направленному ему на согласование ещё 29 января 1993 года проекту выносимых на референдум основных положений новой Конституции РФ, 7 марта направил в Верховный Совет РФ свой вариант вопросов для голосования, через два дня прислав к нему же уточнения. Вопросы Президента РФ звучали так: «1. Согласны ли Вы с тем, чтобы Российской Федерации была президентской республикой? 2. Согласны ли Вы с тем, чтобы единственным высшим законодательным органом Российской Федерации был двухпалатный парламент? 3. Согласны ли Вы, что новая Конституция Российской Федерации должна быть принята Конституционным собранием, представляющим многонациональный народ Российской Федерации? 4. Согласны ли Вы с тем, что каждый гражданин Российской Федерации вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землёй в качестве собственника?» Слово «единственным» в вопросе 2, кстати, и составляло уточнение Президента.

Итак, требуемого согласия по основным положениям проекта новой Конституции достигнуто не было, и согласно Постановлению седьмого Съезда народных депутатов РФ от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» на референдум должны были выноситься альтернативные формулировки.

Большинство представителей партий и организаций, принимавших участие в консультациях и встречах с Президентом РФ, как уве-

ряли в Администрации Президента РФ в Кремле, поддержали президентский вариант конституционного соглашения и вопросов референдума.

«Третья сила», каковой уже стали главы регионов при поддержке Президента РФ, провела 9 марта 1993 года свою встречу с его участникем. Совет глав республик наращивал своё влияние по мере того, как заходили в тупик высшие органы федеральной государственной власти; обращаться к нему за поддержкой в то время становилось обычной политической практикой высших должностных лиц федеральной власти.

Было реанимировано предложение из политического заявления глав республик, сделанного ещё на седьмом Съезде народных депутатов РФ в декабре 1992 года, — заменить Конституционную комиссию органом по выработке закона о механизме реализации Федеративного договора. Обращение к Федеративному договору становилось как бы новой идеологией. При этом в нём должны были подчёркиваться позиции, которые превращали его в договор, а закон о его реализации — в ядро новой Конституции¹. Это означало рискованное изменение принципов конституционного строительства России.

Примечателен последний абзац этого откровенного документа: «По мнению глав республик, договорно-конституционная природа РФ заложена в следующих документах: Декларации о государственном суверенитете РСФСР, Декларациях о государственном суверенитете республик, Федеративном договоре, Законе „О Президенте РСФСР“. С принятием закона о механизме реализации Федеративного договора завершится построение законодательных основ государственности РФ. Именно эти правовые акты должны стать ядром новой Конституции РФ. Для обеспечения стабильности в стране главы республик предлагают до принятия закона о механизме реализации Федеративного договора и новой Конституции РФ объявить мораторий на внесение поправок в действующую Конституцию, референдум и досрочные выборы, а также пристановить работу Конституционной комиссии»².

Российский федерализм в самую горячую пору его становления породил консультативный орган, совет глав республик, которыйуль-

¹ Обращение к восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов России руководителей Советов республик, краёв, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 681.

² См.: Независимая газета. 1993. 10 марта.

² Проект постановления девятого Съезда народных депутатов Российской Федерации об образовании Совета Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 890.

тимативно требовал ни много ни мало приостановить деятельность важнейшей комиссии высшего органа государственной власти России — Конституционной комиссии, возглавляемой Президентом РФ и Председателем Верховного Совета РФ, легитимную площадку для выработки и осуществления конституционной реформы.

Восьмой Съезд народных депутатов РФ поставил точку в развернувшейся острой дискуссии о референдуме, которая велась не только в «верхах», но и в обществе, в среде весьма активных тогда ещё избирателей. **С учётом мнения субъектов РФ 13 марта 1993 года проведение референдума об основах новой Конституции РФ было признано «в настоящее время нецелесообразным»¹.**

Решением восьмого Съезда Правительству были предоставлены определённые законодательные полномочия в интересах экономической реформы.

Дебаты вызвал курс Президента на формирование нового властного органа из представителей регионов — Совета Федерации. В согласованном проекте конституционного соглашения предлагалось подготовить «документ, предусматривающий создание консультативного совещания (Совета Федерации)... для координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ с федеральными органами РФ». Проект «Соглашения о Совете Федерации» был раздан; его рассматривали как один из механизмов реализации Федеративного договора, объясняя, что регионы заняты вынужденным выживанием в одиночку при правовом иластном дефиците.

Члены и эксперты Конституционной комиссии высказывались в защиту ранее утверждённой позиции, что нельзя ставить Федеративный договор впереди Конституции; Совет Федерации в том виде, как сформулированы его цели, задачи и полномочия, претендует на роль особого органа, как минимум равнозначного Съезду народных депутатов и Верховному Совету РФ; создание ещё одного высшего органа государственной власти РФ является излишним, что не будет способствовать стабилизации конституционного строя; в связи с образованием Совета Федерации практически неосуществимо внесение в действующую Конституцию коренных изменений. Что такая реконструкция приведёт к подрыву конституционного строя, будучи шагом к договорной конфедерации в угоду местным элитам.

¹ Обращение Президента Российской Федерации к гражданам России от 20 марта 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 719.

Социал-демократическая депутатская фракция «Согласие ради прогресса» выступила с важным заявлением, в котором сочла «опасным намерение Президента опираться в борьбе со Съездом на Совет Федерации, придавая ему властные функции». Депутаты полагали, что поставить конституционный процесс под контроль регионов — значит пойти по пути умаления значения федерального центра с риском разрушения России.

7.

В ходе восьмого Съезда народных депутатов РФ в попытках согласия Б.Н. Ельцин необычно много обращался к депутатам как устно, так и письменно. В Архиве Фонда конституционных реформ имеются 12 (!) писем Президента РФ, направленных восьмому и девятому Съездам народных депутатов РФ, а также в Верховный Совет РФ. По словам Б.Н. Ельцина, он «честно стремился к компромиссу на Съезде и до Съезда. Несмотря на интриги, несмотря на оскорблении, грубость, весь путь был пройден до конца»¹. Но его обращения были во многом проигнорированы и даже завершились далеко идущим по своим последствиям радикальным решением Съезда о «введении в полном объёме статей 109, 110, 121⁶ Конституции РФ», в том числе приостановленных в декабре 1992 года, согласно которым «полномочия Президента РФ не могут быть использованы для... распуска любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае эти полномочия прекращаются немедленно»². Это был конец компромисса, достигнутого 12 декабря 1992 года.

Тут уже последовала резкая политическая акция Президента РФ, не раз решительно ставившего оппонентов перед свершившимся фактом. 20 марта 1993 года, через неделю после завершения восьмого Съезда, Президент Ельцин выступил с обращением к народу.

Это была не очередная речь, а действия и решения. Глава государства сообщил, что подписал Указ и публично обнародовал основные его положения: о введении особого порядка управления, изме-

¹ Обращение Президента Российской Федерации к гражданам России от 20 марта 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 721.

² Пункт 31 Закона РФ от 9 декабря 1992 года № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РФ — России», приостановленный «до проведения референдума по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) РФ», пункт 2 Постановления Съезда народных депутатов РФ от 12 декабря 1992 года.

нении разграничения компетенции между федеральными органами власти, придании приоритета указам Президента, назначении референдума на 25 апреля самим Президентом РФ, о непосредственной подотчётности глав исполнительной власти регионов Президенту РФ и Правительству РФ¹. В отличие от Конституции Федеративный договор сохранял свою силу и действовал как составная часть Конституции, ибо, как заявил Президент, «не может быть и речи о каких-либо ограничениях суверенитета республик в составе Российской Федерации»².

...Небезынтересны опубликованные в сентябре 2018 года переговоры между Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным и Президентом США Б. Клинтоном тех дней. Из них видна позиция США, безоговорочная поддержка Ельцина с поправкой на дипломатический язык³. США не скрывали естественной заинтересованности

¹ См.: Указ Президента РФ от 20 марта 1993 года № 379 // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 725–727.

² Обращение Президента Российской Федерации к гражданам России от 20 марта 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 723.

³ Тезисы позиции США вокруг ситуации в России марта 1993 года были следующие (см. документы на сайте библиотеки Клинтона: <https://clinton.presidentiallibraries.us/files/original/78310a95c8b69bec31dd27a3505e093e.pdf>):

- Ельцин — первый демократически избранный лидер за тысячелетнюю историю России (с. 7, 22).
- США поддерживают Ельцина, равно как и правительство реформ, и всех реформаторов в России (с. 7).
- В России — конституционный и политический кризис, и предложение Ельцина гражданам страны самим определить пути его преодоления 25 апреля 1993 г. соответствует принципам демократии (с. 7).
- Не совершает ли Клинтон, поддерживая сейчас Ельцина, ту же ошибку, что в свое время допустил Буш, сделав ставку на Горбачёва? Сейчас другая ситуация, так как тогда было необходимо делать выбор между советским лидером Горбачёвым и демократом Ельциным. А сейчас Ельцин олицетворяет в стране реформы, а среди оппозиционеров многие выступают против реформ (с. 8).
- Не нарушает ли Ельцин Конституцию, вводя Особый режим управления (20 марта)? Я не могу об этом судить, это должны решать россияне. Уверен, что привлечение к разрешению кризиса граждан страны нормально и уместно в рамках демократии (с. 9).
- Что произойдет с американской политикой в отношении Российской Федерации, если парламент объявит Ельцину импичмент, продолжите ли Вы его считать легитимным президентом? Я сейчас его считаю таковым, так как он единственный, кто был избран демократическим путем, другие избирались на основании конституции, уходящей корнями в советский период. Не хочу загадывать, что будет в дальнейшем (с. 18).

в установлении понятных и комфортных для себя правил игры в расчете на извлечение экономической выгоды.

С запросом о проверке конституционности действий и решений Президента РФ Верховный Совет РФ обратился в Конституционный Суд. Тот рассмотрел 23 марта 1993 года политический конфликт в свете конституционных норм и установил факт неконституционности действий и решений Президента РФ. Но, продолжая линию на примирение сторон, Конституционный Суд воздержался от решения, является ли это основанием для отрешения Президента РФ от должности. В.Д. Зорыкин признал, что «в конечном счёте решает Съезд».

Несмотря на сдержанную позицию, Конституционный Суд и его Председатель были несправедливо подвергнуты массированной обструкции в демократических СМИ, перешедших уже почти поголовно под контроль по инерции считавших себя либеральными сил. Показательной была реакция мэра Петербурга А.А. Собчака на Заключение Конституционного Суда РФ: «Считаю своим долгом заявить, что ничего антиконституционного в заявлении Президента России нет»¹. Это дало повод сотруднику Конституционного Суда РФ, доктору юридических наук А.А. Белкину едко заметить: «**Зачем, спрашивается, России Конституционный Суд, если у неё есть Собчак?..**»²

В своём послании Верховному Совету РФ о конституционности, направленном 24 марта 1993 года, Президент РФ предупредил: поскольку борьба властей, по сути своей политическая, приняла «юридизированный» облик, Президент «готов предложить проект новой Конституции», потому что считает, что «затяжка с её принятием смертельно опасна для российской демократии», и не исключил, что «новая Конституция впоследствии будет дополнена и утверждена Конституционной ассамблей или новым федеральным парламентом»³. Президент уже не рассматривал Съезд как орган, правомочный принять новую Конституцию России.

¹ Три ключевых направления американской политики в отношении Российской Федерации: ядерное разоружение, развитие демократии и свобод в Российской Федерации, поддержка рыночной экономики (с. 19).

² Вечерний Петербург. 1993. 23 марта.

³ Белкин А.А. Комментарии к решениям Конституционного Суда РФ 1992–1993. Издательство СПбГУ, 1994. С. 100.

⁴ Послание Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации от 24 марта 1993 года «О конституционности» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 760.

Был созван девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РФ. Серьёзно встревоженный перспективой отрешения от должности, Президент Б.Н. Ельцин сделал два шага навстречу Съезду. Во-первых, предложил ему поддержать принятый самим же Съездом в апреле 1992 года проект Конституции РФ. Съезд, к сожалению, проигнорировал эту инициативу.

Во-вторых, Б.Н. Ельцин согласился с идеей проведения досрочных выборов одновременно народных депутатов и Президента РФ. (Хотя ещё 9 февраля он сообщил Конституционной комиссии, что согласен на досрочные выборы Президента РФ лишь весной 1995 года — спустя год после досрочных выборов депутатов.)

Вторая инициатива была настолько актуальной, что группой членов Конституционной комиссии под руководством автора этих строк был тогда же оперативно подготовлен проект постановления Съезда народных депутатов РФ, в котором Верховному Совету РФ совместно с Президентом РФ и субъектами Федерации предлагалось подготовить к очередному десятому Съезду (июнь 1993 года) согласованный пакет законов для конституционного обеспечения ноябрьских выборов 1993 года.

28 марта 1993 года на пятое заседание девятого Съезда народных депутатов РФ, после длившейся всю ночь кропотливой согласительной работы, Президентом, Председателем Верховного Совета РФ и главой Правительства при поддержке представителей субъектов РФ и ряда депутатских фракций был совместно внесён доработанный проект принципиального Постановления «О преодолении кризиса власти и сохранении конституционного строя Российской Федерации», где ключевой пункт 2 предусматривал назначение одновременных досрочных выборов народных депутатов РФ в двухпалатный высший законодательный орган государственной власти РФ и Президента РФ на 28 ноября 1993 года. Пункт 5 поручал Верховному Совету РФ подготовить к июню пакет законопроектов, согласованных с Президентом РФ и с субъектами РФ, для того чтобы обеспечить эти выборы законодательно и конституционно.

Увы!.. После обсуждения во фракциях (в ходе часового перерыва) и дискуссии на Съезде большинство депутатов отрицательно отнеслись к предложенным мерам и отвергли проект постановления. Поддержали решение о принятии его за основу лишь 130 депутатов, против голосовали 687 депутатов. Суть возражений изложил будущий (но после 24 сентября 1993 года) сторонник, а тогда — критик Б.Н. Ельцина — член Президиума Верховного Совета РФ, член Конституционной комиссии М.А. Митюков: «Но достигает ли проект

этой цели? Нет, проект не достигает этой цели. Он нас сразу вводит в конфронтацию с Конституцией и законами РФ и тем самым усугубляет кризис власти. Уже с пункта 2 и вплоть до пункта 9 в проекте закладываются антиконституционные нормы»¹.

Это была ещё одна из развилок новейшей Российской истории, которую «заведённый» президентским Обращением от 20 марта Съезд проскочил. Большинство депутатов уже думали не столько о перевыборах как единственном нормальном пути выхода из ненормальной ситуации, сколько о немедленном приведении в действие предусмотренных Конституцией РФ механизмов политической ответственности Президента РФ — прекращении его полномочий и отрешения от должности.

Была окончательно упущена возможность согласованного развития политического процесса.

Обстановка стала принимать драматический окрас после принятия Съездом предложения В.Б. Исакова включить в повестку дня вопрос об отрешении Президента РФ от должности на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии со статьёй 121¹⁰ Конституции РФ. И одновременно — провести голосование о переизбрании Председателя Верховного Совета. 617 голосов было подано за отрешение Президента РФ, против — 268; 339 — за отзыв Председателя Верховного Совета РФ, против — 558. Две трети противников Ельцина на одну треть противников Хасбулатова — таков был расклад сил по отношению к лицам, персонифицировавшим для общества становившееся эпическим противостояние.

Недобрав при голосовании об импичменте Президента РФ всего 72 голоса, Съезд ограничился констатацией серьёзного нарушения Президентом РФ Конституции и наивно вернулся к идее референдума, совершенно забыв при этом — в чьих руках теперь средства массовой информации. Причем референдум уже не по новой Конституции, а — как и потребовал Б.Н. Ельцин на Конституционной комиссии 9 февраля — по отдельным нескольким кратким вопросам. Ими по решению Съезда народных депутатов РФ стали вопросы о доверии Президенту РФ; об одобрении социально-экономической политики, осуществляемой Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 года; о необходимости проведения досрочных выборов Президента РФ; о необходимости проведения досрочных выборов народных депутатов РФ.

¹ Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26–29 марта 1993 г.: Стеногр. отчёт. М., 1993. С. 223.

Несмотря на критику такого решения, **пришли к худшему из вариантов**. Ещё в январе 1993 года народный депутат РФ, бывший член межрегиональной депутатской группы Съезда народных депутатов СССР и бывший соратник Б.Н. Ельцина Н.И. Травкин заметил: попытка заставить граждан выбирать на референдуме между исполнительной и законодательной властью напоминает действие при разводе неразумного родителя, который спрашивает у ребёнка, кого он больше любит — папу или маму. «Для нас же вопрос о референдуме — это не вопрос кто кого, а вопрос о новой конституции России», — говорил вчераший знаменитый прораб и политик-самородок Н.И. Травкин¹.

Президент предложил провести голосование, пригласил избирателей сделать «нравственный и политический выбор». Съезд вынужденно принял решение о проведении такого референдума. А Конституционный Суд РФ отказался от определения характера двух первых вопросов как консультативных, оставив простор для последующего парата интерпретаций результатов голосования по ним.

Р.И. Хасбулатов назвал решения девятого Съезда народных депутатов РФ правильными и взвешенными. В самых различных уголках России прошли митинги в поддержку в одних случаях Президента РФ, в других — Советов. Митинговая стихия расколола Россию. 28 марта на Васильевском спуске в Москве Б.Н. Ельцин заявил: «Пора компромиссов закончилась!»

Старт молниеносной кампании референдума по правилам Президента был дан.

Показательны различия в отношении к референдуму президентской и парламентской сторон. В проекте Конституционной комиссии референдум определялся с максимальным пинетом: «Высшим выражением непосредственной власти народа являются референдум и свободные выборы. Выборы государственных органов и органов местного самоуправления, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»². Президентской же стороне референдум виделся скорее как **политтехнологический инструмент** «преодоления тупиковых политических конфликтов, способ „расшивки“ клинчей между ключевыми институтами

ми власти»¹. Он также назван был позже С.М. Шахраем «способом стерилизации избыточной политической активности и как страховка от гражданской войны... такую же роль политических стабилизаторов, но только в онлайновом режиме, играли (да, по сути, и продолжают играть) институт Президента и Конституционный Суд Российской Федерации... Президент и Суд оказались ключевой матрицей, защитным механизмом Основного закона и одновременно — двигателем перемен, сектор которых был сформулирован Конституцией»².

8.

В середине апреля 1993 года, за десять дней до референдума, вице-президент РФ А.В. Руцкой представил Верховному Совету РФ ошеломляющие выводы возглавлявшейся им по поручению Ельцина Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью и коррупцией³. Из 51 упомянутого в докладе факта масштабных хищений

¹ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / Отделение общественных наук РАН. М.: Наука, 2013. С. 112.

² Там же. С. 53.

³ Справочно. А.В. Руцкой стал её главой в октябре 1992 года по поручению Б.Н. Ельцина. (Перед этим вице-президенту было поручено поднять сельское хозяйство.) Парламентский контроль был возложен на Первого заместителя Председателя Верховного Совета РФ С.А. Филатова. А.В. Руцкой 19 февраля 1993 года опубликовал Программу по борьбе с преступностью и коррупцией «Так дальше жить опасно» и уже спустя два месяца, 16 апреля 1993 года — первые итоги её выполнения. 28 апреля 1993 года Указом № 570 Ельцин отстранил А.В. Руцкого от руководства Комиссией и возглавил её лично. Верховный Совет РФ в тот же день образовал спецкомиссию Генпрокуратуры РФ по расследованию материалов, связанных с коррупцией должностных лиц. А.В. Руцкому запретили встречаться с находившимися в непосредственном подчинении Президента «силовыми» министрами. Нарушивший запрет Главный государственный инспектор РФ — начальник Контрольного управления Администрации Президента РФ Ю.Ю. Болдырев, передавший А.В. Руцкому и Генеральному прокурору, члену Конституционной комиссии В.Г. Степанкову материалы ряда проверок, 4 марта 1993 года был освобождён от должности «в связи с её упразднением». 7 мая 1993 года Президент лишил А.В. Руцкого всех поручений. 16 июня 1993 года А.В. Руцкой заявил, что передаст материалы на высших государственных чиновников в прокуратуру. 23 июля 1993 года Верховный Совет РФ дал согласие на возбуждение уголовного дела против Первого заместителя Председателя Правительства РФ В.Ф. Шумейко. В ответ Президент уволил руководителя Министерства безопасности РФ В.П. Баранникова по подозрению в помощи А.В. Руцкому. Наконец, в коррупции

¹ Коммерсантъ Daily. 1993. 19 янв.

² См. ч. 2 ст. 4 проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной Комиссией (по состоянию на 16 июля 1993 г.) // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 192–193.

государственных средств проверками прокуратуры были подтверждены 45! Включая факты исчезновения «испарившихся» 3-х из 10-ти тонн золота, отправленных в МВФ под залог получения кредитов для Российской Федерации. По словам Вице-президента РФ, им принято было решение «остановить заразу, пока она не разрослась в масштабах всей страны»¹. Однако история с «чемоданами компромата от Руцкого» немедленно получила уничтожительные оценки от «официальной общественности» в раскалённой перед референдумом обстановке.

Как знать, если бы выводы «комиссии Руцкого» были восприняты, быть может, коррупция не стала бы выглядеть как неотъемлемая системная составляющая современного российского государства².

Всероссийский референдум состоялся 25 апреля 1993 года. Решающими для его итогов, как отмечает в своём труде по истории парламента В.Л. Шейнис, явились «перевес в средствах массовой информации и воздействие на избирателей, которое чуть позже получило название административного ресурса»³.

Активно отстаивавшаяся Президентом формула ответов по четырём вопросам по распространявшемуся СМИ 25 часов в сутки 8 дней в неделю трафарету «ДА-ДА-НЕТ-ДА» была в итоге получена, хотя и не целиком. Результаты голосования показали, что 58,7% от принявших участие в референдуме доверяли Президенту РФ; 53,0% одобрили проводившуюся с 1992 года Президентом РФ и Правительством РФ

обвинили самого А.В. Руцкого. (Позднее, 17 января 1994 года Московская городская прокуратура прекратила уголовное дело против него за отсутствием состава преступления.) 1 сентября 1993 года был издан Указ «О временном отстранении от исполнения обязанностей А.В. Руцкого и В.Ф. Шумейко» (последний стал председателем правительственный комиссии по обеспечению мероприятий, направленных на подготовку и проведение всенародного голосования по проекту Конституции РФ — см. Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 1993 года № 2086-р).

¹ Руцкой А.В. «Красно-коричневая чума» или честные русские люди? Руцкой об октябре 93-го. Интервью «Царьград ТВ» от 03.10.2018 // https://tsargrad.tv/news/chubajs-gajdar-kak-doverjat-jetoj-kompasske-byvshij-vice-president-ruckoj-o-provalenelcinskih-reform_161536 (дата обращения 22.10.2018).

² Согласно данным Transparency International, по размеру балла Индекса Восприятия Коррупции по состоянию на 2017 год из 180 стран Россия находится на 135-ой позиции. См.: Таблица Индекса Восприятия Коррупции Транспаренс Интернешнл за 2008, 2013, 2017 годы / сост. проф. Граф Ламбсдорф (Университет Пассау) // www.transparency.org.ru.

³ Шейнис В.Л. Взлёт и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. С. 292.

социально-экономическую политику; 31,7% от общего числа избирателей сочли необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ; и 43,1% от общего числа избирателей проголосовали за досрочные выборы народных депутатов РФ. Разница в порядке подсчёта голосов была вызвана решением Конституционного Суда РФ от 21 апреля 1993 года, из которого следовало, что 1-й и 2-й вопросы референдума могли решаться большинством от проголосовавших, тогда как 3-й и 4-й вопросы — в соответствии с постановлением девятого Съезда народных депутатов РФ — большинством голосов от числа внесённых в списки избирателей¹.

Однако ввиду очевидно «патового» характера ситуации именно «чёрно-белая» формула «ДА — Президенту, НЕТ — Советам» была названа Администрацией Президента РФ победной и стала основанием для вроде бы получившего доверие избирателей Президента РФ решительно и односторонне действовать в сфере конституционной реформы. Примечательно признание Г.Э. Бурбулиса в день открытия Конституционного совещания в Кремле 5 июня 1993 года: «Я согласен на компромисс в рамках того рубежа, который определён был референдумом 25 апреля... Понимаю я его очень просто: большинство активных избирателей сказали „нет“ советской политической системе и сказали „да“ новому общественному государственному строю в России»².

Теперь мы знаем, что инструментарий референдума был использован для форсирования досрочного распуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Последний абзац мотивировочной части Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» гласил: «Основываясь на статьях 1, 2, 5, 12, 15 Конституции Российской Федерации, итогах референдума 25 апреля 1993 года, постановляю...». Отрицательное отношение к институту досрочного распуска органов государственной власти через референдум, между тем, было отражено в подготовленном Конституционной комиссией проекте Конституции: «Посредством референдума РФ не могут... решаться вопросы

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 1993 года по делу о проверке конституционности части 2 пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов РФ от 29 марта 1993 года «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 г., порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 653.

² Источник: ОРТ, Красный квадрат. Дата выпуска: 5 июня 1993 года. 17:55.

сы о... прекращении полномочий органов государственной власти Российской Федерации, их должностных лиц...» (часть 1 статьи 90 проекта)¹. Сегодня такая же норма содержится в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации».

Референдум показал, что значительная часть активных избирателей хочет проведения досрочных выборов как народных депутатов (свыше 2/3 участвовавших), так и Президента РФ (практически половина на принявших участие в голосовании — 49,5%), при этом «нет» новым президентским выборам сказали также почти половина проголосовавших — 47,1%. Опять тупик? Интересны данные экспертной группы сотрудника Администрации Президента, человека безусловно демократических убеждений А.А. Собянина (с июня 1990 года по февраль 1991 года — руководителя Секретариата Конституционной комиссии), согласно которым на референдуме 25 апреля 1993 года было сфальсифицировано, по оценкам его группы, от 7 до 8 млн голосов (10–12% от общего числа проголосовавших)². Так «ДА-ДА-НЕТ-ДА» — или?...

Для конституционного процесса **референдум означал, что Съезд народных депутатов РФ вправе принять новую Конституцию; мандата на его распуск требуемое Конституционным Судом большинство избирателей не дало**. Президент РФ получил вотум доверия, но иного законного органа для принятия Конституции, кроме как Съезда народных депутатов РФ, строго говоря, не было. И конституционную реформу предстояло довести до логического конца формально именно Съезду.

Инструментарий референдума был задействован Президентом РФ уже второй раз за два года. Набор сильнодействующих политических средств в его арсенале был ограниченным, следующим орудием неизбежно становился проект Конституции РФ. И... — третий референдум. На сей раз — в форме всенародного голосования по проекту Конституции.

9.

27 апреля, всего через два дня после референдума, заместитель Председателя Правительства РФ С.М. Шахрай сообщил, что Прези-

дент РФ намерен в ближайшее время обнародовать свой проект Конституции. Официально это было сделано 29 апреля 1993 года в Кремле на совещании руководителей республик, глав администраций краёв, областей автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, то есть, по сути, на заседании так и не созданного формально Совета Федерации. Представляли проект Б.Н. Ельцин, выступавший как Президент и Председатель Конституционной комиссии, и С.С. Алексеев, отрекомендованный Б.Н. Ельциным как «*крупнейший наш учёный-правовед*».

Проект был разработан по поручению Президента С.М. Шахраем, основным автором и двигателем президентской инициативы, и его группой¹. С.С. Алексеев отдал должное проекту Конституционной комиссии, признав, что, к его чести, при работе над президентским проектом «было взято всё самое ценное, что имелось в предшествующих проектах, и я заявляю с полной уверенностью, что за основу в ряде случаев были взяты и идеи проекта, который был одобрен Съездом народных депутатов. И я как профессионал должен сказать им спасибо, потому что они были пионерами. Они первые сказали слово, демократическое слово конституционного развития»².

Небезынтересна реакция Вице-президента РФ А.В. Руцкого, который в своём интервью для «Конституционного вестника» отметил, что «*требовать положить в основу дальнейшей работы только так называемый президентский проект, игнорируя результаты почти трехлетней работы, просто непорядочно и неправомерно с юридической точки зрения*»³.

Подстёгиваемый ходом событий, в тот же день, 29 апреля 1993 года, Верховный Совет РФ принял Постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации», утвердив подготовленный в Конституционной комиссии план конституционного процесса на предстоящие семь месяцев⁴. Недосказанностей и ту-

¹ См. сноска 3 на с. 168.

² Стенограмма совещания от 29 апреля 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 412.

³ Руцкой А. «*Какая-либо спешка в отношении Конституции просто недопустима...*» // Конституционный вестник. Специальный выпуск: Новая Конституция России: два проекта. 1993. Май. С. 109–114.

⁴ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 29 апреля 1993 года № 4907-1 «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 405.

¹ Проект Конституции РФ (подготовлен Конституционной комиссией) // Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 45. См. также: «Из истории создания Конституции...» Т. 4. Кн. 2. С. 106.

² См.: Собянин А., Добровольский В. Как организовать контроль на выборах? М.: Изд-во «Евразия», 1995.

мана в постановлении парламента уже не было. Их было слишком много на предыдущем этапе упущеных возможностей. Конституционной комиссии поручалось завершить до 20 мая доработку и согласование проекта основных положений новой Конституции, обсудить их на парламентских слушаниях 25 мая, весь проект Конституции доработать до 30 июня и представить на постатейное рассмотрение в Верховный Совет РФ, завершив его 10 октября 1993 года. Не позднее 15 октября проект должен был быть опубликован. Через месяц — 17 ноября 1993 года проект Конституции должен быть рассмотрен на созываемом для принятия новой Конституции РФ очередном десятом Съезде народных депутатов РФ.

Порядок принятия Конституции должны были определить поправки в действовавший Основной Закон, подготовка которых возлагалась на Комитет Верховного Совета РФ по законодательству и Конституционную комиссию.

Специальная группа из руководителей и членов Конституционной комиссии, включая автора этих строк, была направлена для переговоров с Президентом и разработчиками президентского проекта с целью координации дальнейших шагов конституционной реформы в законном русле.

С конца апреля 1993 года Российская Федерация вступила в период состязательного параллельного существования двух поддерживаемых «сверху» официальных проектов Конституции Российской Федерации.

ЧАСТЬ ШЕСТАЯ

МАЙ — СЕНТЯБРЬ 1993 ГОДА:

НУЖЕН ЕДИНЫЙ СОГЛАСОВАННЫЙ
ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

*Два проекта Конституции РФ — Особенности президентского варианта —
Состязательный конституционный процесс — Конституционное совещание
при Президенте РФ — Взаимовлияние двух проектов Конституции —
«Консолидированный» проект Конституции РФ от 12 июля 1993 года —
Обсуждение двух «согласованных проектов Конституции РФ» в регионах —
Перемены в Верховном Совете РФ — Последние усилия Президента РФ
и Рабочей группы Конституционной комиссии в создании единого
согласованного проекта Конституции — Миссия невыполнима?*

1.

Спор двух проектов Конституции имел для судеб российского конституционализма принципиальное значение и заслуживает особого внимания.

Полемика концентрировалась на трёх проблемах: механизмах реализации заявленных ценностей конституционализма органами государственной власти; пределах расширения прав субъектов, а также о наиболее органичном переходе от прежней конституции к новой.

Предметом разногласий естественно стала система высшей государственной власти и правовой статус ключевых её органов. Сторонники сильной президентской власти (например, А.М. Мигранян) отмечали неготовность России работать в условиях разделения ветвей власти, утверждая, что для нашей страны традиционным является иерархическое подчинение, которому соответствовало бы единство государственной власти под началом Президента РФ. Ставилась под сомнение применимость принципа разделения властей, который требует высокой конституционной и политической культуры, навыков и практики сосуществования и сотрудничества институтов власти. Прямо подводили к выводу о неизбежности особенного института, «ствола власти», который смог бы стоять на страже конституционного строя, выступая гарантом на «переходный период».

Предложенная в президентском проекте форма правления вполне отвечала такому сугубо приказному подходу. Эта модель «демократического централизма» предполагалась, чтобы «стабилизировать власть», в чём заверял Ельцин. Идеологи Кремля полагали, что думать о Конституции национального согласия станет возможным лишь тогда, когда Россия станет стабильным обществом, а базисные ценности будут разделены основными политическими силами; предполагалось, что в условиях раскола в обществе невозможно создать Конституцию на десятилетия. (Напомню, что первым, кто ещё в 1990 году выступил против скороспелого принятия «конституции на века», был член Конституционной комиссии Л.Б. Волков¹.)

¹ Принять в короткие сроки «конституцию на века» при отсутствии достаточного конституционного опыта мой коллега по АН СССР и клубу «Перестройка» считал тогда рискованным. С учётом опыта переходных к демократии обществ, изучением которых Л.Б. Волков занимался в академическом плане, он считал более правильным сначала принять несколько основополагающих деклараций: о государственном суверенитете РФ, о федеративном устройстве, об основных правах и свободах граждан, о собственности и социально-экономической системе. Дек-

ларации должны были быть дополнены «органическими законами», призванными определить структуру органов и институтов государства и взаимоотношения между ними. Такой подход обеспечивал, по его мнению, оперативность конституционной реформы, с одной стороны, и её гибкость — с другой.

В первоначальном, опубликованном в печати 29 и 30 апреля 1993 года «президентском» проекте вызывала недооценённые вопросы глава о правах и свободах. На взгляд многих конституционалистов — неудачная, вопреки декларативным утверждениям разработчиков. В частности, были изъяты многие из социально-экономических прав; в определении Российской Федерации пропала характеристика государства как социального; ощущалась тенденция к чистому либерализму, который мировым сообществом был превознёсён ещё в середине и второй половине XX века. Обращало на себя внимание отсутствие некоторых гарантий прав и свобод человека и гражданина, уже существовавших в действующей Конституции России, а также предусмотренных конституциями некоторых республик в составе РФ и уж тем более проектом Конституционной комиссии¹.

Опубликованный «президентский» проект нес все приметы борьбы с конституционным двоевластием. Произведена была корректировка концепции равновесия властей, усиlena власть Президента и ослаблена власть парламента. Составители первоначального президентского проекта вообще отказались от понятия «конституционный строй», которым оперировала Конституционная комиссия, и заменили его понятием «государственный строй»; позже, летом 1993 года, это было исправлено Конституционным совещанием.

В проекте, представленном Президентом РФ, устанавливалась такая разновидность президентской формы правления, которая нарушала баланс властей и могла служить, на наш взгляд, угрозой демократическим основам российской государственности. Конституционный статус Президента был очерчен достаточно прямолинейно и не оставлял сомнений в отношении той роли, которую он должен был сыграть. Президент не только выводился за рамки системы трёх властей — законодательной, исполнительной и судебной, но и ставился над ними. Что присуще главным образом для авторитарных и весьма далёких от демократии форм правления. Крайне двусмысленно звучали положения президентского проекта о роспуске парламента

ларации должны были быть дополнены «органическими законами», призванными определить структуру органов и институтов государства и взаимоотношения между ними. Такой подход обеспечивал, по его мнению, оперативность конституционной реформы, с одной стороны, и её гибкость — с другой.

¹ См.: О проекте Конституции, представленном Президентом Российской Федерации. Материал Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Российской Федерации под руководством Б.А. Страшунова от 24 мая 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 753–767.

в случаях кризиса государственной власти. Обращало на себя внимание то, что наличие оснований для роспуска парламента определяется Президентом единолично. При подобной конструкции парламент превращается в безвольный и фактически безвластный орган, поскольку над ним постоянно нависает «дамоклов меч» досрочного роспуска.

Бесконтрольность действий Президента проходила референом по всему рассматриваемому проекту. Президент не был назван главой исполнительной власти, но объём его полномочий свидетельствовал о фактическом его верховенстве в этой сфере. Вся полнота власти сосредоточивалась в руках Президента, но никаких механизмов ответственности за курс Правительства проект не предусматривал. В рамках исполнительной власти фактически закладывались параллельные структуры — президентская и правительенная. Первой из них, по образцу Политбюро и ЦК КПСС, была отведена роль теневого, но реального центра власти. Второй — роль безвластного проводника той политики, которая будет формироваться в недрах президентской власти.

Обращало на себя внимание умаление роли Государственной Думы, хотя именно она должна являться наиболее представительной палатой парламента. Парламент в целом фактически был лишен какой-либо роли в решении вопросов бюджета и финансов, традиционно входящих в компетенцию представительных органов власти. Согласно «президентскому» проекту «проект федерального бюджета, законопроекты о введении, об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счёт федерального бюджета (финансовые законопроекты)», могли представляться только Президентом или Правительством. Не закреплялись за парламентом и полномочия по контролю за расходованием государственных средств.

...Знакомая картина, не правда ли, читатель?..

Президентский проект содержал особую формулу президентской власти и конституционно-правового статуса Президента. Критики указывали на несоразмерность значительных конституционных прав при слабости механизмов контроля реальной конституционной ответственности главы государства. Немало споров вызывало положение проекта о единстве государственной власти, получившее развернутое воплощение в статусе Президента. Положение, что Президент вырабатывает основные направления внут-

ренней и внешней политики, напоминало критикам статью 6 Конституции (Основного Закона) СССР о руководящей и направляющей роли КПСС.

Разработчики утверждали, что «президентский проект» был пропитан духом «сахаровского проекта» Конституции. Конституционный проект А.Д. Сахарова 1989 года, поражавший своей грандиозностью одних (Л.М. Баткин), заслуживавший, по мнению других, того, чтобы быть положенным «в основу новой Конституции нашей страны» (Э.С. Орловский), и являвшийся «ключом к реализации идеи о кардинальной перестройке федеративного устройства нашего государства», по мнению третьих (А.М. Яковлев), предполагал невероятно сложный, фактически не реализуемый механизм отрещения президента от должности в порядке импичмента. Согласно статье 35 проекта президент страны мог быть «отстранен от своей должности в соответствии с референдумом на территории Союза, решение о котором должен принять Съезд народных депутатов Союза большинством не менее 2/3 голосов от списочного состава»¹.

Вот какую оценку «президентскому» проекту дал эксперт В.И. Лаботинский: «В проекте Конституции были серьёзные изъяны. Был нарушен баланс властей. Средоточием всей власти стал один человек — Президент, что в условиях острых социальных и политических конфликтов может поставить под удар конституционное здание в целом. Система сдержек и противовесов была направлена в основном на ограничение законодательной власти, как будто угроза демократии исходит только от неё. В результате Россия осталась без действенного парламента»².

У наблюдателей возникало предчувствие (позже подтвердившееся — см., например, работы М.А. Краснова³), что Конституция может стать системным фактором воспроизведения единовластия в России, словно подтверждающим вывод Н.А. Бердяева, сделанный им вскоре после 1917 года: «Огромное значение для душевной дисциплины русского народа имела идея царя. Без царя не мыслил народ никако-

¹ Конституционные идеи Андрея Сахарова. М.: «Новелла», 1990.

² Лаботинский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003.

³ См.: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционально-го анализа, М., 2006; Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

го государства, никакого закона, никакого порядка, никакого подчинения общему и целому. Без царя для огромной массы русского народа распалась Россия и превратилась в груду мусора». Н.А. Бердяев писал также: «В строении великого русского государства, ныне сокрушённого и разделённого, был какой-то надрыв, какое-то нездоровое, ненормальное отношение народа к власти. Народ нуждался во власти над собой и чувствовал инородность этой власти. Народ был безвластен, анархичен, и народ поддерживал, санкционировал власть самодержавную, неограниченную»¹.

В новом парламенте, согласно «президентскому проекту», предлагалось сохранить треть тех полномочий, которые имел Верховный Совет, причём в числе урезаемых оказывались, прежде всего, кадровые полномочия и полномочия контроля — контроля за исполнительной властью, за исполнением законов, исполнением бюджета и тратой казённых средств.

Примечательно предостережение, сделанное 12 мая 1993 года на совещании руководителей субъектов РФ Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным: «Если мы не найдём в себе духовные силы, волевые усилия для того, чтобы предотвратить эти односторонности, тогда завтра можно с помощью односторонней воли навязывать всё, что угодно; общество, проглотившее один раз неконституционные методы, никогда, долгие, может быть, годы не выберется к конституционализму. Недавно я слышал рассуждения по поводу споров о проекте Конституции, и даже сторонники одного из вариантов, вот этого последнего президентского, признали в диспуте: да, что-то такое с полномочиями парламента и балансом президента и парламента не то. И в споре один из этих сторонников говорит: ну ничего, через 15 лет мы поправим положение и сделаем парламент более сильным. Это уже, по-моему, очень ценное признание, чтобы задуматься»².

Этот призыв «задуматься» сохраняет свою актуальность и поныне. Время, прошедшее с той поры, как мы разбирали «президент-

ский проект», подтвердило многие из высказанных тогда замечаний и опасений.

В то же время Конституционная комиссия пошла другим путём. Проект Конституционной комиссии предусматривал президентскую республику, в которой сильного президента уравновешивал сильный парламент и содержались механизмы как взаимодействия, так и взаимного уравновешивания ветвей власти¹. Согласно официальному проекту Конституционной комиссии Правительство одновременно находилось под контролем и Президента, и парламента. Этим обеспечивалось не только единство системы исполнительной власти, но и реальное участие народных представителей в определении внутриполитического и внешнеполитического курса страны. Одной из отличительных черт проекта Конституционной комиссии являлось то, что в нём обеспечивалось равновесие законодательной и исполнительной власти: Президент не может распустить парламент, а парламент не может отправить в отставку Правительство. Гарантией и основным условием сохранения демократии, прав и свобод личности служило такое взаимограничение ветвей власти, при котором ни одной из них верховенства не отдаётся, — эта идея была доминирующей при разработке Конституционной комиссией механизма государственной власти.

Не веря в самоограничение верховной власти, члены Конституционной комиссии указывали на основополагающую роль положения о разделении властей и надлежащего разграничения полномочий между ними, обязывающую их к взаимному сотрудничеству и взаимному контролю. Подчёркивалось, что новые традиции поведения государственной власти должны закладываться именно во время «переходного конституционного периода», а не десятилетия спустя, когда конституционная реформа безвозвратно завершится с возможными перекосами.

Концепция переходного конституционного периода была выдвинута Б.Н. Ельциным в его послании Верховному Совету РФ 24 марта 1993 года: «РСФСР конституционным образом сменилась Российской Федерацией. Т.о. мы вступили в переходный конституционный период... Сегодня мы имеем переходный, промежуточный конституционный порядок, непосредственно следующий за ушедшим со-

¹ Бердяев Н.А. Философия неравенства. М., 1990. С. 35–36. См. об этом: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.

² Из стенограммы совещания председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов Советов народных депутатов от 12 мая 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 193.

¹ См. подробнее: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя. М.: Юрист, 1994. С. 112–127.

циалистическим порядком и являющийся новой колыбелью конституционного строя»¹.

В «президентском» проекте от 25 апреля 1993 года был, по нашему убеждению, неудовлетворительно решён вопрос и о федеративном устройстве. Включение Федеративного договора в качестве отдельного второго раздела проекта Конституции и расширение прав республик («первоначальных носителей суверенитета») в будущем парламенте выглядели как серьёзная уступка главам субъектов за ожидаемую от них поддержку. В президентском проекте весь раздел второй был отдан для механического воспроизведения всех трёх федеративных договоров по категориям субъектов. То есть результаты всей огромной работы по включению лишь содержания Федеративного договора в Конституцию и подчинения его норм нормам Основного Закона были отвергнуты разработчиками «президентского» проекта Конституции.

Субъекты Федерации назывались разработчиками первоначального президентского проекта «первоначальными носителями суверенитета». Республики в продолжение Федеративного договора были объявлены «суверенными государствами», а все Федеративные договоры было предложено инкорпорировать в Конституцию. Федеральные полномочия были существенно урезаны (например, в налоговой сфере — до права определять общие принципы налогообложения и сборов).

Между тем наиболее сложной задачей конституционной реформы являлось преобразование Российской Федерации на началах подлинного федерализма. Оно было призвано, с одной стороны, не допустить возврата к унитаризму, с другой — не позволить превратить Россию в конгломерат мелких, экономически немощных и дотационно зависимых, разрозненных образований. Решения этой задачи, по нашему мнению, авторы первоначального «президентского» проекта Конституции также найти не смогли. Возможным следствием предпринятых ими «исканий» могло явиться углубление дезинтеграционных процессов. В основу президентского проекта Конституции была фактически положена доктрина договорно-конституционной природы Российской Федерации, прямым следствием могло стать разрушение государственной целостности. Искусственное при-

нижение статуса краёв и областей могло привести к тому, что края и области будут стремиться через местные референдумы провозгласить себя республиками¹.

Хорошо, что в дальнейшем именно в этой части президентский проект под влиянием нашей конструктивной критики сильно видоизменился в лучшую сторону. Тогда как проект Конституционной комиссии под давлением руководства Верховного Совета, Совета национальностей и руководства республик в составе Российской Федерации, напротив, был летом 1993 года серьёзно искажён — в нём появились в качестве приложения тексты всех трёх федеративных договоров... Проекты поменялись местами.

Однако согласованный Конституционным совещанием вариант — именно в этой, подчеркну, части, устранил перекосы.

...Создатели проекта хотели вывести новую Конституцию на уровень действительно высшего закона в стране для придания высшей юридической силы наименее важным для государства нормам. В первом же проекте от 12 ноября 1990 года речь шла об «Основном законе нашего общества и нашего государства». В начале было очевидным желание разработчиков отдать дань привычному историческому названию — Конституция СССР 1977 года (а с нею и Конституция РСФСР 1978 года) именовались официально «Основным Законом»; да и Конституция ФРГ на самом деле является именно «Основным законом» (нем. *Grundgesetz*). Но при подготовке обсуждения проекта Конституции 2 ноября 1992 года на пятом Съезде народных депутатов Российской Федерации в Преамбулу было внесено соответствующее изменение: было решено считать Конституцию «высшим законом нашей страны»². Нами был воспринят принцип: Конституция — «закон прямого действия», введённый в проект по предложению Л.Б. Волкова. Так было вплоть до последней версии проекта Конституционной комиссии по состоянию на август 1993 го-

¹ См.: Румянцев О., Лафитский В. Форма правления и федерализм в двух проектах Конституции // Конституционный вестник. Специальный выпуск: Новая Конституция России: два проекта. 1993. Май. С. 109–114.

² См.: Обоснование внесённых Конституционной комиссией изменений в проект Конституции РФ, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов РФ // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 642. См. также: Станских С.Н. Утверждение принципа прямого действия Конституции в процессе конституционных перемен в конце 80-х — начале 90-х гг. ХХ в. / Материалы «круглого стола» «Прямое действие Конституции: 20 лет российского опыта» (СПБГУ, 20–21 сентября 2013 г.).

¹ Послание Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации от 24 марта 1993 года «О конституционности» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 764–765.

да. С него начинался и текст «Основных положений проекта Конституции», подготовленный в Конституционной комиссии по решению седьмого Съезда, так и не вынесенный на всероссийский референдум. Комиссия учла позицию Б.Н. Ельцина, позже оформленную поправкой С.М. Шахрая, что Конституция не может быть Основным законом нашего общества. Президент на пленарном заседании Комиссии 29 июля 1992 года отметил: «Это будет вторжением в жизнь гражданского общества... В обществе могут быть не только такие основные законы, но и иные моральные и другие устои, которыедвигают жизнью общества».

В Преамбуле проекта Конституции, подготовленного по поручению Президента РФ, не оказалось слов «основной закон», «высший закон». Всенародное голосование прошло просто по «Конституции». Отсутствие в действующей Конституции столь важного термина вовсе порождает оспаривание, что Конституция РФ — это высший и основной закон, что не раз подтверждал Конституционный Суд РФ. Понятие помогло бы отражению в правосознании граждан Конституции как высшего юридического закона прямого действия.

2.

Принципиальные горячие споры **вызывал вопрос о путях завершения конституционной реформы и способе принятия новой Конституции.**

Президент РФ стал последовательно проводить свою линию завершения конституционного процесса. Обоснование: легитимность на сегодняшний момент из всех ветвей власти имеет только Президент РФ; у других ветвей власти легитимность бывшей РСФСР. Согласно Конституции первичным носителем власти является народ, а народ своим голосованием на референдуме отдал это право власти Президенту РФ, поэтому Президент вправе внести предложение о том, чтобы Конституция принималась или Советом Федерации, или Конституционным Собранием... Подобные аргументы давали основания критикам Ельцина упрекать того в узурпации власти, принадлежащей народу. Власть избранного в 1991 году Президента РФ была легитимной, но это не означало, что народ «отдал» свою власть Президенту.

Спохватившись, в Кремле вспоминали и о народе. «*Тот проект Конституции, который был раньше разработан Съездом, фактически отвергнут, так как его не вынесли на обсуждение народа*», — заявил Президент РФ на пресс-конференции в Кремле 8 мая 1993 года. Президент сообщил, что 11 мая рабочая группа представи-

телей республик и других субъектов РФ соберётся в Москве для предварительного рассмотрения поступивших замечаний к президентскому проекту Конституции; окончательно все замечания должны поступить до 20 мая, с тем чтобы до 1 июня обсудить полностью проект со всеми замечаниями, а до 1 июля окончательно его согласовать¹.

Этой линии строго придерживались члены президентской команды.

Руководитель Администрации Президента РФ С.А. Филатов на специальной встрече с автором этих строк 19 мая 1993 года заявил, что референдум дал Президенту РФ легитимное право направлять конституционный процесс². Президент РФ опирался на глав республик, руководителей администраций регионов, а также задуманное Конституционное совещание. Проводилась мысль, что при такой поддержке Президент РФ сможет сам назначить новые выборы и вынести вопрос о Конституции на референдум. В частности, об этом говорил соратник Ельцина Г.Х. Попов. Сторонники этой точки зрения имели все возможности убеждать Президента в его правоте³. Им вторил член президентского совета А.М. Мигранян: «*Это, к сожалению, наша ужасная традиция: как только у нас появляется публичная сфера власти и власти разделяются, то они начинают уничтожать друг друга. Горбачёв создал сам публичную власть и столкнулся с ней. В итоге нет ни страны, ни Горбачёва. Ельцин столкнулся со Съездом. Теперь в этом столкновении неясно, что произойдёт*»⁴.

План действий по завершению конституционной реформы был предложен 14 мая группой влиятельных советников Б.Н. Ельцина, активистов и агитаторов президентского проекта, действующих и бывших народных депутатов СССР и РФ (Э.М. Днепров, Д.А. Волкогонов, Е.Ф. Лахова, О.Р. Лацис, М.Д. Малей, Г.А. Сатаров, Л.В. Смирнягин, С.Б. Станкевич, А.В. Яблоков, А.А. Ярошинская). Планом предусматривалось: выход из состава Съезда народных депутатов РФ группы из 350 депутатов; подготовка двух базовых документов — варианта Конституции, объединяющего проекты Президента РФ и Конституционной комиссии, и конституционного закона переходного периода,

¹ Цит. по: Новости Интерфакса. 1993. 8 мая. 15:00 «Борис Ельцин намерен бороться за президентский проект Конституции».

² Агентство PostFactum (Постфактум), Москва. 1993. 19 мая; Агентство «Эхо Москвы». 1993. 19 мая.

³ См: Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М., 2001. С. 334–336.

⁴ Цит. по: ОРТ. Красный квадрат. 1993. 29 мая. 17:10.

предусматривающего введение двухпалатного федерального парламента, порядок выборов, а также временный порядок функционирования федеральных органов власти; созыв Конституционного совещания с целью одобрения этих документов; введение Президентом РФ в действие конституционного закона и назначение всеобщих выборов в федеральный двухпалатный парламент на воскресенье 3 октября 1993 года; проект Конституции предлагалось вынести от имени Конституционного совещания на рассмотрение вновь избранного парламента и принять до конца 1993 года. Вариант сей, как мы теперь видим, был реализован лишь частично¹.

Между тем в соответствии с постановлением седьмого Съезда народных депутатов РФ необходимо было легитимным образом — насколько это было возможно в невнятной обстановке после референдума — готовить и проводить специальный Съезд, посвящённый вопросам о новой Конституции РФ². 29 апреля 1993 года Верховный Совет РФ установил его дату — 17 ноября 1993 года. В контексте выполнения этих двух решений высшего органа государственной власти и его постоянно действующего законодательного органа и следует рассматривать деятельность Конституционной комиссии, связанную с работой над проектом Конституции в тот период.

Председатель Конституционной комиссии Б.Н. Ельцин после пленарного заседания 9 февраля 1993 года на семь месяцев отошёл от непосредственного руководства Комиссией (но не от предмета её деятельности). Комиссия потеряла несколько видных членов, перешедших на работу в структуры исполнительной власти. В то же время возрос интерес к участию в её работе со стороны народных депутатов РФ — не членов Комиссии, а также представителей конституционных комиссий субъектов РФ, договорённость о чём была достигнута в 1992 году. Формы проведения заседаний стали более разнообразными, о чём свидетельствует их перечень в 1993 году³. Как минимум половина заседаний состоялась в период мая-июня 1993 года.

¹ См.: Письмо группы общественных деятелей от 14 мая 1993 г. // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 222–224.

² См.: Постановление Съезда народных депутатов РФ от 9 декабря 1992 года № 4062-1 «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 764.

³ Заседания Конституционной комиссии (КК) в 1993 году:

- 12 января — рабочее пленарное заседание КК;
- 9 февраля — пленарное заседание КК;

Усилиями представителей Конституционной комиссии, делегированных для переговоров с президентской стороной, произошел взаимный обмен проектов Конституции. 5 мая Президенту РФ был направлен обновлённый проект Конституционной комиссии. 6 и 8 мая Президент РФ официально направил свой проект Конституции (Основного Закона) в Комиссию, а также в Верховный Совет. Документ стал предметом детального изучения.

Пленарному заседанию Конституционной комиссии 7 мая 1993 года предшествовала полемика о его правомерности.

В соответствии с Положением о Конституционной комиссии заседание могло быть созвано и проведено заместителем Председателя Конституционной комиссии. На имя одного из заместителей — Н.Т. Рябова — 6 мая Президент и направил проект Конституции для рассмотрения в Комиссии. Председателю Комиссии было направлено официальное приглашение принять участие в работе пленарного заседания. Был утверждён доработанный в Комиссии проект Конституции Российской Федерации. На рассмотрение Верховного Совета решили внести проект постановления «О порядке учёта предложений субъектов Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации».

Был рассмотрен и проект Конституции Российской Федерации, направленный в Конституционную комиссию Президентом РФ. Комиссия признала, что президентский проект содержит ряд положений, которые необходимо учесть при доработке проекта Консти-

- 11–13 марта и 26–29 марта в дни работы восьмого и девятого Съездов народных депутатов РФ проводились расширенные заседания членов Рабочей группы и Научно-консультативного совета КК;
- 7 мая — пленарное заседание КК;
- 11 мая — расширенное совещание членов Рабочей группы КК;
- 25 мая — парламентские слушания по проекту Конституции, подготовленные Рабочей группой Конституционной комиссии и рабочей группой представителей субъектов РФ по учёту предложений к проекту Конституции РФ;
- 4 июня — пленарное заседание КК;
- 6 июня — «круглый стол» членов КК и учёных-конституционалистов на тему: «Конституционная реформа в Российской Федерации. Некоторые итоги и перспективы» (проводён по инициативе члена КК В.Б. Исакова);
- 12 июня — рабочее совещание членов КК, экспертов, представителей субъектов РФ;
- 12 июля — пленарное заседание КК;
- 13 сентября — рабочее совещание членов КК, экспертов, представителей субъектов РФ и представителей общественных объединений.

туции РФ, отметив, что отдельные положения президентского проекта существенно ограничивают экономические, политические и гражданские права человека, нарушают принцип разделения властей.

Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину совместно с заместителем Председателя Н.Т. Рябовым было предложено сформировать рабочую группу для завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации. Такая группа была сформирована ровно через четыре месяца Распоряжением Президента РФ от 8 сентября 1993 года.

Решения пленарного заседания Комиссии были детализированы на расширенном совещании членов Рабочей группы Комиссии 11 мая 1993 года. Был выработан порядок действий, направленный на предотвращение столкновения «двух проектов Конституции»: за основу принять легитимный проект, в своё время представленный Президентом и утверждённый шестым Съездом народных депутатов РФ и Конституционной комиссией, но с обязательным использованием положений нового президентского проекта при его доработке. Утверждённый график работы на май впоследствии был строго выдержан, все его пункты оказались выполнены.

Тем временем президентской стороной был обнародован принципиальный Указ Ельцина от 12 мая 1993 года № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации». Был определён свой порядок завершения подготовки новой Конституции через рабочую комиссию и Конституционное совещание. Его положения получили развитие в Указе Президента РФ от 20 мая 1993 года № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации».

В сложившихся условиях усилилась поддержка деятельности Конституционной комиссии со стороны руководства Верховного Совета РФ. 12 мая на заседании Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатов, призывая депутатов к принятию предложенного Комиссией проекта постановления, даже подчеркнул, что это «морально укрепило бы как-то Конституционную комиссию». Потепление было вызвано действиями Президента РФ, чьи решения по процедуре принятия новой Конституции вызвали серьёзную озабоченность. Парламент отмечал, что от работы над проектом Конституции фактически отстранены представительные органы субъектов Федерации, а обозначенные в указе сроки доработки проекта исключают его широкое общественное обсуждение. Верховный Совет РФ справедливо

опасался «параллельного» законодательного процесса, организованного Президентом РФ в обход конституционных органов государственной власти¹.

Но инициатива уже была упущена. Невзирая на ранее принятые решения Съезда, Верховного Совета РФ, Конституционной комиссии, работавшей под председательством Президента РФ, за основу для доработки на Конституционном совещании был взят проект Конституции, представленный Президентом главам субъектов Федерации. Параллельный, а вернее, замещающий процесс уже пошёл.

Камнем преткновения оставался вопрос о роли Съезда народных депутатов в принятии Конституции. Согласно действовавшему законодательству новая Конституция могла быть принята или Съездом, или всероссийским референдумом. По вопросу подсчёта голосов, необходимых для её принятия на референдуме, существовала чёткая правовая норма: решение считается принятым, если за него проголосовали более половины граждан России, внесённых в списки для участия в референдуме.

Мнения вчерашних единомышленников из демократического лагеря кардинально разошлись. Один из лидеров возглавлявшегося президентом РСПП А.И. Вольским центристского «Гражданского союза» В.С. Липицкий так оценил рассуждения о нелегитимности Съезда: «Съезд, можно по-разному к нему относиться, но всё-таки Съезд сделал нынешнего Президента, создал законодательную базу, по которой он [Президент] действует; создал законодательную основу для всех наших реформ. Если всё это нелегитимно, так что, мы всё там же находимся»². В то же время судья Конституционного Суда РФ (!) и бывший эксперт Конституционной комиссии Э.М. Аметистов высказался за созыв Учредительного или Конституционного Собрания для принятия Основного Закона. По его словам, Президент РФ или судьи Конституционного Суда РФ могли бы обратиться к Съезду, чтобы именно этот орган принял президентский проект Конституции. Депутатская фракция «Согласие ради прогресса» выступила против форсирования принятия новой Конституции. Автор же этих строк полагал, что принимать Конституцию должен легитимный орган, иначе «конституционный переворот поставит под сомнение

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 января 1998 года. Предисловие (автор — В.Б. Исаков). М., 1998. С. 13.

² Цит. по: 1993. ОРТ. 5 июня. 17:55.

авторитет и стабильность Основного Закона, принятого незаконным путём»¹.

Демократы высказывали сомнения в успехе досрочных выборов депутатов, состоялись они в октябре 1993 года (именно этот срок предрекал Б.Н. Ельцин). Один из учредителей так называемого блока реформистских сил В.Ф. Шумейко и член президентского Совета, бывший питерский депутат, а до того — член ленинградского отделения клуба «Перестройка» П.С. Филиппов ссылались на мнение аналитиков, утверждавших, что «новый парламент будет ещё хуже, чем нынешний, — в смысле количества и организованности антиреформаторских сил», а «если в ходе предстоящих выборов мы получим популистский непрофессиональный парламент, то — в силу его большей легитимности — он спокойно может остановить любые реформы»². Открытое упование на административный ресурс тогда ещё представлялось достаточно зыбким, если не сказать не-приличным основанием для успеха на выборах.

14 и 20 мая 1993 года Верховный Совет обсудил вопрос «О порядке учёта предложений субъектов Федерации по проекту Конституции Российской Федерации» и предложил регионам представить свои замечания и предложения к проекту, подготовленному в Конституционной комиссии. Альтернативный проект постановления, внесённый Н.Т. Рябовым, предлагал регионам рассмотреть ещё и проект Конституции, представленный Президентом РФ, с тем чтобы далее сформировать Конституционное совещание для подготовки единого проекта новой Конституции и выработки рекомендаций о порядке её принятия. Н.Т. Рябов настаивал, что «проект, подготовленный Конституционной комиссией, не может претендовать на абсолютное превосходство, но является определённым вкладом в современную конституционную мысль». Р.И. Хасбулатов же парировал: «Явочным порядком начинается процесс разрыва конституционных структур... На сегодняшний день у нас три конституционные структуры: Съезд, Конституционная комиссия, Верховный Совет. Всё... никакого противоречия нет. Вот Конституция, на которой мы все присягали, извольте выполнять её», упирая на недопустимость отступления от установленной кон-

ституционной процедуры принятия новой Конституции Российской Федерации¹.

Позиция президентской стороны оставалась неизменной. Выступая 20 мая 1993 года в Иркутске, С.М. Шахрай вновь подчеркнул: «От имени всего российского народа данный состав депутатского корпуса не вправе самостоятельно принять Конституцию»².

Вопрос выходил за рамки правового спора о модели устройства государственной власти, приобретая ярко политическую окраску. Р.И. Хасбулатов на совещании в Самаре 28 мая справедливо подчеркивал, что «шоу с новой Конституцией затеяно с целью отвлечь внимание общественности от провалов в экономике и кричащих фактов коррупции, о которых говорил А.В. Руцкой»³. Спикер предложил провести референдум сразу по трём проектам Конституции, которые отражают точки зрения трёх групп, на которые разделено общество, — «радикалов», «центристов, поддерживающих парламентский строй» и «приверженцев социалистической идеи».

За спором двух ветвей федеральной власти внимательно следили в республиках в составе Российской Федерации. Представители субъектов Федерации на консультативной встрече в Санкт-Петербурге 29 мая 1993 года заявили: порядок рассмотрения и принятия новой Конституции России должен быть приведён в соответствие с той политической реальностью, которая сложилась после подписания Федеративного договора и референдума 25 апреля. В случае если федеральные власти не сумеют прийти к согласию по вопросу о принятии Конституции, руководители регионов готовы были, ни много ни мало, взять инициативу на себя. При этом руководители верховных советов 11 из 19 российских республик резонно отвергли «неконституционные способы принятия» Конституции. Включение в президентский проект Федеративного договора, как видим, не привело к его безоговорочной поддержке бывшими автономиями.

¹ См.: Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 16 октября 1992 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 247, 283–284.

² Из стенограммы выступления Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С.М. Шахрая на XIII сессии Иркутского областного Совета народных депутатов 21-го созыва от 20 мая 1993 г. // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 286.

³ Сегодня. Москва. 1993. 1 июня.

¹ Мегаполис-Экспресс. 1993. 19 мая.

² Коммерсант Daily. 1993. 19 июня.

Предостережение со стороны субъектов РФ о принятии ими инициативы на себя отнюдь не могло рассматриваться как согласованный способ принятия Конституции Российской Федерации.

3.

В мае «президентский» проект был вынесен на обсуждение в регионы. Но там одновременно почти везде принимали к рассмотрению оба проекта Конституции РФ, полученные от Президента и от Верховного Совета и Конституционной комиссии. По состоянию на 10 июня 1993 года оба проекта обсуждались в 53 регионах, из которых 40 закономерно посчитали необходимым предложить Верховному Совету РФ и Президенту РФ найти компромисс в конституционном процессе и представить для окончательного принятия один проект Конституции¹. А Верховные Советы Карелии, Саха-Якутии, Тувы и Вологодский областной совет решили, что ни один из представленных проектов Конституции не может быть принят за основу. Всё настойчивее звучали предложения о том, чтобы переизбрать и Съезд, и Президента, поскольку они не в состоянии подготовить согласованный проект Конституции. И лишь глава администрации Ленинградской области и Камчатский областной совет вынесли решения о безоговорочном принятии за основу президентского проекта.

Словом, победного шествия первоначального президентского проекта Конституции не случилось: реакция общества, юристов, регионов была весьма сдержанной, что укрепило Кремль в мысли о важной согласительной роли Конституционного совещания.

Помимо двух основных противостоящих проектов Конституции, в 1993 году появлялись и другие знаковые целостные проекты Конституции, представляющие нараставшую волну уже далеко не любительского конституционного творчества. В череде альтернативных проектов Конституции РФ периода марта — июня 1993 года следует упомянуть:

- проект Конституции Российской Федерации Международного фонда «Реформа» (авторский коллектив: А.А. Мишин, В.А. Никонов, Ю.И. Скуратов, С.С. Шаталин) (внесен 11 марта 1993 года);

¹ См.: Сравнительная таблица: «Проект Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, и доработанный проект Конституции Российской Федерации, одобренный в основном Конституционной комиссией» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 607–616.

- оригинальный проект Основного Закона России, одобренный Политсоветом Союза возрождения России и внесённый Конгрессом русских общин 26 марта 1993 года (проект С.П. Пыхтина);
- краткий, на 3,5 страницы, проект Конституции России, одобренный Высшим Советом Либерально-демократической партии России, В.В. Жириновского (апрель 1993 года);
- проект Конституции Республики Россия, внесённый Международным русским клубом, подготовленный под руководством народного депутата РФ М.А. Бочарова;
- обстоятельный проект Конституции Российской Советской Федерации, подготовленный в порядке законодательной инициативы депутатской фракцией «Коммунисты России» (внесённый 3 июня 1993 года);
- проект Конституции России, предложенный подзабытым Центристским блоком политических партий и движений;
- проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, подготовленный рабочей группой в составе народного депутата РФ, члена Конституционной комиссии М.Л. Захарова, сотрудников Юридического отдела аппарата Верховного Совета Российской Федерации Р.М. Цивилёва, А.В. Остромецкого, директора Института законодательства и сравнительно-правоведения при Верховном Совете РФ Л.А. Окунькова, Э.Г. Тучковой на основании проекта Конституционной комиссии и проекта, подготовленного по инициативе Президента Российской Федерации (по состоянию на 4 июня 1993 года), о котором мы ещё расскажем.

4.

Рубеж мая-июня 1993 года был отмечен целым рядом официальных и общественных обсуждений конституционной реформы. Редко вспоминают, что формировалось не одно, а три альтернативных конституционных совещания:

- 1) конституционное совещание народных депутатов и представителей Советов всех уровней при Верховном Совете РФ;
- 2) конституционное совещание оппозиционных сил;
- 3) Конституционное совещание, созванное Президентом РФ, оставшееся в итоге единственным.

Все составляющие политического и конституционного процесса в тот период имели свои «дубликаты» от противоположной стороны: и проекты конституционного соглашения органов государственной

власти, и перечни вопросов для референдума, и проекты Конституции, и «конституционные совещания» по ним.

25 мая 1993 года парламентские слушания, подготовленные совместной Рабочей группой Конституционной комиссии и представителей субъектов Федерации по учёту предложений к проекту Конституции РФ, открыли конституционное совещание при Верховном Совете РФ. Оно продлилось до 5 июня; были обсуждены вопросы процедуры принятия и основные положения официального «парламентского» конституционного проекта. В рамках него 1 июня 1993 года прошло представительное Всероссийское совещание народных депутатов Советов всех уровней¹. В обращении участников к гражданам Российской Федерации было твёрдо и решительно заявлено о «приверженности принципу разработки и принятия новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации исключительно в конституционных рамках на основе российских Законов и Федеративного договора. Новые совещания по обсуждению проектов новой Конституции могут иметь статус только консультативного органа»².

По инициативе резко оппозиционного Б.Н. Ельцину Общественного комитета по защите Конституции и конституционного строя было созвано ещё одно Всероссийское конституционное совещание. Мероприятие прошло 3 июня 1993 года в Парламентском центре Верховного Совета Российской Федерации. В его работе приняли участие свыше 2 тысяч человек, представлявших 36 регионов РФ, в том числе свыше 300 народных депутатов всех уровней, представители главным образом оппозиционных партий и движений (парламентского блока «Российское Единство», Фронта национального спасения, Либерально-демократической партии России, Партии конституционных демократов, Движения «День», Русского Национального Собора, Союза офицеров, Российской коммунистической партии и других левых партий и движений). Председательствовал народный депутат РФ В.Б. Исаков. Совещание приняло резолюцию, в которой указывалось, что вносить изменения в действующую Кон-

ституцию и принимать новую правомочен только Съезд народных депутатов РФ.

1 июня 1993 года Рабочая группа Конституционной комиссии инициировала проект постановления Верховного Совета РФ о порядке согласования и принятия проекта новой Конституции. Предусматривалось, что если проект Конституции не будет принят Съездом, депутаты должны объявить выборы в Конституционное Собрание для доработки и принятия нового Основного Закона. Предписывалось учесть предложения упомянутых выше конституционных совещаний.

3 июня 1993 года Верховный Совет РФ назначил Р.И. Хасбулатова официальным представителем в Конституционном совещании при Президенте РФ. Дискуссия по проекту постановления растянулась на два парламентских заседания.

Проект решения воспринимался депутатами по-разному. Взять хотя бы вопрос о принятии Конституции в первом чтении или целиком. Согласно пункту 1 части третьей статьи 104 действовавшей Конституции именно принятие, а не «утверждение» Конституции относилось к исключительному ведению Съезда народных депутатов РФ, что предполагало право высшего органа государственной власти на обсуждение проекта и возможность внесения определённых изменений. Нам представлялось разумным осуществить на предстоящем в ноябре Съезде принятие проекта в первом чтении, чтобы в случае, если «в запале» будут допущены какие-то ошибки, сохранить возможность продолжить согласительный процесс с Президентом РФ. Некоторые члены Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии (например, Е.А. Амбарцумов), напротив, увидели в этом предложении затягивание конституционного процесса и конфронтацию с Президентом РФ. Координаторы депутатской фракции «Согласие ради прогресса» В.Л. Шейнис и Е.М. Кожокин отмечали, что вызов Конституционного совещания при Президенте РФ был вызван в значительной степени длительным нежеланием большинства депутатского корпуса продолжать работу над проектом новой Конституции РФ.

4 июня 1993 года под непосредственным влиянием грядущего Конституционного совещания в позиции Верховного Совета РФ наступил перелом.

Была продемонстрирована готовность оппозиционно настроенного большинства депутатов пойти на уступки для согласования проекта Основного Закона. Верховный Совет РФ принял, наконец, Постановление «О порядке согласования и принятия проекта Конституции РФ», предложенное ранее Конституционной комиссией.

¹ См.: Из документов по Всероссийскому совещанию народных депутатов Советов всех уровней от 1 июня 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 421–433.

² Обращение участников Всероссийского совещания представителей советов народных депутатов всех уровней к гражданам Российской Федерации от 1 июня 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 432.

Последней предстояло до 30 июня согласовать с Президентом основные положения единого проекта Конституции, после чего опубликовать его для всенародного обсуждения, а окончательно согласованный проект (получивший одобрение Президента, Конституционной комиссии, Верховного Совета, субъектов Федерации) вынести на Съезд 17 ноября для принятия его в первом чтении.

В тот же день, 4 июня, состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии с обсуждением перспектив конституционного процесса, Конституционного совещания при Президенте и участия в нём Конституционной комиссии. Комиссия приняла к сведению информацию Рабочей группы о том, что доработанный в Комиссии проект Конституции включает в себя 32 статьи президентского проекта. По предложению Р.И. Хасбулатова выступил член Комиссии, депутат М.Л. Захаров и сообщил о том, что на базе проекта Конституционной комиссии и президентского проекта группой юристов (прежде всего самим М.Л. Захаровым, а также специалистами юридического отдела Аппарата Верховного Совета РФ во главе с Р.М. Цивилёвым) подготовлен «совмещённый вариант» проекта Конституции — «проект Верховного Совета»¹. Р.М. Цивилёв позже перешёл в Администрацию Президента РФ, активно и конструктивно участвовал в доработке проекта Конституции РФ.

«Вброс» проекта, воплотившего, как считали в Администрации Президента РФ, «классический вариант парламентской республики», был политическим манёвром со стороны руководства Верховного Совета РФ. Менялся угол нажима со стороны парламента на президентский проект, уводился в тень проект Конституционной комиссии. Однако новость о «совмещённом варианте», появившаяся буквально через час после принятия Верховным Советом решения о подготовке единого проекта, ошарашила непосвященных и ещё более запутывала ситуацию.

Конституционная комиссия решила принять участие в Конституционном совещании в Кремле в целях согласования основных принципов проектов Конституции. По Указу Президента РФ все члены Комиссии входили в состав участников Конституционного совещания. Совещанию было рекомендовано заслушать дополнительные доклады от Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии. Все понимали, что будет непросто повлиять на регламент кремлёвского за-

седания, утверждённый Указом Президента РФ от 2 июня 1993 года № 840 «О порядке работы Конституционного совещания». Регламент предусматривал, что совещание должно обсуждать даже не президентский проект Конституции, а отклики и поправки, замечания и предложения к нему от государственных и общественных организаций, а также граждан РФ.

Завершая пленарное заседание Конституционной комиссии, Р.И. Хасбулатов обронил: «Если мы не получим понимания, не будем работать над единым проектом, мы начнём интенсивно, динамично разрабатывать идею парламентской республики, в полном её классическом объёме. Так что здесь, по-моему, обрисованы возможные пути в развитии конституционной реформы. Кстати, это получит наверняка одобрение в обществе»¹. Хотя эта remarка входила в противоречие с предыдущими решениями депутатского корпуса по концепции проекта Конституции, она с удовольствием была использована доминировавшими в информационном пространстве пропрезидентскими СМИ для раскаления и без того накаленной общественной атмосферы, сплошь и рядом наполненной кликушеством, надуманными обвинениями и оскорбительными выпадами в адрес представительных органов государственной власти.

А тем временем в Кремле руководитель Администрации Президента РФ С.А. Филатов, вице-премьер С.М. Шахрай, руководитель Государственно-правового управления А.А. Котенков и другие ответственные лица обсуждали порядок работы Конституционного совещания. Как утверждает В.Л. Шейнис, в принципе была поддержана идея рассмотрения параллельно с президентским конституционным проектом и проекта, подготовленного Конституционной комиссией.

Созыв Конституционного совещания при Президенте РФ можно было бы рассматривать как форму продолжения на новом уровне деятельности «круглого стола». В первом квартале 1993 года сложилось понимание важности этого согласительного механизма в рамках постоянно действовавшего «Круглого стола» политических сил, а также в переговорном процессе по вопросу о «конституционном соглашении» органов власти. В совещании должны были принять участие представители субъектов Федерации, всех ветвей власти, ведущих политических партий, члены Конституционной комиссии. Отношение

¹ См.: «Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 5. С. 73–1115.

¹ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии Российской Федерации от 4 июня 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 477.

было разным, но существовал шанс развить политическую практику диалога, столь дефицитную в ту пору.

В согласовании нуждались и положения конституционных проектов, и процедура принятия Конституции. В Верховном Совете РФ опасались, что Конституционное совещание станет площадкой для конституционного соло одной из сторон спора, на что указывали усилия Администрации Президента по формированию состава участников на основе подобранных квот и рейтингов политической лояльности Президенту. В интересах закрепления в конституционных положениях полученного (как считала Администрация Президента РФ) на референдуме 25 апреля 1993 года доверия Президенту.

Показательно, что депутатская фракция «Коммунисты России» решила в Конституционном совещании не участвовать, мотивируя своё решение «недемократическим, дискриминационным порядком формирования его состава и стремлением, в противоречии с действующей Конституцией Российской Федерации, присвоить ему функции законодательной власти». Председатель фракции, будущий спикер первой Государственной Думы (1994–1995 годы) И.П. Рыбкин в своём письме в Администрацию Президента РФ отметил, что правомерно написание и наименование с большой буквы в словосочетании с названием «Конституционный» только в двух случаях: «Конституционный Суд» и «Конституционная комиссия»¹.

Между тем, выступая в г. Калуге 1 июня 1993 года, Б.Н. Ельцин перечислил несколько возможных способов принятия новой Конституции: Учредительным собранием, Съездом народных депутатов, референдумом, новым составом парламента, выборы которого должны были состояться осенью 1993 года по новому закону².

Картина дополнило заявление заседания полномочных представителей блока «Демвыбор»: Конституционное совещание, сформированное не путём всенародных выборов, не может принимать конституционные акты. С этим неожиданно согласился С.М. Шахрай: Конституционное совещание должно стать выражением воли народа, так как на нём предполагается широкое представительство; если

совещание примет решение о созыве Учредительного собрания, то это обеспечит его легитимность¹. Все было хорошо для представителей Кремля, что не являлось всенародно избранным и ставшим откровенно оппозиционным по отношению к Президенту Съездом народных депутатов Российской Федерации.

5.

...И было созвано Конституционное совещание как консультативный орган при Президенте Российской Федерации. В российском политическом театре новейшей эпохи особое место занимает день открытия Конституционного совещания при Президенте Российской Федерации — суббота 5 июня 1993 года. Автор этих строк слишком хорошо запомнил этот день — вовсе не потому, что он совпал с днём рождения отца, видного советского и российского атомщика Германа Борисовича Румянцева, а потому, что это был день гигантского стресса для всей системы государственной власти, определившего весь дальнейший скособоченный заключительный этап конституционной реформы.

В зале была собрана тщательно отобранные политическая элита России. Перечень участников работы над Конституцией расширился, что было положительным событием. Но в воздухе физически ощущалось зашкаливавшее политическое напряжение, вызванное заданностью неловкой задачи — победить оппонента. Кого? — демократически избранный депутатский корпус и стоявших за ним избирателей?.. Ощущают ли элиты свою коллективную ответственность — вопрос, который висит в воздухе уже долгие годы.

Первым выступил Б.Н. Ельцин, подчеркнувший, что с принятием Конституции «завершится учреждение подлинной демократической республики... — федеративного демократического государства народов России»... После многих лет оцепенения российская государственность получила импульс для развития, но его гасит конституционный кризис, который переживает Россия. Конструкция власти, по мнению Б.Н. Ельцина, по своей сути не изменилась: стало очевидно, что «советский тип власти не поддаётся реформированию. Советы и демократия несовместимы».

Созыв Конституционного совещания Президент РФ объяснил тем, что действующими институтами власти для скорейшего завершения работы над проектом Конституции, увы, нельзя воспользово-

¹ См.: Письмо председателя депутатской фракции «Коммунисты России» И.П. Рыбкина начальнику Управления Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями, представителями Президента Российской Федерации, связям с Верховным Советом Российской Федерации от 31 мая 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 507.

² Источник: ОРТ. Новости. 1 июня. 21:00.

¹ Источник: Сегодня. 1993. 1 июня.

ваться: представительная власть, оставленная нам советским строем, не способна найти так необходимое сегодня согласие. Она без него не может предложить Конституцию, которая внесёт в общество стабильность и обеспечит его динамичное продвижение вперёд. «В противоборстве находятся не разные ветви власти, а по существу, две самостоятельные политические системы»¹, подчеркнул Президент.

Затронул Б.Н. Ельцин в своём докладе и Конституционную комиссию. Нет вины Комиссии в том, что в последние месяцы конституционный процесс оказался заморожен, так как «Съезд, сосредоточивший в руках немалую власть, фактически блокировал доработку проекта по ряду ключевых направлений». При этом Президент признал, что некоторые вопросы Конституционной комиссии решить удалось: так, «первый раздел о правах человека в проекте Конституционной комиссии получился удачнее».

Перейдя к части доклада, посвящённой собственно проекту Конституции, Б.Н. Ельцин справедливо подчеркнул, что главная цель Конституции — «сохранение целостности Российского государства и преодоление слабости государственной власти».

Ельцин предложил такую правовую процедуру принятия новой Конституции:

1) в ходе Конституционного совещания согласовывается текст проекта;

2) полномочные представители субъектов Федерации параграфируют проект;

3) субъекты Федерации предлагают Съезду народных депутатов РФ утвердить согласованный проект Конституции в целом. И — «...Если представительная власть отклонит наши предложения, нам придётся воспользоваться другими возможностями».

После доклада Президента в Мраморном зале корпуса № 14 Кремля (ещё недавно — месте проведения Пленумов ЦК КПСС) на глазах всех собравшихся разыгралась безобразная сцена. Сразу же по окончании доклада Ельцина к трибуне попытался подняться Р.И. Хасбулатов, чтобы попросить времени для выступления по поручению Верховного Совета РФ. После видимых колебаний Б.Н. Ельцин, к его чести, согласился, хотя это выходило за рамки утверждённого

¹ Из материалов по организации и проведению первого пленарного заседания Конституционного совещания при Президенте Российской Федерации 5 июня 1993 года // «Из истории создания Конституции», Т. 4, Кн. 2, С. 512–514, 523.

порядка работы. Однако большинство участников Конституционного совещания устроили форменную обструкцию Председателю Верховного Совета РФ (вспомним квоты и рейтинги лояльности при подборе участников!): стоял невероятный шум от захлопывания и улюлюканья, большинство собравшихся кричали и топали ногами — словно толпа разгоряченных футбольных ультрас, требуя не пускать оратора на трибуну. При подходе Председателя Верховного Совета РФ к трибуне охранник заломил ему руки. Вспомнились захлопывания и затоптывания ногами выступлений А.Д. Сахарова на Съезде народных депутатов СССР, но того хотя бы не трогали руками — ни М.С. Горбачёв, ни депутаты такого просто бы не допустили. Времена изменились. Сами заказчики были довольны...

Возмущившегося члена Конституционной комиссии, бывшего народного судью, народного депутата РФ Ю.М. Слободкина сотрудники охраны попросту вынесли из зала заседания за руки и за ноги без ботинка (тут же народным депутатом РФ А.Б. Сурковым было сочинено знаменитое стихотворение «Ботинок Слободкина»¹). Генеральный прокурор РФ, член Конституционной комиссии В.Г. Степанков, потребовавший «прекратить насилие», в ответ был отброшен в сторону. В результате безобразной свары зал покинули Председатель Верховного Совета РФ, часть народных депутатов РФ (включая автора этих строк), некоторые судьи Конституционного Суда РФ и руководители ряда регионов². Демократические депутаты — члены Конституционной комиссии, включая Л.Б. Волкова, В.Л. Шейниса, Б.А. Золотухина, и другие тоже были возмущены такой расправой, но, несколько наивно считая её «стихийной», а не исходящей от верховной власти, в зале остались.

Сразу после этого на лестнице фойе Мраморного зала автором этих строк было подготовлено Обращение от имени ушедших (по разным оценкам, его подписали от 40 до 103 участников совещания³) с требованием провести ряд пленарных заседаний с обсуждением на равной основе двух проектов Конституции и последующим обсужде-

¹ См.: Сурков А.Б. Ботинок Слободкина // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 1025.

² См.: Список лиц, покинувших заседание Конституционного совещания 5 июня 1993 года // «Из истории создания Конституции». Т. 4. Кн. 2. С. 525.

³ См.: Заявление участников Конституционного совещания, ушедшего с пленарного заседания 5 июня 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 525.

нием совместно выработанного проекта. Отчасти это было реализовано позже.

Увиденный в Кремле силовой оскал ошарашивал. Он по-разному был оценен участниками заседания. Б.Н. Ельцин в интервью с народным депутатом РФ, популярнейшим ведущим телепрограммы «Взгляд» А.М. Любимовым сказал без обиняков: «Советы, конечно, будут драться за то, чтобы существовать. В новой Конституции им места нет, вот ведь в чём вопрос! Это спланированная попытка просто сорвать совещание»¹. Позже Ельцин выразил сожаление, что первый день работы не обошёлся без инцидентов: «Неприкосновенность депутата Ю.М. Слободкина вступила в конфликт с неприкосновенностью Президента»². Совсем по-иному видел произошедшее Р.И. Хасбулатов: «Наверное, всем уже стало ясно, что мы идём к диктатуре. Продемонстрирована неуважительность к Председателю Верховного Совета, которому не дали выполнить поручение парламента. Я уже объявил это совещание незаконным». Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин урезонивал: «Противоречия снимаются компромиссом, а не путём ультиматумов», что «участвовать в собрании, не нацеленном на достижение компромисса, не имеет смысла»³.

Впрочем, уже 7 июня делегация Конституционного Суда РФ во главе с В.Д. Зорькиным продолжила работу в составе Конституционного совещания. Автор этих строк продолжал настаивать на позиции, поддержанной накануне Верховным Советом: «Предлагаем Президенту до 30 июня согласовать проект Конституции, три месяца на всенародное обсуждение, и 17 ноября на Съезде принять новый проект Конституции в первом чтении»⁴.

Произошедшее возвращало к восприятию верховной власти отнюдь не как официального представителя общества, а как монопольного носителя государственного насилия. Так или иначе, открытие Совещания продемонстрировало решимость Президента в доведении конституционной реформы до логического конца по своему сценарию. Новый лик «стабилизирующей», с претензией на монополию и готовой прибегнуть к насилию власти был явлен.

¹ Цит. по: ОРТ. 1993. 5 июня.

² Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995. С. 366.

³ «Коммерсантъ». 1993. 8 июня.

⁴ Цит. по: ОРТ. 1993. 5 июня.

Но таким путем был серьезно поколеблен и наметившийся на кануне 4 июня 1993 года перелом в настроениях Верховного Совета. Теперь о компромиссах не хотели даже слышать. Группой из 23 народных депутатов РФ в Прокуратуру РФ сразу было направлено заявление по поводу действий охраны Ельцина в отношении Ю.М. Слободкина с просьбой возбудить уголовное дело. 10 июня руководители пяти депутатских фракций выступили в Верховном Совете РФ с громким заявлением, расценив события 5 июня как «прямую угрозу конституционного переворота».

Конституционное совещание, между тем, отряхнулось и рутинно продолжило свою работу по секциям. О его буднях сообщают не только опубликованные в 1996 году стенограммы¹, но и краткие отчёты помощника Президента России по правовым вопросам Ю.М. Батурина, направленные на имя Б.Н. Ельцина². В подчёркнутой рутине была демонстрация простого факта: конституционная инициатива, которая находится в руках Президента, упущенной быть уже не должна.

Участники Конституционного совещания (по их общему количеству до сих пор существует неопределенность³) были разбиты на пять групп: представителей федеральных органов власти (координаторы: В.С. Черномырдин и А.М. Яковлев); представителей органов государственной власти субъектов Федерации (координаторы: С.М. Шахрай, В.Н. Степанов, А.С. Тяжлов); представителей местного самоуправления (координаторы: Ю.Ф. Яров и Б.А. Золотухин); представителей политических партий, общественных организаций, профсоюзов, религиозных конфессий (координаторы: А.А. Собчак, В.Л. Шейнис); товаропроизводителей и предпринимателей (координаторы: В.Ф. Шумейко и С.С. Алексеев). На первом этапе работы совещания с 5 июня по 12 июля 1993 года пять раз созывались пленарные заседания. Обобщение результатов работы групп и обсуждение наи-

¹ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.: в 21 т. М.: Юрид. лит., 1996.

² См.: Из документов и материалов сборника «Проект Конституции Российской Федерации», подготовленного Конституционной комиссией к седьмому Съезду народных депутатов Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 538–544.

³ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г. Т. 1. С. 76–129, 134–137. На разных этапах Конституционного совещания в доработке проекта Конституции РФ принимали участие и другие представители и эксперты.

более важных проблем осуществлялось в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ (руководитель: С.А. Филатов), которой надлежало завершить работу над проектом Конституции и представить его Президенту. В состав узкой оперативной группы по анализу и обобщению предложений и замечаний по проекту Конституции РФ Президент РФ Распоряжением от 26 мая 1993 года № 386-рп включил: А.Я. Сливу, В.Е. Гулиева, И.П. Ильинского, Л.С. Мамута, А.В. Маслова, В.А. Туманова, И.Г. Цыганенко, Н.А. Хованского, С.А. Хохлова, С.И. Шишкина.

На фоне лишённых эмоций донесений юриста и организатора Конституционного совещания (впоследствии — лётчика-космонавта и участника космической экспедиции на МКС в 2001 году) Ю.М. Батурина небезынтересна эмоциональная смелая оценка М.Н. Полторанина, одного из ближайших сподвижников Ельцина, автора «выступления Ельцина» на Пленуме ЦК КПСС 21 октября 1987 года (не произнесенная, а опубликованная его версия), члена Межрегиональной группы народных депутатов СССР, первого министра печати и информации РСФСР в 1991–1992 годах. Оценка, дающая важный субъективный срез явления.

Полторанин вспоминает: «Переход к демократическому централизму предусматривал в первую очередь обновление некоторых глав Российской Конституции. Тех глав, которые не выдержали испытания временем и не работали на стабильность государства. Как член Конституционного совещания, созданного указом Ельцина летом 93-го, я помню ту авральную обстановку при подготовке проекта Основного закона. Это был базар. Нас собралось более 800 человек, разбитых на группы, в которые начальниками президент назначил таких „великих демократов“, как Виктор Черномырдин и Анатолий Собчак. Один из них на дух не переносил малейшего контроля над правительством, другой, став мэром, поддиктаторски игнорировал решения депутатов Петросовета. Мы несли им свои предложения, они их фильтровали по своему „самовластному“ вкусу и что-то передавали „наверх“. А там, как я понял из разговоров с Ельциным, варился настоящий проект документа с использованием выгодных для Кремля компонентов из основных законов США и Франции. Мы были только массовкой, кордебалетом — сольную партию, правда, за кулисами исполнял с помощниками придворный юрист Сергей Шахрай... На все критические замечания членов Конституционного совещания Ельцин успокоительно говорил: „Это переходный документ, чтобы стабилизировать власть. Поживем какое-то время и начнем корректировать

статьи“. Он, как всегда, лукавил и стягивал на себя полномочия отнюдь не для стабилизации обстановки. Почему и спешил протащить Конституцию...»¹.

8 июня 1993 года на вечернем заседании рабочей комиссии Конституционного совещания координаторы всех пяти групп приняли решение рекомендовать Президенту РФ провести дополнительное пленарное заседание и предоставить на нём слово представителям Верховного Совета. Такое заседание состоялось 10 июня. Отмечалось, что за короткий промежуток времени совещание проделало немалую содержательную и политическую работу. Президент РФ подчёркивал: «Заметен поворот к сотрудничеству и среди российских депутатов, в части руководства Верховного Совета. Наше совещание также подтверждает, что линия на конфронтацию и на жёсткое противостояние теряет своих сторонников. Гораздо более привлекательна сегодня совместная конструктивная работа за одним столом... Самое ценное, что нам удалось достичь за прошедшие дни, — это наладить нормальный, продуктивный процесс доработки проекта Конституции»².

На практике столь идиллической картины, конечно же, не было. Не обходилось без возмутительных эпизодов и накладок. Так, когда автор этих строк вернулся на Конституционное совещание, чтобы выступить с рядом предложений по институтам гражданского общества в проекте Конституции не просто как полноправный участник Конституционного совещания, но как представитель Конституционной комиссии и Верховного Совета на секции партий и движений, координатор секции А.А. Собчак высокомерно указал Ответственному секретарю Конституционной комиссии, что он, мол, не член секции и вообще не может вносить предложения. Нетерпимость к оппонентам прорывалась сквозь благостность фасада этого мероприятия, подчас смахивающего на политтехнологическую операцию.

Б.Н. Ельцин предложил совещанию обсудить три темы: механизм принятия Конституции, в том числе парафирования согласованного проекта, выборы в высший законодательный орган России и, наконец, механизм конституционного арбитража для поиска правовых компромиссов. Была создана Комиссия конституционного арбитра-

¹ Полторанин М.Н. Власть в тротиловом эквиваленте. Наследие царя Бориса. М., 2010.

² Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995. Т. 5. С. 366.

жа в составе участников совещания от высшей судебной власти и научных-правоведов в составе Ю.Х. Калмыкова, В.Н. Кудрявцева, Б.Н. Топорнина, В.А. Туманова и А.М. Яковлева¹.

Несмотря на серьёзные разногласия, значимость Конституционного совещания признавалась большим числом заинтересованных лиц. Руководство Верховного Совета РФ не соглашалось с тем, что президентская команда оставляла на долю депутатского корпуса в сложившейся ситуации возможность утвердить Конституцию «в целом». Однако на проведение в июле ещё одного Конституционного совещания под эгидой самого парламента уже не решилось, хотя и было близко к этому.

15 июня 1993 года от лица Рабочей группы Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину и Р.И. Хасбулатову мы предложили издать совместное распоряжение, которое регламентировало бы создание и порядок деятельности «совместной рабочей группы для завершения согласования и выработки единого проекта российской Конституции». В её состав предполагалось включить С.С. Алексеева, В.Б. Исакова, О.Г. Румянцева, Н.Т. Рябова, А.А. Собчака, С.А. Филатова, С.М. Шахрая и В.Л. Шейниса. Предлагалось к 15 июля 1993 года выработать единый согласованный проект Конституции и опубликовать его для всенародного обсуждения, после чего с участием представителей органов федеральной власти и органов власти регионов России доработать проект до 10 октября с учётом поступивших в ходе всенародного обсуждения предложений и замечаний. После внесения поправок проект передать Президенту, Конституционной комиссии и Верховному Совету РФ².

К чести участников Конституционного совещания и, прежде всего, членов его Рабочей комиссии, они то и дело выходили за установленные изначально Администрацией формальные рамки. Внёсённый Президентом РФ проект Конституции РФ обсуждался в группах совещания и в его рабочей комиссии параллельно с проектом Конституции РФ, подготовленным Конституционной комиссией. Проект Конституционной комиссии в полной мере лёг в основу материа-

лов работы Конституционного совещания, его сравнительных таблиц и повлиял на содержание ряда глав Конституции РФ, хотя сама Конституционная комиссия как орган Съезда к этому времени оказывалась в тени Конституционного совещания, вовравшего в себя значительное число членов, экспертов и сотрудников Комиссии. Конституционная комиссия свою функцию подготовки и согласования проекта Конституции РФ выполнила на предыдущей стадии конституционной реформы. Но проект Конституционной комиссии с его богатой политico-правовой историей, научным и общественным весом стал серьёзным фактором, который не могло обойти и в значительной степени учло Конституционное совещание.

28 членов Комиссии, и в первых рядах — члены Рабочей группы Комиссии Л.Б. Волков и В.Л. Шейнис, при поддержке её ведущих экспертов Е.А. Данилова, Л.С. Мамута, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова и некоторых других, продолжали в Конституционном совещании проводить идеи проекта Конституционной комиссии, внося свой вклад в корректировку многих положений первоначального президентского проекта.

По мнению В.И. Лафитского, события раскололи состав Рабочей группы Конституционной комиссии: «*Некоторые депутаты и большая часть экспертов перешли на сторону Президента и приняли участие в работе Конституционного совещания. Наверное, было бы несправедливо осуждать либо винить их за этот шаг. Стенограмма Конституционного совещания свидетельствует, что многие из них пытались защищать те же конституционные принципы, что и прежде. Но для тех членов рабочей группы, кто остался, этот путь был неприемлем, поскольку Конституционное совещание работало в рамках жёсткой установки по усилению президентской власти*»¹.

16 июня 1993 года на заключительном скоротечном пленарном заседании Конституционного совещания было принято Заявление, в котором были изложены 20 основных положений новой Конституции России — прообраз будущей главы «Основы конституционного строя», — в большинстве своём совпадавших с положениями проекта Конституционной комиссии.

Подобные позитивные моменты, видимо, и позволили председателю Государственной Думы С.Е. Нарышкину дать высокую оценку Конституционному совещанию 20 лет спустя: «*Именно в 1993 году, несмотря на явную политическую нестабильность, удалось*

¹ Подробнее о её деятельности см., напр.: Батурина Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008; Станских С.Н. Конституционные этюды проф. Ю.М. Батурина (рецензия-размышление) // Юридический мир. 2008. № 9. С. 74–80.

² См.: Из документов и материалов сборника «Проект Конституции Российской Федерации», подготовленного Конституционной комиссией к седьмому Съезду народных депутатов Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 2. С. 538–544.

¹ Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 208.

впервые достичь соглашения между властью и обществом по ключевым принципам строительства нового демократического государства. Созыв Конституционного совещания был шагом беспрецедентным, примером открытости власти, общественного согласия. Этот пример должен лежать в основе работы современного парламента. Сейчас мы переживаем новый этап политической реформы. И, принимая важные решения по укреплению законодательной и представительной власти, развитию института политических партий, не имеем права игнорировать мнение гражданского общества и конкретных территорий¹.

6.

Завершение подготовки проекта нового Основного Закона шло во взаимовлиянии двух проектов Конституции. И сблизить два проекта во многом удалось.

Как подчёркивалось в Заявлении группы членов Конституционной комиссии, направленном 16 июня в её адрес: «Значение Конституционного совещания, по нашему мнению, состоит в том, что на нём фактически уже произошло объединение двух исходных проектов новой Конституции Российской Федерации (президентского и парламентского), и их как отдельных проектов, с нашей точки зрения, больше не существует. Речь идёт о доработке единого общего проекта, в который должно войти всё лучшее, что есть в парламентском и президентском проектах»².

На Конституционном совещании происходила реабилитация многих норм проекта Конституционной комиссии, зачастую подвергавшегося совершенно огульной политической обструкции в новых демократических СМИ нередко вместе с разработчиками проекта, но — признаваемого ответственными политиками и правоведами. Понятно, что многое, что говорилось тогда в пылу борьбы против проекта Конституционной комиссии, делалось только внешне, в угоду политической конъюнктуре и отчасти чьим-то амбициям. По со-

держанию проект воспринимался достаточно адекватно, поскольку многие из его норм были более тщательно отработаны и к тому же прошли многократную «обкатку» на обсуждениях разного уровня.

Свидетельство тому — одна из упоминавшихся докладных записок Ю.М. Батурина Б.Н. Ельцину¹ о конструктивном поиске от 9 июня 1993 года: «Есть уже примеры взаимоперехода проектов — президентского и Конституционной комиссии. Начинают обсуждение с президентской формулировки статьи и последовательными поправками приходят к формулировке Комиссии. Но и наоборот. Это выигрышный пример».

Наблюдатели стали отмечать близость двух проектов, тексты которых на две трети были схожими. Констатация совпадения текстов свидетельствовала о восприятии текста проекта Конституционной комиссии президентским проектом, который появился и позже, и не без влияния первого.

Опубликованные в двух упоминавшихся монументальных монографиях документы подтверждают наше понимание, что Конституция РФ как конечный продукт стала результатом единения двух равнозначных проектов, осуществлённого Конституционным совещанием под политическим руководством Президента РФ и его Администрации. За проектом Конституционной комиссии безусловно был значимый конституционно-идеологический и текстуальный вклад в окончательный документ. В целом ряде аспектов этот проект был учтён и использован. Были усвоены основы конституционного строя, права и свободы человека, федерализм. Был воспринят двухпалатный парламент с Государственной Думой из 450 депутатов. Была воспринята независимость местного самоуправления — мало понятная большинству депутатов поначалу идея, выдвинутая ещё в Архангельском Л.Б. Волковым и поддержанная Рабочей группой Комиссии. Но были и содержательные различия. Был внешне воспринят и принцип «разделения властей». Но реальных механизмов реализации принципа разделения и взаимного уравновешивания властей в части статуса Президента РФ, Правительства РФ и парламента и системы отношений между ними — «сердцевины» новой Конституции — предложено президентской стороной не было². Потому что этого попросту

¹ «Конституционное совещание 1993 года как форма участия гражданского общества в подготовке Конституции Российской Федерации». Стенограмма «круглого стола» Комитета Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству (Москва, 28 мая 2013 г.) // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 173.

² Заявление группы народных депутатов Российской Федерации от 16 июня 1993 года об одобрении деятельности Конституционного совещания // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 627.

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 539–540.

² Подробнее об этом см.: Международное исследование «Проблемы реализации Конституции» // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. Декабрь. № 1 (19).

не могло случиться. Бенефициарам экономического передела в стране от Ельцина нужна была, как в своё время герою романа М.А. Булгакова «Собачье сердце», «...окончательная бумажка. Фактическая!»

В условиях взаимовлияния двух проектов Верховный Совет РФ согласился с ключевым предложением Президента РФ и пошёл, по словам С.Н. Бабурина, на «механическое включение Федеративного договора в текст Конституции», правда, лишь в качестве приложения. Этим тактическим ходом Хасбулатов, как и Кремль, стремился перетянуть на свою сторону влиятельные республиканские элиты. Зато Конституционное совещание, всерьёз воспринявш критику за по-такание договорно-конституционной концепции, поступило ровным счётом наоборот и оправданно сняло текстуальный перенос Федеративного договора из проекта Конституции.

С.М. Шахрай ещё перед началом Конституционного совещания сообщал, что видит окончательный вариант текста как «сплав» из двух проектов, при этом предвидя проблемы при согласовании основных разделов: об устройстве федеральной власти и статусе субъектов Федерации. 7 июня 1993 года Шахрай практически подтвердил вероятность согласования двух проектов. Этую же позицию сразу занял и Президент России. «*В работе фактически находятся два известных проекта, именно в работе, а не в конкуренции. Это идёт только на пользу дела*», — произнёс Ельцин 10 июня.

Выступивший на пленарном заседании Конституционного совещания 10 июня «вместо приболевшего Хасбулатова» Н.Т. Рябов также отверг тезис о взаимной противоположности, несовместимости проектов Конституции Президента и Конституционной комиссии, следовательно, о невозможности выработки единого текста: «*Наоборот, получили подтверждение заключения специалистов и политиков о значительном сходстве содержания большинства их положений. Работа в группах показала не только это, но и реальную возможность инкорпорирования ряда норм и даже целых институтов. Например, гарантii прав и свобод человека в один проект из текста другого. Так же с достаточной очевидностью выяснилось, что в статьях о правовом статусе личности каталог прав и свобод в обоих проектах в значительной мере тождественен, близки или просто совпадают и формулировки статей*». Ему вторил С.М. Шахрай: «*Мы попробуем максимально полно соединить проекты и выработать согласованный единый текст проекта Конституции*»¹.

нить проекты и выработать согласованный единый текст проекта Конституции»¹.

Примечательно признание Заместителя Председателя Правительства РФ, одного из представителей Президента в совещании Ю.Ф. Ярова: «*Главное, всё-таки, у нас есть проект Конституции, мы не зря потратили столько времени. Интересные люди, интересные мысли. Вы заметили, как меняется. Я уже у себя на группе говорил, что это не президентская Конституция, которую мы наработали. Это наша Конституция. Она совсем будет отличаться, и вы убедитесь, как она будет отличаться*». И действительно, печальный «президентский» проект серьёзно приблизился к проекту Конституционной комиссии. Во многих отношениях, кроме формы правления.

Проиллюстрируем ещё несколькими **эпизодами работы в Конституционном совещании, основанными на красноречивых оценках самих его участников**, эмоционально и содержательно раскрывающих отдельные грани явления.

Немало времени уделялось сближению проектов. С предложениями брать за основу проект Конституционной комиссии выступали Л.С. Мамут, академик В.Н. Кудрявцев, М.Е. Салье, А.М. Барнашов, Л.Н. Завадская, М.В. Баглай, Б.С. Эбзеев, В.В. Невинский, В.А. Бауэр и др. В частности, Ю.И. Стецовский призывал учитывать много-трудную работу Конституционной комиссии². А.В. Назаров: преимущество проекта Конституционной комиссии в том, что есть глава о гарантиях прав и свобод³. Многие члены Конституционного совещания указывали, что субъекты Федерации поддерживали не президентский, а проект Конституционной комиссии. Так, Ю.Н. Москвич из Красноярского края отметил, что «*регионы стояли насмерть за проект Конституционной комиссии*»⁴. Необходимо особо отметить роль В.М. Савицкого. Он был одним из немногих наших коллег, кто защищал проект Конституционной комиссии с первого и до последнего дня работы Конституционного совещания⁵.

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 5. М., 1996. С. 368–373, 377–378.

² См.: Конституционное совещание/ Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 11. С. 125.

³ См.: Там же. Т. 14. С. 302.

⁴ Там же. Т. 3. С. 113.

⁵ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 3. С. 107, 111; Т. 4. С. 20 и др.

Другие безоговорочно поддерживали президентский проект. **Л.Г. Убожко**: «Мы пришли сюда, чтобы одержала победу президентская Конституция. Это самое главное. То есть мы выступаем против парламента»¹. Дисциплину строго блюли. **Ю.Ф. Яров**: «Мы здесь на основании Указа Президента, а не только по долгу и зову сердца и души»². Другие примеряли на себя «тогу» Отцов-основателей. **Г.А. Явлинский**: «Три года шел процесс, но согласитесь, что создание Конституции совсем не было самым главным вопросом в России за эти три года. Он только сейчас стал таким. Мы занимались другими делами. Сейчас мы другие дела отложили — в виде экономической реформы... и занялись Конституцией»³. Иные эпажно и презрительно говорили о конституции как таковой. **В.Ф. Жириновский**: «Вся конституция — это декорация»⁴.

Теперь о «творцах» президентского проекта. **С.М. Шахрай** обронил: «Слава Богу, что нет пояснительной записки к Проекту Конституции», а когда ему напомнили об этой фразе, дал развернутый ответ о функциях президента по проекту⁵. С.М. Шахрай постоянно предлагал определиться, какой проект берется за основу — президентский или Конституционной комиссии⁶. А устав спорить, заявлял: «Есть законы логики и есть законы без логики, будем действовать без логики!!!»⁷ Вместе с тем сам С.М. Шахрай неоднократно предлагал брать нормы из проекта Конституционной комиссии⁸, отмечая, что некоторые из них были бесспорными⁹. Другой пример — признание **С.С. Алексеева**, который сказал, что для него работа над Конституцией «в значительной степени исчерпана», поскольку он должен продолжать работу над Гражданским кодексом; этот вопрос — очень существенный, поскольку ГК — это гражданское общество¹⁰.

¹ Там же. Т. 7. С. 262–263.

² Там же.. Т. 9. С. 236.

³ Там же. Т. 5. С. 346.

⁴ Там же. Т. 6. С. 348.

⁵ См.: Там же. Т. 8. С. 110–111.

⁶ См.: Там же. С. 106, 119.

⁷ Там же. С. 148.

⁸ См.: Там же. С. 180–200.

⁹ См.: Там же. С. 196.

¹⁰ См.: Там же. С. 411.

Многие члены Конституционного совещания жаловались, что их предложения не учитываются. Так, бесстрашный оппонент А.А. Собчака **М.Е. Салье** утверждала, что «ничего, что одобрено палатой политических партий [возглавлявшейся Собчаком в свойственном ему стиле], не принимается рабочей комиссией»¹. А один из членов Конституционного совещания вообще объявил голодовку в знак протеста в связи с отказом принять его поправку о защите детства². **К.А. Бендукидзе**: «Я лично не буду присутствовать на Конституционном совещании, считаю, что это совершенно невозможно... Это будет наша частная инициатива, то есть поправка к величайшей ошибке, которая была допущена, когда мы согласились быть орнаментом к процессу непринятия поправок в основной текст плохо написанной Конституции... Никакого влияния на процесс отработки текста Конституции наши поправки не оказывают»³.

Иногда вступали в дебаты с представителями Администрации Президента. Не представившийся участник Совещания призвал не подгонять Конституцию под будущую судебную реформу и, давая отпор руководителю Государственно-правового управления Президента РФ **А.А. Котенкову**, решительно добавил: «Мало ли что там где-то изобретают. Мы сейчас создаем Конституцию. И по Конституции должны строиться все правовые институты».

Как и в предыдущие годы, особое место занимали дебаты о Федеративном договоре и федерализме. **Б.А. Страшун**: «Я предлагаю к Федеративному договору относиться, как к священной корове, пальцем к нему не прикасаться. И обязательно включить его в раздаваемый нами текст вместе с 3-й главой»⁴. Гибкий в ряде позиций **С.М. Шахрай**, выступая на пленарном заседании: «Республики в составе Российской Федерации — суверенные государства. Края, области, автономные образования — государственно-территориальные образования. В своих взаимоотношениях с федеральными органами власти они равноправны (нет принципа равенства субъектов»; такая конституционно-правовая формула, по мнению Шахрая, «оптимальная и единственно возможная на нынешнем

¹ Там же. С. 281.

² См.: Там же. С. 402.

³ Там же. Т. 9. С. 397, 400.

⁴ Там же. Т. 14. С. 148.

этапе развития Российской Федерации»¹. На размышления Шахрай о равенстве субъектов федерации **В.А. Новиков** на пленарном заседании ответил цитатой из Оруэлла: «*Все животные равны, но некоторые более равны, чем другие*» и продолжил: «*Федерация должна быть, несомненно, конституционной, а не договорной*»². Позже на заседании рабочей группы **Г.П. Лузин** заявил: «*Шахрай предлагает принципиально новое, там — договорная основа. Она меняет даже отношение к Конституции...*»³.

Порой пробегали искры между представителями сторон, президентской и парламентской. Говорилось о давлении на членов и экспертов Конституционной комиссии. **Л.Б. Волков** представил «Основные положения акта о выборах высшего органа законодательной власти РФ — Федерального Собрания» как «мини-конституцию», если Конституция не будет одобрена Президентом. На что **А.С. Котенков** заявил, что члены Конституционной комиссии, безусловно, заинтересованы в провале президентского проекта⁴. Но тут же в их защиту выступил **И.Г. Шаблинский**: «*Здесь работают лучшие эксперты Конституционной комиссии*», поэтому несправедливо обвинение, что разваливают президентский проект⁵. (Небольшой комментарий к этой ремарке Шаблинского о «лучших экспертах». В.И. Лафитскому, например, тоже предлагали принять участие в Конституционном совещании; ему звонил В.А. Туманов, научный руководитель по диссертации, обращался А. Иванченко (в то время он работал в Администрации Президента) — но один из ведущих экспертов Конституционной комиссии отказался по этическим причинам, в число «лучших» не попал. Такая же ситуация была и с замечательным экспертом Комиссии В.А. Кикотем.)

И тогда прозвучало признание о значении проекта Конституционной комиссии от С.А. Филатова: более 1/3 проекта Конституционной комиссии перекочевало в интегрированный проект⁶. Мы считаем пропорции обратными, но это не самое главное. Признание было неудивительно, длительно прорабатывавшийся проект Конституци-

онной комиссии подчас воспринимался как эталон: вот **Н.Т. Рябов**, заместитель председателя Конституционной комиссии предлагает учесть предложения Конституционного Суда об учреждении Счетной палаты и уполномоченного по правам человека, указывая, что такие нормы есть в проекте Конституционной комиссии¹. Интеграция двух проектов становилась фактом: «*Большинство членов Конституционной комиссии работают на Конституционном совещании. Больше нет двух проектов, кто не согласен, у тех „полный бардак в голове“*»².

Можно рассказать о скептическом отношении отдельных членов Конституционного совещания. В частности, публицист **Ф.В. Бурлацкий** с горечью сказал, что «*здесь конституция не пишется*»³. О том же сетовал предприниматель **К.А. Бендукидзе**⁴. При визировании проекта Конституции **И.Х. Кивелиди** предложил: «*Вот этот красивый альбом, который нам предлагают подписать... Предлагается здесь, где наши подписи, написать, с чем мы не согласны. Прямо на этом листе, чтобы невозможно было это уничтожить*»⁵. **К.А. Бендукидзе**: «*Ни в коем случае не доверять корректирование той комиссии, которая занимается проектом Конституции, а создать из представителей (по одному или по два) от каждой секции временную редакционную комиссию по согласованию текста... Предложить... другим секциям по возможности воздерживаться от подписания или неподписания окончательного варианта проекта Конституции, выработанного Конституционным совещанием*»⁶.

Если вы, читатель, получили представление об атмосфере Конституционного совещания, то последним штрихом станет оценка работы Конституционного совещания от **В.А. Тихонова**: «*Никто из нас пока не может предположить, чем закончатся и когда все эти конституционные игры*»⁷.

¹ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 15. С. 388.

² Там же. С. 408.

³ Там же. С. 451.

⁴ См.: Там же. Т. 14. С. 153, 156.

⁵ См.: Там же. Т. 15. С. 90.

⁶ См.: Там же. Т. 15. С. 132.

¹ См.: Там же. Т. 16. С. 117, 122.

² Там же. Т. 17. С. 115.

³ Там же. Т. 4. С. 326.

⁴ См.: Там же. С. 371.

⁵ Там же. Т. 17. С. 238.

⁶ Там же. С. 245.

⁷ Там же. С. 248.

7.

...А между тем по мере разворачивания работы Конституционного совещания в недрах постоянно шельмованного и провоцируемого в масс-медиа Верховного Совета неизбежно шла ответная мобилизация и радикализация позиции. Внешние угрозы способствовали принятию ответных шагов.

Политическая трансформация парламента придавала иное направление и ходу конституционной реформы. Дело последовательно вели к развороту событий в иное русло. На глазах происходило «размытие» Конституционной комиссии. Обе стороны спора искали адекватную площадку для итогового этапа конституционной реформы. Целая группа членов и экспертов Комиссии плодотворно трудилась в рамках Конституционного совещания. Методичная адресная индивидуальная «работа» велась Администрацией Президента РФ с отдельными депутатами, которые либо покидали Дом Советов, либо меняли свои взгляды на противоположные, переобувааясь, что называется, на ходу. Весьма ощутимым был уход С.А. Филатова и Ю.Ф. Ярова с постов первого заместителя и заместителя Председателя Верховного Совета РФ.

Постепенно произошёл подрыв, ослабление одной из ключевых основ только начинавшего своё возрождение российского конституционализма — идеологического многообразия, многообразия мнений, политического, а также творческого потенциала Верховного Совета. Последний пытался, надо отдать должное, сохранять работоспособность на фоне продолжавшегося экономического, социального и конституционного кризиса.

Администрация Президента РФ фактически создавала свою «государственную партию», из которой уходили сами либо освобождались указом несогласные (Ю.Ю. Болдырев, Ю.В. Скоков, позже, после 21 сентября 1993 года, — С.Ю. Глазьев и др.). В ответ в парламенте неизбежно возникала своя «партия» — с другой системой ценностей и организацией. В Верховном Совете развернулся процесс «оптимизации» его структуры, приведший к отчётом парламентских комитетов и замене целого ряда их председателей. Шёл процесс поляризации сил, и обильные кадровые перемены были одним из его проявлений.

Конституционной комиссии удавалось избегать административного давления. Однако перемены в Верховном Совете РФ коснулись и её. 25 июня 1993 года был упразднён Комитет Верховного Совета РФ по законодательству, долгое время возглавлявшийся М.А. Ми-

тюковым (сменившим в 1991 году С.М. Шахрая). Вместо него были образованы комитеты Верховного Совета РФ по конституционному законодательству и — по судебно-правовой реформе и текущему законодательству.

В выступлении при отчёте М.А. Митюкова В.Б. Исаков настаивал, что попытка созыва Конституционного совещания и скорого принятия Конституции показала в принципе тупиковость этого пути. «Когда у нас нет реальных способов осуществления даже тех конституционных положений, которые уже есть, когда субъекты Федерации выступают со своими требованиями, давайте сначала реализуем потенциал уже заключённого Федеративного договора. Какой смысл сегодня „гнать“ Конституцию? ...Нам не надо вступать в конституционную гонку со своим проектом. Этим мы принесём такой же вред, какой приносит сегодня Президент своим скоростным конституционным процессом. Поэтому нельзя бросать работу над Конституцией, речь об этом не идёт, основное внимание следует переключить на конкретные механизмы реализации Федеративного договора. Это сегодня вызывает наибольшую озабоченность. Пока идут только разговоры о Федерации, никаких реальных механизмов нет. А мы конституцию за конституцией „печём“!»¹

И вскоре, 30 июня 1993 года, В.Б. Исаков был избран председателем нового парламентского Комитета по конституционному законодательству. Верховный Совет не решился создать новый Комитет на базе остатков Рабочей группы Конституционной комиссии. Администрация же Президента сразу увидела за фактом «избрания одного из лидеров оппозиционного ФНС» знаковое событие. В.Б. Исаков, сам свердловчанин (екатеринбуржец), не сразу стал принципиальным политическим противником Б.Н. Ельцина. Но с момента Заявления шести членов Президиума Верховного Совета РФ от 21 февраля 1991 года, потребовавших созыва внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР с одним вопросом: отчёт о деятельности Председателя Верховного Совета Б.Н. Ельцина — их пути навсегда разошлись. В служебной записке специалист-эксперт Администрации Президента В.Н. Борцов провидчески обращал внимание на то, что «противо-

¹ Из стенограммы заседания Верховного Совета Российской Федерации от 25 июня 1993 года. Обсуждение вопроса о работе над проектом новой Конституции Российской Федерации // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 2. С. 667.

стояние парламент — Президент обострилось неимоверно. Необходимо как можно быстрее принимать меры к ослаблению напряжённости, чтобы предотвратить возможные неблагоприятные последствия».

25 июня 1993 года, пока в Кремле шло Конституционное совещание, Рабочая группа Конституционной комиссии проинформировала Верховный Совет о ходе выполнения его Постановления от 4 июня 1993 года «О порядке согласования и принятия проекта новой Конституции Российской Федерации». Основные положения проекта были доработаны с учётом положений проекта, представленного Президентом, и предложений субъектов Федерации. Верховный Совет поручил постоянным комиссиям палат, парламентским комитетам, народным депутатам РФ вновь внести в недельный срок свои замечания и предложения к основным положениям проекта. Самой Комиссии поручено было доработать проект новой Конституции с их учётом и внести его в неопределённом будущем на рассмотрение Верховного Совета, не Съезда.

Это Решение Верховного Совета РФ не давало ясной перспективы завершения работы над проектом Конституции — независимо от участия в президентском Конституционном совещании. И даже в этом виде Постановление было принято с трудом. В немалой степени на торможение со стороны депутатов влияли происходившие перемены, а также прессинг постоянных вбросов о проработке неконституционных и полуконституционных способов форсированного принятия новой Конституции Кремлём.

Наша Рабочая группа не расходилась, тем более что поручение Верховного Совета всё-таки было дано. В тот же день 25 июня под председательством автора этих строк состоялось заседание, в котором участвовали депутаты А.В. Ковлягин, И.В. Федосеев, Ф.В. Цанн-Кай-Си, руководитель Секретариата Комиссии А.А. Гольцблат и эксперты комиссии. Была организована доработка парламентской версии «согласованного» проекта Конституции. Обновлённый вариант был готов к середине июля 1993 года, примерно в те же дни, когда Конституционное совещание завершило подготовку «президентской» версии согласованного проекта.

8.

Июль-август 1993 года прошли в обсуждении двух согласованных проектов Конституции Российской Федерации и параллельном движении к новой Конституции. На середину июля 1993 года парламентская и президентская стороны сохраняли паритет: у каждой

был свой вариант «согласованного проекта Конституции Российской Федерации», и оба были обнародованы. Проект Конституционного совещания был опубликован 16 июля 1993 года в газете «Известия». Проект Конституционной комиссии был издан Верховным Советом РФ в виде брошюры карманного формата тиражом 30 тысяч экземпляров.

Насыщенной событиями выдалась вторая декада июля.

12 июля на пленарном заседании Конституционного совещания в Кремле был подведён итог первого этапа его работы: одобрен «доработанный и согласованный» проект Конституции РФ¹. Участники ставили подписи в больших красивых альбомах, некоторые даже записывали туда свои пожелания. «Работал с удовольствием», — записал, например, член Конституционной комиссии С.Ф. Засухин. Содержательные замечания оставили члены Конституционной комиссии А.Ю. Царёв и В.Л. Шейнис². Впрочем, некоторых подписей недосчитались: из 100 членов Конституционной комиссии одобрили проект Конституционного совещания лишь 30 человек, включая Президента Ельцина³. Из девяти депутатских фракций проект подписали представители лишь трёх — «Радикальные демократы» (Г.И. Задонский), «Демократическая Россия» (Ю.С. Сергеев) и «Согласие ради прогресса» (Ю.М. Нестеров). В тот же день проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием, был направлен Президентом РФ Б.Н. Ельциным в Конституционную комиссию и Верховный Совет⁴.

¹ См.: Проект Конституции Российской Федерации, одобренный участниками Конституционного совещания (по состоянию на 12 июля 1993 года) // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 141–176.

² См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 179.

³ Члены Конституционной комиссии, подписавшие проект: Адров В.М., Амбарцумов Е.А., Баловнев В.П., Батагов Т.Д., Безруков И.А., Большаков Б.Т., Варов В.К., Габрус В.А., Ерошин Е.Ф., Засухин С.Ф., Золотухин Б.А., Капустянский В.Г., Клювгант В.В., Ковалёв С.А., Кожокин Е.М., Кузнецов А.М., Лукин В.П., Митюков М.А., Москвич Ю.Н., Никулин И.П., Подопригора В.Н., Рыжов Ю.А., Рябов В.Т., Савин Н.А., Фёдоров А.Ю., Царёв А.Ю. (с поправками), Шейнис В.Л. (с поправками), Шелов-Коведяев Ф.В. См.: Список членов Конституционной комиссии — участников Конституционного совещания, одобравших 12 июля 1993 года проект Конституции Российской Федерации, доработанный на Конституционном совещании // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 178.

⁴ См.: Сопроводительное письмо Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову к проекту Конституции Российской Федерации, одобренному Конституционным

Тогда же на встрече представителей руководства Верховного Совета (заместителя Председателя Верховного Совета РФ В.А. Агафонова и секретаря Президиума Верховного Совета РФ В.Г. Сыроватко) с народными депутатами РФ — участниками Конституционного совещания было заявлено: руководство Верховного Совета намерено и дальше вести конституционный процесс в рамках Конституции (Основного Закона) РФ, что бы об этом ни говорили его критики¹.

И в тот же самый день, 12 июля 1993 года, председатель недавно образованного Комитета Верховного Совета РФ по конституционному законодательству В.Б. Исаков внёс в Верховный Совет пакет очередных поправок к действовавшей Конституции. 16 июля он же представил ещё один законопроект — «О порядке принятия Конституции РФ». В порядке выполнения данного Верховным Советом РФ ещё в апреле поручения Комитету по законодательству совместно с Конституционной комиссией подготовить проект закона об изменениях и дополнениях Конституции, связанных с порядком принятия новой Конституции Российской Федерации. Закон должен был ответить на остававшиеся открытыми вопросы: каким большинством (простым или квалифицированным) принимается новая Конституция как за основу, так и в целом; необходимо ли вынесение её основных положений или всего текста на референдум для всенародной ратификации после принятия Съездом; каков порядок участия субъектов Федерации в согласовании и принятии новой Конституции. Согласно законопроекту Исакова Конституция могла быть принята на Съезде народных депутатов не менее 2/3 голосов депутатов или на референдуме, если за неё проголосуют более 50% избирателей, внесённых в списки участников референдума, и не менее 2/3 субъектов РФ. Итоги референдума в регионах подводились бы по принципу «50% плюс один голос».

Представленные в Верховном Совете законопроекты вызвали ожесточённую критику лидеров Конституционного совещания в Кремле, о чём, в частности, заявил координатор секции федеральных органов власти А.М. Яковлев, отмечавший, что полномочия Пре-

совещанием 12 июля 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 177.

¹ См.: Из стенограммы беседы заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации В.А. Агафонова и секретаря Президиума Верховного Совета Российской Федерации В.Г. Сыроватко с участниками Конституционного совещания от 12 июля 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 182.

зидента по воздействию на исполнительную власть сокращались в законопроекте даже по сравнению с действовавшей Конституцией. Вырисовывался не совсем оптимистический сценарий ноябрьского Съезда народных депутатов Российской Федерации по Конституции. Верховный Совет счёл упомянутый законопроект представленным и разослал его в порядке подготовки к рассмотрению в первом чтении.

После получения одобренного Конституционным совещанием проекта Конституции Рабочая группа Конституционной комиссии в течение нескольких дней внимательно изучала его новеллы, инкорпорируя многие из них в свой проект и докладывая об этом Верховному Совету. И уже 17 июля 1993 года доработанный в Конституционной комиссии проект Конституции РФ¹ был направлен народным депутатам Российской Федерации, а через две недели — в регионы².

Проекты продолжались сближаться! По оценке левоцентристской депутатской фракции «Согласие ради прогресса», куда входил заместитель Ответственного секретаря Конституционной комиссии В.Л. Шейнис, Конституционное совещание сумело выработать на базе двух проектов Конституции — Президента и Конституционной комиссии Съезда народных депутатов — один проект, объединяющий большинство достоинств и свободный от многих недостатков обоих исходных вариантов³.

Конституционная комиссия, например, решила взять из проекта Конституционного совещания среди прочего безусловно удачную важную норму из первой главы об основах конституционного строя: «*В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности*» (ныне часть 1 статьи 8 Конституции РФ). Поддержано было положение о Президенте как главе государства, а не исполнительной власти. Под давлением руководства Верховного Сове-

¹ См.: Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией (по состоянию на 16 июля 1993 года) // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 191–236.

² См.: Сопроводительное письмо Ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева народным депутатам Российской Федерации, председателям высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 17 июля 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 240.

³ См.: Предложения депутатской фракции «Согласие ради прогресса» о порядке осуществления конституционной реформы в Российской Федерации от 1 июля 1993 г. // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 85–86.

та РФ и глав регионов в проект Конституции РФ опять-таки включён целиком Федеративный договор. В этом «парламентский» и «президентский» проекты на время сравнялись.

И с другой стороны также шло определённое движение навстречу. В результате интенсивной работы участниками Конституционного совещания и его рабочей комиссии в первоначальный «президентский» проект было внесено несколько сотен поправок, восстановлены многие статьи от Конституционной комиссии, а также заполнены, хотя и не всегда лучшим образом, многочисленные пробелы первоначального президентского проекта. Конституционное совещание наконец-таки приняло предложение Комиссии зафиксировать в качестве первой главы Конституции основы конституционного строя, чего не было в первоначальном президентском проекте. В основу главы 2 — о правах и свободах человека и гражданина — был также положен проект Конституционной комиссии. В целом проект Конституционного совещания становился не только более социальным, но, можно сказать, в некотором роде новым проектом Конституции Российской Федерации — гораздо больше напоминавшим «консолидированный» вариант¹.

Но по-прежнему оставались разногласия. Относительно возможности конституционного ограничения прав человека (в том числе права собственности на землю). Конституционное совещание не согласилось сохранить содержащуюся в проекте Конституционной комиссии главу о гражданском обществе в качестве конституционной гарантии саморазвития и самоуправления институтов гражданского общества, воспринимающего государство в качестве своего официального представителя. По вопросам федеративного устройства (конституционный статус субъектов Федерации, их равенство, порядок формирования верхней палаты парламента, основы бюджетного процесса, бюджетные полномочия регионов) разногласия сохранились. Как и различия в статусе национальных и административно-территориальных субъектов Федерации.

Главное, оставались разногласия по кардинальным положениям формы правления. Рассчитанный на президентский режим с акцентом на сильную персональную власть и соответствующий дисбаланс

властных полномочий, «президентский» проект так и не претерпел особых изменений по сравнению с первоначальным текстом. Воистину огромные полномочия главы государства были сохранены. Такие важные вопросы, как введение чрезвычайного и военного положений и использование Вооружённых сил за рубежом, были переданы Совету Федерации, что явно ослабляло статус Государственной Думы. Немало вопросов сохранилось по праву Президента на распуск палаты законодательного органа, механизмам подотчётности Правительства. Как несколько лукаво признаёт С.М. Шахрай, «конкурирующие проекты конституций оказались практически схожи в своих ответах почти по всем ключевым вопросам, за исключением одного-единственного — вопроса о власти и механизмах её осуществления. Но по существу конституция и не была способна решить вопрос о том, какая политическая сила получит „командные высоты“ и ресурсы для реализации своей стратегии модернизации страны. Она могла лишь создать условия и гарантии для того, чтобы „план будущего“ в случае его всенародного одобрения был реализован»¹.

Не было согласия по политически чувствительным Заключительным и Переходным положениям проекта Конституции: порядку её принятия и изменения, статуса самого Конституционного совещания, по системе федеральных конституционных законов, а также срокам проведения выборов в Федеральное Собрание и порядку функционирования органов государственной власти в период между принятием Конституции и этими самыми выборами².

Остались разногласия о месте Российской Федерации в союзе государств: эту норму Конституционное совещание — в отличие от Конституционной комиссии и Верховного Совета — видело не в качестве одной из основ конституционного строя, а лишь как ординарную статью 79 главы 3 «Российская Федерация», согласно которой Российская Федерация «по соответствующим договорам может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий».

¹ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. Отделение общественных наук РАН. М., 2013. С. 63.

² Подробнее о сходствах и различиях двух проектов Конституции см., например, в статьях заместителя Ответственного секретаря Конституционной комиссии В.Л. Шейниса и эксперта Конституционной комиссии В.А. Кикотя // «Из истории создания Конституции...» Т. 4. Кн. 3. С. 928–939 и 944–971.

¹ См.: Политико-правовой анализ, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации «О проекте Конституции Российской Федерации, одобренном Конституционным совещанием» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 243–251.

9.

...Итак, продолжался законотворческий процесс, дававший на стадии согласования проекта Конституции всё больше примеров сближения позиций. Вопрос был в том, продолжится ли это поступательное движение навстречу друг другу и не изменит ли сторонам политическая выдержка, воздержатся ли стороны от провокаций и непоправимого.

Обсудив оба проекта Конституции, 20 июля 1993 года Верховный Совет РФ предложил Конституционной комиссии продолжить с участием полномочных представителей субъектов Федерации доработку её проекта, поскольку основные его положения одобрил в апреле 1992 года шестой Съезд народных депутатов РФ. Компромиссный призыв был в поручении продолжать работу с учётом поступившего от Президента России проекта Конституции Российской Федерации¹. Р.И. Хасбулатов высказался в излюбленной яркой манере: «...подтверждилось худшее опасение... в результате мы имеем два проекта: плохой и очень плохой... я даже не уверен, какой из них с такой позиции лучше». При этом он предостерёг: «Прекратите воспринимать конкретные личности... Мы должны принимать Конституцию для каждого, для других... Откуда у вас уверенность, что завтра Президентом не станет злодей Хасбулатов? И тогда он использует эти полномочия в статье 94 для того, чтобы в два дня ввести диктатуру в стране. Вы можете... не примеривать президентские мундиры лицам, которые сейчас действуют?»²

Привлекали внимание два других пункта принятого Постановления: обобщение поступающих поправок к проекту Конституции было возложено не только на Конституционную комиссию, но и на новый Комитет Верховного Совета РФ по конституционному законодательству. А в целях «повышения эффективности работы над созданием согласованного проекта Конституции» Конституционной комиссии было поручено подготовить предложения об обновлении её состава, представительным же органам власти регионов — рекомендовать для работы в ней по одному своему полномочному представителю. Речь шла о создании новой версии Конституционной комиссии.

¹ См.: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 20 июля 1993 года № 5469-1 «О работе над проектом Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 296.

² Цит. по: РТР. Парламентский час. 1993. 20 июля. 18:45.

Это говорило о перспективах торможения «слишком разогнавшегося» конституционного процесса. Примечателен красноречивый риторический вопрос Н.Т. Рябова, заданный на данном заседании парламента В.Б. Исакову: «Не думаете ли Вы, что данным постановлением Вы закладываете линию на два конституционных процесса, а следовательно, объективно (может быть, мы этого не хотим, не желаем) дальше открывается путь к конституционной конфронтации?»¹

Август и начало сентября 1993 года прошли в борьбе за поддержку регионов. Продолжился региональный этап кампании по обсуждению «согласованных проектов» Конституции.

Президент определил порядок согласования подготовленного и одобренного Конституционным совещанием проекта Конституции РФ с органами власти субъектов Федерации². Рабочей комиссии Конституционного совещания было поручено обобщить рекомендации Верховного Совета РФ и регионов по проекту Конституции, а также по порядку её принятия. В Кремле рассчитывали, что в сентябре пройдёт заключительное заседание Конституционного совещания, где руководители регионов парафируют проект Конституции.

Проект Конституционной комиссии и Верховного Совета тоже был направлен в регионы по настоятельному требованию руководителей субъектов Федерации, считавших ненормальным тот факт, что им вменялось в обязанность рассматривать только проект Конституционного совещания. В сопроводительном письме к «парламентскому» проекту Р.И. Хасбулатов попросил до 1 октября 1993 года направить свои предложения и замечания к тексту проекта Конституции, а также предложения по порядку дальнейшей работы, способам и срокам её принятия³. В дополнительном письме Ответственного се-

¹ Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета Российской Федерации от 20 июля 1993 года. Обсуждение проекта постановления «О направлении в Конституционную комиссию, постоянным комиссиям палат и комитетам Верховного Совета проекта Конституции Российской Федерации, переданного Президентом Российской Федерации 14 июля 1993 г.» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 289.

² См.: Указ Президента РФ от 24 июля 1993 года № 1079 «О порядке согласования проекта Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 298–299.

³ См.: Письмо Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова председателям Верховных Советов народных депутатов субъектов Российской Федерации, председателям краевых, областных, автономной области,

кretarya Конституционной комиссии были суммированы содержательные разногласия между двумя проектами и предложено провести в сентябре многосторонний форум для устранения разногласий по конституционной реформе¹.

Теперь, когда субъекты Федерации рассматривали направленные как Президентом, так и Верховным Советом тексты, предстояла борьба за умонастроения регионов по легитимированной Федеративным договором процедуре.

В подавляющем большинстве регионов, независимо от различий в линиях поведения властей, обсуждение проектов Конституции проходило вяло и не без проволочек. Это отмечали представители Президента в субъектах Федерации и наблюдатели от аппарата Верховного Совета. Да и летняя пора сказывалась. В большинстве регионов наряду с проектом Конституционного совещания рассматривался проект Конституционной комиссии. Ни федеральный центр, ни субъекты Федерации всё ещё не имели единого проекта, и президентские планы с парafированием в сентябре проекта Конституции Российской Федерации регионами тем самым находились под угрозой срыва.

10.

Последние усилия по созданию единого проекта Конституции были предприняты в середине сентября 1993 года.

Президент РФ и его Администрация для завершения работы над проектом Конституции РФ в контексте уже определённой им дальнейшей стратегии поэтапной конституционной реформы использовали давно напрашивавшийся формат совместной деятельности Конституционной комиссии и Конституционного совещания.

2 сентября 1993 года в Кремле при посредничестве помощника Президента РФ по политическим вопросам бывшего народного депутата СССР С.Б. Станкевича прошла памятная встреча автора этих строк с руководителем Администрации Президента С.А. Филатовым. На ней была достигнута договорённость о проведении в рамках Конституционной комиссии серии консультаций по проекту новой Кон-

автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга от 30 июля 1993 года о направлении проекта Конституции Российской Федерации (по состоянию на 16 июля 1993 года) // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 300.

¹ См.: Письмо Ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева председателям высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 30 июля 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 301–303.

ституции и порядку её принятия. Конституционная комиссия не была забыта в Кремле. Не давали «подзабыть» как позиция большинства регионов, продолжавших работать с двумя проектами Конституции, так и сохраняющаяся дееспособность рабочего ядра Комиссии, продолжавшего методично выполнять поручения Съездов по вопросам конституционной реформы и собственно проекта Конституции Российской Федерации — вопреки всем препонам и рогаткам.

Сразу же приступили к выполнению договорённостей. 3 сентября 1993 года Верховный Совет РФ единогласно включил в повестку осенней сессии предложенный Ответственным секретарём Конституционной комиссии вопрос о мерах по обеспечению согласованной конституционной реформы в России¹. Теперь мы знаем, что каждый сентябрьский (1993 года) день был дорог... Но, потеряв затем целую неделю на выжидание непонятно чего, Верховный Совет РФ обсудил данный вопрос 10 сентября 1993 года. Решили в целях согласованной подготовки к Съезду народных депутатов предложить Президенту провести консультации с делегацией Верховного Совета в сентябре 1993 года. В состав парламентской делегации были включены девять политиков: Председатель Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатов, его первый заместитель Ю.М. Воронин, председатели обеих палат В.С. Соколов и Р.Г. Абдулатипов, председатели комитетов Верховного Совета РФ В.Б. Исаков и Е.А. Амбарцумов, Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев и председатель Совета депутатских фракций В.И. Новиков. Предполагалось, что Н.Т. Рябов, фигурировавший в первоначальном списке, примет участие в переговорах со стороны Президента РФ.

Президент же, не дождавшись реакции Верховного Совета, 8 сентября 1993 года образовал новую рабочую группу Конституционной комиссии по рассмотрению проекта Конституции РФ, одобренного Конституционным совещанием, и подготовке предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции². Примечательно, что распоряжение было издано в соответствии с упомянутым вы-

¹ См.: Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета Российской Федерации от 3 сентября 1993 года. Попытка принятия постановления «О мерах по обеспечению согласованной конституционной реформы в Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 408.

² См.: Служебная записка помощника Президента Российской Федерации Ю.М. Батурина Руководителю Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатову от 8 сентября 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 410–412.

ше Постановлением Верховного Совета РФ «О работе над проектом Конституции Российской Федерации» от 20 июля 1993 года и пунктом 8 Положения о Конституционной комиссии.

В новый состав Рабочей группы Конституционной комиссии были включены 22 человека — практически вся «демократическая» часть членов Рабочей группы Конституционной комиссии предыдущего состава: народные депутаты РФ Е.А. Амбарцумов, И.А. Безруков, Б.А. Золотухин, С.А. Ковалёв, Е.М. Кожокин, Ю.Н. Москвич, О.Г. Румянцев, Ю.А. Рыжов, Ф.В. Цанн-Кай-Си, В.Л. Шейнис, Ф.В. Шелов-Коведяев, а также активно участвовавшие в Конституционном совещании члены Конституционной комиссии С.Ф. Засухин, Н.П. Макаркин, Ю.С. Маточкин, М.А. Митюков и эксперты Конституционной комиссии Е.А. Данилов, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, И.П. Ильинский, В.А. Туманов и И.Г. Шаблинский. «Однопартийный» состав новой Рабочей группы был разбавлен «оппортунистом» социал-демократом О.Г. Румянцевым; ни одного оппозиционера — представителя левых и патриотических сил — в новую Рабочую группу Конституционной комиссии включено не было.

Решение использовать на заключительном этапе конституционной реформы не только интеллектуальный ресурс, сколько её политический авторитет не случайно. Надо было устранять последнее препятствие и готовить условия исполнения задуманного указа Президента РФ о поэтапной конституционной реформе, одной из целей которого было представить к 12 декабря 1993 года единый согласованный проект Конституции РФ «в соответствии с рекомендациями Рабочей группы Конституционной комиссии».

С этой задачей и оказались связаны последние эпизоды участия Конституционной комиссии как специально созданного органа в подготовке проекта Конституции Российской Федерации.

Руководителем трансформированной Рабочей группы был назначен заместитель Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябов, к тому времени ставший главной политической опорой Президента как в Комиссии, так и в парламенте. Сближение Н.Т. Рябова с Кремлём встречало всё большее неприятие со стороны Председателя Верховного Совета РФ. На заседании Верховного Совета РФ 10 сентября 1993 года Р.И. Хасбулатов эмоционально поручил записать протокольное «решение Верховного Совета об объявлении выговора Рябову». Однако Верховный Совет РФ принял к сведению хладнокровные пояснения Рябова, что распоряжение было издано Президентом как Председателем Конституционной комиссии, от этой должности Президента ведь никто не освобождал, и поручение бы-

ло дано Н.Т. Рябову как заместителю Председателя Конституционной комиссии.

10 сентября 1993 года именно в кабинете Н.Т. Рябова в Доме Советов Российской Федерации (ныне — Доме Правительства РФ) на Краснопресненской наб., д. 2 и прошло первое заседание членов новой Рабочей группы Конституционной комиссии.

К поставленной задаче присутствующие отнеслись серьёзно: срок выполнения был предельно коротким. Через неделю Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину надо было представить:

- 1) заключение по проекту Конституции, одобренному Конституционным совещанием;
- 2) предложения по выработке согласованного проекта Конституции РФ;
- 3) проект решения Конституционной комиссии о порядке выполнения Постановления Верховного Совета РФ от 20 июля 1993 года «О работе над проектом Конституции Российской Федерации».

В целях подготовки ко второму заседанию Рабочей группы 13 сентября в расположеннем строго под кабинетом Президента РФ кабинете 2-01 Ответственного секретаря Конституционной комиссии прошло рабочее совещание с участием членов прежней Рабочей группы Комиссии, экспертов, представителей субъектов Федерации и общественных объединений, на котором были обсуждены и одобрены предложения по выработке единого согласованного проекта Конституции РФ. Предложения были направлены всем членам новой Рабочей группы. Одновременно свои предложения подготовила и группа Н.Т. Рябова и М.А. Митюкова.

По существу, разногласия были лишь в одном: в роли Съезда народных депутатов Российской Федерации в принятии Конституции. Рекомендации, выработанные под руководством Ответственного секретаря Конституционной комиссии, основывались на принятом Верховным Советом 10 сентября 1993 года постановлении, определившем реальные шаги по подготовке к очередному, десятому Съезду народных депутатов РФ. В частности, предлагалось: экспертам Конституционной комиссии до 20 сентября 1993 года подготовить единый проект Конституции с вариантами по спорным статьям; Президенту провести консультации с Верховным Советом РФ по порядку и срокам принятия новой Конституции, возможности и срокам проведения всеобщих досрочных выборов, документам, выносимым на «конституционный» Съезд народных депутатов РФ 17 ноября 1993 года. Председателю Конституционной комиссии также рекомендовалось издать распоряжение о включении в новую Рабочую

группу дополнительно депутатов — членов Конституционной комиссии Л.Б. Волкова, С.Н. Бабурина, С.Н. Булдаева, В.Б. Исакова, а также двух экспертов — В.А. Кикотя и В.И. Лафитского.

Именно роль вечевого Съезда, как показали события, и был самым принципиальным моментом, первом, если угодно.

В стратегии Президента места Съезду уже не было. Распоряжение Президента от 8 сентября 1993 года, которое казалось политическим сигналом, сохранившим шанс на согласование конституционного процесса, вовсе не означало согласия с обсуждением проекта новой Конституции на Съезде 17 ноября. На это сразу же указывал ответ автора этих строк, привезённый фельдсвязью в Дом Советов из Администрации Президента. Референт помощника Президента РФ, доктор юридических наук М.А. Краснов сообщал, что рабочей группе обсуждать проблему политических консультаций Верховного Совета РФ с Президентом не поручалось. Именно 8 сентября 1993 года и был подписан указ о роспуске Съезда (см. с. 282 этой книги).

Объединённое заседание новой Рабочей группы Конституционной комиссии почти в полном составе с участием представителей Президента и его оппонентов состоялось 14 сентября 1993 года. Рассматривались проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием 12 июля 1993 года, и пакет предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции РФ от 10 и 13 сентября.

Группа признала, что проект Конституционного совещания представляет собой серьёзно проработанный документ как концептуально, так и текстуально, имеющий много общего с проектом Конституции РФ, подготовленным Конституционной комиссией, и что общность указанных проектов позволяет выработать на их основе единый согласованный проект Конституции РФ. Общее, по мнению большинства, заключалось и в преамбуле, и в разделах о принципах конституционного строя, основных правах и свободах личности, федеративном устройстве, местном самоуправлении; нашли общие положения и в системе органов государственной власти. Это, кстати, ещё раз опровергает продолжающиеся даже 20 лет спустя некорректные утверждения об «исключительном авторстве» какой-то одной группы разработчиков в отношении текста новой Конституции РФ.

Был определён метод выработки единого согласованного проекта Конституции: совмещение ценных фрагментов обоих текстов, соответствующих общей структуре, и принятие за основу глав из того или иного варианта с минимальными дополнениями из конкурирующего. Рабочая группа указала, какие конкретно части в проектах Кон-

ституционного совещания и Конституционной комиссии должны составить текст единой Конституции¹.

Горячий спор ожидали возник по разделу IV «Система государственной власти. Основы местного самоуправления». Предлагалось, что главы, касающиеся полномочий Президента, Федерального Собрания и Правительства, пойдут в редакции Конституционного совещания с дополнениями «от Конституционной комиссии», а глава о судебной власти будет представлять собой компиляцию обоих текстов. Согласия по данному разделу достигнуто не было, поэтому экспертам было поручено срочно представить новые варианты.

На следующем, ставшем последним, заседании 15 сентября 1993 года Рабочая группа не только определила сроки рассмотрения «спорных» глав, но и включила некоторые из предложений, выработанных на упомянутом совещании членов Комиссии от 13 сентября. Для того чтобы эти предложения были услышаны Н.Т. Рябовым и М.А. Митюковым, автору этих строк пришлось пойти на жёсткое пристановление своего участия в деятельности новой Рабочей группы Конституционной комиссии. В направленном Н.Т. Рябову письме ему и представителю Президента в Верховном Совете РФ А.Я. Сливе было выдвинуто требование рекомендовать Президенту провести безотлагательные консультации с делегацией Верховного Совета РФ и созвать 20–21 сентября 1993 года пленарное заседание Конституционной комиссии, на котором предстояло образовать объединённую рабочую группу с участием представителей Комиссии, Конституционного совещания и субъектов Федерации и до 5 октября 1993 года на основе двух проектов Конституции выработать согласованный текст вызвавших наибольшие разногласия трёх глав проекта, регламентирующих взаимоотношения федеральных властей. Это открывало возможность проведения в октябре совместного заседания Конституционного совещания и Конституционной комиссии, ранее намечавшегося на 15 сентября 1993 года.

Однако план был слишком правильный, а его реализация требовала шагов слишком рациональных для зашедшей уже в тупик иррациональной ситуации политического пата. Кремль ждать уже более не хотел.

¹ См.: Проект предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции Российской Федерации. Из материалов заседания от 14 сентября 1993 года Рабочей группы Конституционной комиссии, созданной распоряжением Президента Российской Федерации. Председательствует Н.Т. Рябов // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 419–423.

Поэтому Н.Т. Рябов не принял эти предложения и, запрограммированный Администрацией Президента, на пресс-конференции 15 сентября доложил, что поручение Президента было выполнено.

Избранный в сентябре 1993 года вариант разрубания «гордиева узла» делал двусмысленными результаты Рабочей группы Конституционной комиссии, созданной распоряжением Президента РФ 8 сентября 1993 года.

Исследователям предстоит ответить на риторический вопрос: являлась ли эта деятельность, а также давно задуманное создание «Совета Федерации» неиспользованными до конца вариантами поэтапной конституционной реформы или всего лишь частью «операции прикрытия», маскировкой принятого (или навязанного) решения об упразднении институтов двух других ветвей власти, «мешавших президентским реформам»?

Когда Б.Н. Ельцин подписал Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в нём в п. 2 давалась прямая отсылка к итогам деятельности Рабочей группы Конституционной комиссии — группы Н.Т. Рябова.

Подписанный заблаговременно и получивший свой «красивый» порядковый номер, ужасный по сути Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» был зачитан Президентом РФ в 20 часов 21 сентября 1993 года.

ЧАСТЬ СЕДЬМАЯ

СЕНТЯБРЬ — ДЕКАБРЬ 1993 ГОДА:

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОЛЛАПС.
ЯВЛЕНИЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Артподготовка» и «Сентябрьское политическое наступление» Ельцина —
«Совет Федерации» — Указ № 1400 Президента РФ — Десятый чрезвычайный
(внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации —
Сопротивление депутатского корпуса — Конституционный коллапс —
Эпизоды гражданской войны — «Восстановление конституционного
порядка» — Заключительный этап подготовки проекта Конституции —
Пятая ипостась проекта Конституции РФ — Агитация — Голосование
по Конституции Российской Федерации — Сомнения оппонентов —
Вступление Конституции РФ в силу — Во имя гражданского мира

1.

Заключительный этап явления Конституции Российской Федерации (сентябрь — декабрь 1993 года) и по прошествии многих лет выглядит как беспримерная и накрывающая разум историческая драма.

10 августа 1993 года, в разгар региональных конституционных совещаний у одних, уборочной страды — у других, летних отпусков — у третьих, прошло заседание Президентского совета. Присутствовали Б.Н. Ельцин, В.В. Илюшин, Д.А. Волкогонов, В.В. Костиков, Г.А. Сатаров, О.Р. Латис, Л.В. Смирнягин, С.А. Караганов. Члены Президентского Совета думали о роспуске Съезда с осени 1992-го. Совет по внешней и оборонной политике С.А. Караганова тогда издал доклад парламентского юриста А.Н. Домрина о чрезвычайном положении. Позже на заседании Совета по внешней и оборонной политике в феврале 1994 года Караганов признал, что ни с одним другим докладом Совета у него не было столько проблем, сколько с этим; доклад, в котором содержались многочисленные ограничения права Президента вводить чрезвычайное положение, что также не понравилось Госсекретарю Г.Э. Бурбулису.

Сославшись на телефонный разговор с Биллом Клинтоном, Б.Н. Ельцин отметил, что Запад весьма «обеспокоен судьбой приватизации» в России, и он как Президент РФ намерен перейти в «политическое наступление», август же использовать для «артподготовки»¹.

К конституционному процессу, как показало развитие событий, — это имело прямое отношение. Что говорить, такого рода не-прикрытое давление «наших партнёров» (как сказали бы сегодня) мало вязалось с действительно позитивным и совсем не навязчивым участием международно признанных специалистов, в том числе американских, в экспертизе проекта Конституции и его отдельных положений в 1990–1993 годах. Но за рубежом были различные уровни внимательного изучения нашего конституционного процесса, его задач².

Намерение наступать было обнародовано на встречах с представителями государственных телерадиокомпаний и других СМИ 12 и 19 августа 1993 года: «Если... парламент не примет решения... за не-

¹ См.: Костиков В.В. Роман с Президентом. М., 1997. С. 203–208.

² См. подробнее, напр.: Домрин А.Н. Российский конституционный процесс 1993 года и США. К 20-летию принятия Конституции РФ // Конституционный вестник. № 3 (21). М.: ФКР. 2013. С. 219–253.

го примет решение Президент»¹, с обещанием, что сентябрь будет временем решительной политической схватки по коренному вопросу о власти, Конституции и выборах.

Обещанная «артподготовка» не заставила себя долго ждать.

13 августа 1993 года на совещании Совета глав республик и руководителей региональных, межрегиональных ассоциаций России в столице Республики Карелия г. Петрозаводске был дан старт кампании по преобразованию представительных органов власти путём создания Совета Федерации. Идею создания такого органа, проработанную под руководством С.М. Шахрая, «выдвинули» и «поддержали» представители ряда субъектов Федерации. Они просили Президента учредить новый орган путём подписания Соглашения со всеми участниками Федеративного договора, чтобы он смог собраться на первое заседание в сентябре. Заседание нового органа прошло 18 сентября 1993 года.

Это был очередной ход в борьбе за субъекты Федерации и за определённый механизм реализации Федеративного договора. От федерального центра потребовались серьёзные властные уступки, и Ельцин готов был на них пойти. Уступки нашли отражение в неоднозначном с точки зрения принципов конституционной федерации проекте «Основ законодательства Российской Федерации о реализации Федеративного договора», подготовленных к совещанию.

Это был шаг президентской стороны в поисках выхода из глубочайшего политического кризиса, ослабления федеральными органами власти друг друга, дискредитации самого государства и утраты к нему доверия. Президент подчёркивал, что совет руководителей субъектов будет консультативно-совещательным органом, одновременно указывая, что это «прообраз верхней палаты парламента, так он и создаётся». СМИ цитировали намерение Президента РФ: «Через Совет Федерации мы могли бы выйти на новые выборы и тем самым решить ситуацию двоевластия, пока она не парализовала всю страну»². Замышлялась альтернативная конструкция, готовая, в случае необходимости, обеспечить преемственность государственной власти на переходный период.

¹ Советская Россия. 1993. 14 авг. См. также: Диктограмма пресс-конференции Президента РФ Б.Н. Ельцина от 19 августа 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 310–325.

² Диктограмма пресс-конференции Президента РФ Б.Н. Ельцина от 19 августа 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 320; Известия. 1993. 14 авг.

На совещании в Петрозаводске было признано необходимым провести совместное заседание Конституционного совещания и Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ¹.

16 августа Ответственный секретарь Конституционной комиссии обратился к Президенту и Председателю Верховного Совета РФ с предложением срочно провести переговоры для выработки единого подхода к конституционной реформе². В обращении, в частности, отмечалось:

«К сожалению, на предыдущее обращение, сделанное месяц назад, был получен отрицательный ответ С.А. Филатова, посчитавшего (вместо Президента РФ, которому я писал как непосредственному своему руководителю по Комиссии) нецелесообразным и невозможным наше предложение.

Конституционное совещание как совещательный орган при Президенте РФ не стало оптимальной формой поиска компромисса по проблемам конституционного развития России. Хотя затраты на создание предпосылок для работы, в определённой мере, оправдались, сохраняется политическое препятствие. На Совещании преобладают активисты одной лишь политической силы: государственной партии исполнительной власти и примкнувшей к ней части либерально-демократической интеллигенции.

Важнейшим гарантом того, что новая Конституция будет принята законным путем и воспринята большинством общества, является подготовка и принятие конституционным путем единого согласованного проекта.

Сопоставление двух проектов показывает их существенное сближение, что закономерно. Я считаю, что по целому ряду положений, по структуре и концепции проект Конституционной комиссии остаётся интереснее, сбалансированнее и предпочтительнее. Он четко располагается в „центре“, но версия Совещания приблизилась к нему. По краям же — прежний „президентский“ вариант (свежи еще воспоминания о его спорных положениях), с од-

ной стороны, и — некоторые положения законопроекта В.Б. Исаакова о поправках к действующей Конституции, вкупе со „слободкинским“ вариантом — с другой...

Опираясь на трезвый голос российских регионов, которые требуют от федеральной власти: „Договоритесь!“, надо отказаться от использования проекта Конституции как орудия борьбы и собрать в сентябре согласительный форум для прояснения и разрешения разногласий по конституционной реформе. Согласительный форум для начала может быть сформирован на паритетной основе: по 10 человек от Президента РФ (Конституционного совещания) и Конституционной комиссии / Верховного Совета РФ. При успешном согласовании это позволит в сентябре совместно подготовить действительно единый проект и внести на Съезд в ноябре с.г.

Подчеркиваю, что никакие личные мотивы не движут мною, что бы ни напевали „доброжелатели“. Проект возможного совместного распоряжения был предложен ранее, однако я допускаю внесение в него серьёзных изменений — при подготовке совместного решения в рабочем порядке».

Вскоре был получен ответ Р.И. Хасбулатова: «Олег Германович, я согласен с Вами по ключевому вопросу: необходима совместная работа, сесть за один стол, поговорить, поспорить, найти общую объединительную основу компромисса. Я ещё раз хочу Вам сказать — готов к серьёзной работе с Президентом. Ничего серьёзного против такой работы у меня нет, нет никаких предубеждений. И общество требует от нас этого»¹.

20 августа мы получили ответ и от Б.Н. Ельцина. Президент обратился к Верховному Совету с предложением провести политические консультации на предмет возможности досрочных выборов. Но на него запоздалый парламентский ответ с согласием на консультации от координаторов 10 из 14 депутатских фракций последовал лишь 9 сентября. Три недели для столь раскалённой политически поры оказались непозволительной роскошью. «Не думай о секундах свысока...» А тут целые три недели!

2.

Обещанная Президентом «решительная политическая схватка» разворачивалась в течение первых трёх недель сентября. Шла

¹ См.: Решение Совета глав республик в составе Российской Федерации от 13 августа 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 443.

² См.: «О создании согласованного проекта Конституции Российской Федерации». Повторное обращение Ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину и Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 16 октября 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 306. См. также: Независимая газета. 1993. 18 авг.

борьба между сторонниками жёстких мер и приверженцами компромисса.

Обеспечительной мерой «сентябрьского политического наступления» стало решение Президента РФ о временном отстранении от исполнения обязанностей вице-президента А.В. Руцкого и Первого заместителя Председателя Правительства В.Ф. Шумейко. Действовавшие Конституция (Основной Закон) РФ и Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» не содержали какой-либо нормы о возможности отстранения вице-президента, и парламентское большинство Верховного Совета РФ, посчитав, что этим Указом Президент РФ вторгся в сферу полномочий судебных органов, 3 сентября решило направить в Конституционный Суд РФ очередное ходатайство с просьбой проверить президентский указ на предмет соответствия Конституции РФ.

Реформаторские силы ещё не потеряли надежду на принятие согласованного текста Конституции на ноябрьском Съезде. А непримиримые оппоненты Ельцина продолжали готовиться к отрешению Президента от должности на этом Съезде, лишь подкрепляя аргументы сторонников жёсткой линии в команде Ельцина, что именно Верховный Совет блокирует решение Съезда о принятии новой Конституции.

...По признанию Б.Н. Ельцина, сделанному им в опубликованных в 1994 году «Воспоминаниях», именно в начале сентября 1993 года он принял решение, о котором не знал никто: «Принципиальный выбор мною сделан. Больше такого парламента у России не будет», и сформулировал задачу юридического обеспечения проекта указа своему помощнику В.В. Илюшину: «Количество людей — минимум, работают по отдельным разделам, общую суть не должен знать никто. Срок — неделя»¹. Ю.М. Батурина, тогда — помощник Президента по правовым вопросам, полагает, что решение готовить будущий Указ № 1400 было принято Б.Н. Ельциным, скорее всего, 8 сентября 1993 года в его подмосковной резиденции². 12 сентября в подмосковной резиденции Ново-Огарёво на Рублёво-Успенском шоссе проект указа уже визировали министр обороны П.С. Грачёв, министр внутренних дел В.Ф. Ерин, и.о. министра безопасности Н.М. Голушки и министр иностранных дел А.В. Козырев; на следующее утро на нём «размашисто расписался» Председатель Правительства — Совета Министров В.С. Черномырдин.

¹ Ельцин Б.Н. Записки Президента. М., 1994 (глава «Трудная осень»).

² См.: Батурин Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008. С. 39.

14 сентября на Президентском совете состоялся мозговой штурм по вариантам распуска парламента. Рабочая группа с 22 сентября 1993 года в ежедневном режиме осуществляла как оперативный контроль за ситуацией, так и разработку стратегии поведения президентской команды. Первоначально в группу вошли трое из членов Президентского Совета: Г. Сатаров, Э. Паин и Л. Смирнягин, а также М. Федотов, Г. Бурбулис, советник президента Э. Днепров. Позже к Группе присоединились член Президентского Совета А. Мигранян и А. Яковлев. 11 октября 1993 года в группу, уже в качестве Рабочей группы при Администрации Президента, помимо уже упоминавшихся участников, были включены члены Президентского Совета Ю. Калякин, О. Лацис, С. Ковалёв, Д. Волкогонов, а также Н. Воронцов, А. Лифшиц, А. Макаров и Е. Ясин. Руководителем группы бессменно являлся заместитель руководителя Администрации Президента С. Красавченко¹.

15 сентября предложения Президента поддержали все члены Совета Безопасности, и Б.Н. Ельцин подписал указ. Единственным должностным лицом, который не завизировал указ, где уже стояла подпись Президента РФ Б.Н. Ельцина, стал начальник ГПУ Президента РФ А.А. Котенков. 17 сентября Президент РФ вновь собрал Совет Безопасности. Всё уже было готово к «разгону» парламента, но «силовые» министры предложили отложить обнародование указа в связи с тем, что Р.И. Хасбулатов и А.В. Руцкой, возможно, уже знают о планируемом именно на воскресенье, 19 сентября, президентском Обращении к народу (терялся эффект неожиданности). В итоге Б.Н. Ельцин согласился отложить своё выступление, но лишь на два дня, и дату обнародования указа перенесли на 21 сентября.

Фон становился всё более тревожным. От ответственных сотрудников силовых ведомств, не одобравших планируемую операцию, к руководителям парламента и Конституционной комиссии поступала информация о готовности Президента РФ разрубить «гордиев узел» противоречий одним «простым», но исключительно рискованным ударом. В частности, с предостережением выступил первый заместитель Министра внутренних дел РФ А.Ф. Дунаев.

Делу практической трансформации конфигурации федеральной власти по инерции (или про запас) был подчинён процесс создания

¹ См. подробнее: Мейер М., Соловьевский О., Юсуповский А. Интеллектуальные центры влияния в российском политическом кризисе. Электронная публикация — Русский Журнал, 1997 (<http://old.russ.ru/antolog/1993/meier.htm>).

Совета Федерации. Накануне его первого заседания 17 сентября не сдававшееся руководство Верховного Совета РФ провело в Парламентском центре превентивное совещание с руководителями представительных органов власти субъектов РФ и председателями Советов народных депутатов всех уровней. Крепнущая вертикаль Советов оставалась последней надеждой депутатов.

18 сентября 1993 года в символичном месте — Георгиевском зале Большого Кремлёвского Дворца, там, где 31 марта 1992 года был подписан Федеративный договор, Президент собрал руководителей представительных и исполнительных органов субъектов Федерации. По правде сказать, присутствовали лишь 134 из 175 руководителей регионов. Отсутствовали такие знаковые фигуры, как М.Ш. Шаймиев, К.Н. Илюмжинов, А.М. Тулеев, Ю.Е. Лодкин и некоторые другие влиятельные региональные политики общероссийского значения. Также были некоторые члены Конституционного Суда РФ, Н.Т. Рябов от парламента, С.М. Шахрай от Правительства и руководитель Администрации С.А. Филатов.

Б.Н. Ельцин объявил, что рассматривает первое заседание «как форму конституирования Совета Федерации». Но руководителей регионов собрали не только для цели отладки эффективного механизма реализации Федеративного договора.

«Нельзя вытянуть страну из кризиса, не обновляя конструкции и механизмы федеральной власти, не сформировав новый парламент», — обозначил Президент две самые насущные задачи. «Для трансформации федеральной власти необходима либо новая Конституция, либо, как говорится, малая Конституция, правовой акт о федеральных органах власти; его содержание фактически то же, что и соответствующего раздела проекта новой Конституции. Немалую лепту в его создание внесли и вы, в частности, и на Конституционном совещании. Сейчас эта работа продолжается. Было бы желательно, чтобы вы поддержали эти усилия», — подчеркнул Президент¹.

Руководители регионов, неожиданно для Президента, критически восприняли розданный проект Соглашения об образовании Совета Федерации — органа с весьма существенными полномочиями «содействия единству государственной власти»². Член Конститу-

ционной комиссии, Председатель Верховного Совета Республики Карелия В.Н. Степанов сразу предложил подготовить — в соответствии с требованиями Конституции — проект закона или постановления Верховного Совета РФ об образовании Совета Федерации. Но Президент настоял на протокольном решении «в принципе согласиться с образованием Совета Федерации» и произвольно определил статус заседания как «учредительный Совет Федерации». Хотя проект Соглашения так и не был подписан.

Следующее заседание назначили на октябрь 1993 года для обсуждения финансовых и экономических вопросов с докладом на нём Председателя Правительства РФ. Позже, уже 2 октября, в разгар продолжавшегося сопротивления Верховного Совета и его сторонников неконституционному распуску парламента было издано распоряжение Президента РФ № 673-рп о проведении заседания Совета Федерации в Москве 9 октября 1993 года, затем его перенесли на 5 октября, а потом и вовсе отменили. На заседании предполагалось принять следующее решение «консультативного» Совета Федерации: признать первоочередной задачей проведение выборов в Государственную Думу 11–12 декабря 1993 года и руководствоваться при их проведении Положением о выборах депутатов Государственной Думы¹, речь о котором ещё впереди. Авторы схемы явно искали пути придания видимости легитимности своим действиям.

Но вернёмся к середине сентября 1993 года.

Усиливалось политическое размежевание. На заседании прототипа «Совета Федерации» 18 сентября Президент сообщил, что подписал указ о назначении Е.Т. Гайдара вновь первым заместителем Председателя Правительства, что даже вызвало «шум в зале». (Напомним, что политический компромисс, достигнутый на седьмом Съезде народных депутатов РФ в декабре 1992 года, включал в себя, в частности, назначение Съездом референдума по основным положениям новой Конституции и замену и.о. руководителя Правительства Е.Т. Гайдара на В.С. Черномырдина.) Теперь и от этой части достигнутого компромисса команда Ельцина демонстративно отказывалась.

В тот же день другим указом заблаговременно было определено, что поручения непокорному вице-президенту А.В. Руцкому об осуществлении им отдельных полномочий Президента РФ оформляются только указами и распоряжениями Президента РФ, их осуществление

¹ См.: Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 678. Л. 56–64.

² См.: Проект Соглашения об образовании Совета Федерации от 18 сентября 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 452.

¹ См.: Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 678. Л. 116.

вне установленного порядка определяется как присвоение полномочий Президента РФ, что в соответствии со статьёй 121³ Конституции РФ объявлялось незаконным и недействительным.

В разгар этой «пристрелки» Верховным Советом РФ в последний раз был опубликован проект Конституции РФ, «основные положения которого были одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации и Конституционной комиссией Российской Федерации, доработанный Рабочей группой Конституционной комиссии РФ с учётом предложений субъектов РФ, а также варианта проекта Конституции РФ, обсуждённого на Конституционном совещании (по состоянию на август 1993 г.)»¹.

3.

Наше повествование вплотную подошло к рассказу об апогее фатального политического, а потом и гражданского противостояния, событиях двух недель с 21 сентября по 4 октября 1993 года. Этому периоду мы уделим особое внимание по понятной причине. Колыбелью новой Конституции Российской Федерации были не только Конституционная комиссия и Конституционное совещание с их проектами и дебатами. На тяжёлые «роды» Конституции (совершенно очевидно, что не обошлось без «родовых травм»), без сомнения, самым серьёзным образом повлияли эти трагические события.

Восприятие и оценка их даже по прошествии десятилетий остаются диаметрально противоположными. В документах и определениях одних это совершённый президентской стороной «захват государственной власти» и «государственный переворот»². В документах и определениях других те же действия и события квалифицируются как «вооружённый мятеж» и «попытка вооружён-

¹ Проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации по состоянию на сентябрь 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 355–405.

² См., напр.: Постановления Президиума Верховного Совета РФ, Верховного Совета РФ и Съезда народных депутатов РФ от 21–24 сентября 1993 года; Доклад и Заключение Комиссии Государственной Думы ФС РФ по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября — 5 октября 1993 года; Заключение специальной комиссии Государственной Думы ФС РФ об оценке фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, в связи с событиями сентября-октября 1993 года в г. Москве; Краткая историческая энциклопедия / Институт всеобщей истории РАН; под ред. академика А.О. Чубарьяна. Т. 2. М., 2002. С. 435.

ного государственного переворота», предпринятые сторонниками Верховного Совета¹.

К характеру принятия новой Конституции Российской Федерации данные события имели самое непосредственное отношение и оказывали определяющее воздействие на её содержание.

Подписанный заблаговременно и получивший наконец свой «красивый» порядковый номер Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» был зачитан Президентом РФ в 20 часов 21 сентября 1993 года. Пресловутый Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 был посвящён не чему-нибудь, а именно, и прежде всего, завершению поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации. Внесённые в проект Конституции после него поправки несли на себе очевидный отпечаток произошедшего, остатки компромиссов убирались, президентские полномочия усиливались. В результате этих событий происходило замещение законов президентскими указами и распоряжениями. В один день с ранее назначенными выборами депутатов было назначено всенародное голосование по проекту Конституции, принятие которой прошло, как и хотел Ельцин, без участия Съезда народных депутатов (то есть вопреки пункту 1 части второй статьи 104 тогдашней Конституции (Основному Закону) Российской Федерации) и не по Закону «О референдуме», а по утверждённому указом Положению о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Но обо всём по порядку.

В мотивировочной части утверждалось, что «конституционная реформа в Российской Федерации практически свёрнута. Верховный Совет блокирует решения Съезда народных депутатов РФ о принятии новой Конституции»². В Обращении к гражданам России Президент подчеркнул, что, по логике, седьмой Съезд должен был принять новую Конституцию страны, но руководство Верховного Совета «без всяких внятных объяснений остановило конституционный процесс». Верховному Совету и Съезду народных депутатов предписывалось прекратить их деятельность, вводилась в дей-

¹ См., например: Указы Президента РФ от 6 октября 1993 года № 1587 «О мерах по ликвидации последствий попытки вооружённого государственного переворота» и от 7 октября 1993 года № 1595 «О расследовании вооружённого мятежа в г. Москве» или всё целиком Издание Администрации Президента, сборник «Осень-93. Хроника противостояния» (отв. за выпуск А.П. Сурков. М., 1994).

² «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 457.

ствие «временная система органов государственной власти», на 11–12 декабря 1993 года назначались выборы в проектируемую Государственную Думу.

О референдуме по новой Конституции в Указе № 1400 ничего не говорилось. Конституционной комиссии и Конституционному совещанию пунктом 2 Указа поручалось к 12 декабря 1993 года представить единый согласованный проект Конституции Российской Федерации в соответствии с рекомендациями Рабочей группы Конституционной комиссии. Частью четвёртой пункта 9 Указа № 1400 оговаривалось, что «народные депутаты Российской Федерации, являющиеся членами Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ, могут продолжать работу в составе Комиссии в качестве экспертов».

Последний абзац мотивированной части Указа № 1400 отсылал, конечно же, к итогам референдума 25 апреля 1993 года. Референдуму была посвящена значительная часть аргументации судьи Конституционного Суда РФ Э.М. Аметистова в его особом мнении по данному делу, рассмотренному Конституционным Судом через две недели: «...Решение референдума по какому-либо конкретному вопросу обладает большей юридической силой, чем любые другие законы и Конституция РФ, ибо это решение есть прямое и высшее выражение народовластия... Такое решение было вынесено по двум вопросам — о доверии Президенту Б.Н. Ельцину и о поддержке социально-экономической политики Правительства. Это означает, что любые попытки отрешить от должности или другим путём лишить полномочий законного Президента РФ Б.Н. Ельцина и любые попытки противодействовать проводимым Президентом и Правительством экономическим реформам противоречат высшей воле российского народа, противоправны и нелегитимны»¹.

По иронии, вразрез с идеями конституционности и законности, проповедовавшимися ранее, особое мнение отдельного судьи Конституционного Суда получило признание Президента и его Администрации, а затем и фактическую большую «юридическую силу», не-

жели собственно решение Конституционного Суда РФ по данному вопросу, отвергнутое исполнительной властью как «неправовое».

Это кажется невозможным тем, кто полагает, что особые мнения не имеют юридической силы. Да, особые мнения судьи представляют собой сильнейший контраргумент и, по мысли Верховного судьи США Роберта Хьюза, указывают альтернативный правовой путь, «направлены к разуму грядущего дня, когда последующее решение, быть может, исправит то заблуждение, в которое, как полагает судья, излагающий особое мнение, введён суд»¹. Но в истории 1993 года альтернативная правовая позиция, отстаивавшаяся меньшинством членов Конституционного Суда, была направлена отнюдь не к абстрактному разуму грядущего дня, но, напротив, произвольно определена как магистральная, единственно верная и общеобязательная для противников Ельцина.

Руководители других ветвей федеральной власти были готовы к такому повороту событий. На их стороне была действовавшая Конституция. Стого говоря, подписав и опубликовав 21 сентября 1993 года Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», первым пунктом которого Б.Н. Ельцин «прервал осуществление законодательной, распорядительной, контрольной функций Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ», Президент РФ, в условиях действующих на тот период Конституции Российской Федерации и Закона от 9 октября 1992 года «О защите конституционных органов в Российской Федерации», дал все основания для его отстранения от должности Президента.

В 20 час. 30 мин. 21 сентября состоялось выступление Председателя Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатова перед народными депутатами РФ, представителями СМИ, общественностью. После чего началось экстренное заседание Президиума Верховного Совета.

Параллельно с 21 час. 40 мин. шло экстренное совещание Конституционного Суда РФ, который в 00 час. 45 мин. 22 сентября определил, что Указ и Обращение Президента РФ нарушают 10 статей Конституции (Основного Закона) РФ, что **служит основанием для отрешения Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности**. За решение, продиктованное В.Д. Зорькиным (ответственность в порядке совме-

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э.М. Аметистова к Заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года № 1400 „О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации“ и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 г.» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 488–492.

¹ Цитата по: Уильям Померанц. Постановление Конституционного Суда России о назначении губернаторов субъектов Федерации и особые мнения судей о российском федерализме // Конституционный вестник. 2008. № 1 (19). Декабрь. С. 272.

щённых статей Конституции Российской Федерации), проголосовали: «за» — судьи В.О. Лучин, Н.В. Селезнёв, Н.Т. Веденников, О.И. Тиунов, Б.С. Эбзеев, Ю.Д. Рудкин, В.И. Олейник, Г.А. Гаджиев и сам В.Д. Зорькин; «против» — А.Л. Кононов, Э.М. Аметистов, Т.Г. Морщакова, Н.В. Витрук (перечень приводится в порядке, зачитывавшемся председательствующим при голосовании)¹.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин заявил Верховному Совету: «*Ставя себя над Конституцией, Президент создаёт прецедент, освобождая и всех других субъектов политической жизни от следования её положениям, что неминуемо повлечёт за собой обвальное попрание законности*»².

22 сентября 1993 года Верховный Совет абсолютным большинством голосов установил, что на основании статьи 121⁶ действующей Конституции полномочия Президента РФ Б.Н. Ельцина следуют считать прекращёнными с момента подписания Указа № 1400 — с 20 час. 21 сентября 1993 года, и определил, что обязанности Президента РФ исполняет с того же времени А.В. Руцкой. Б.Н. Ельцин назвал возложение президентских полномочий на А.В. Руцкого «незаконным» и «недействительным». В этот же день состоялись телефонные переговоры Б.Н. Ельцина с Президентом США Б. Клинтоном, Президентом ФРГ Г. Колем, Президентом Франции Ф. Миттераном, которые выразили тому свою поддержку³. По оценке видного российского американского А.Н. Домрина, Указ № 1400 стал крупной «инвестицией» в национальную безопасность Соединённых Штатов⁴.

История с реально принятым конституционными органами государственной власти решением об импичменте Президента РФ, с тре-

тьей в течение трех кварталов 1993 года попытки, которому сам Президент и не думал подчиняться, — имеет не лучшие последствия для нашего движения к правовому государству. Отречение от должности — основной вид правовой ответственности президента. Декларируя формально верховенство Конституции и основанных на ней законов, исполнительная власть России неоднократно и без всяких колебаний преступала их в начале 1990-х годов всякий раз, когда того требовала «политическая целесообразность», которую субъективно определяли отдельные должностные лица, политики и аналитические центры, работавшие на них. В этом наше существенное отличие, например, от США, где возбуждение процедуры импичмента, проведение в её рамках расследований и вынесение соответствующего решения является отнюдь не «спящей» прерогативой американской законодательной власти. Значение импичмента при этом, по справедливому наблюдению того же А.Н. Домрина, определяется не столько числом должностных лиц, отстранённых от должности, сколько своего рода воспитательно-предупредительным, превентивным эффектом данного механизма¹.

Верховный Совет РФ принял решение о созыве десятого чрезвычайного (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации. К Дому Советов Российской Федерации начали стягиваться сторонники принятых российскими депутатами решений — защитники действовавшей Конституции (Основного Закона) России. Некоторые исследователи называют их ёрнически «защитниками Консти-

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года № 1400 „О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации“ и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 г.» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 486–487.

² Другую точку зрения на решения Конституционного Суда РФ, Верховного Совета РФ и десятого Съезда народных депутатов РФ см., напр.: Шейнис В.Л. Взлёт и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. С. 530–532 и примеч. 34–37 на с. 570–571.

³ См.: Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М., 2001. С. 361.

⁴ См.: Домрин А.Н. Российский конституционный процесс 1993 года и США. К 20-летию принятия Конституции РФ // Конституционный вестник № 3 (21). М.: ФКР. С. 224.

¹ Отличием американского института импичмента президента от российского, является более чёткая, комплексная система «сдержек и противовесов», серьёзно ограничивающая исполнительную власть США. Импичмент — это процедура отстранения не только президента от должности Конгрессом и не только за нарушение закона. Субъектом ответственности могут быть вице-президент и любые иные гражданские должностные лица США, в том числе судьи, за взяточничество или другие важные преступления и проступки (*misdemeanors*) (разд. 4 ст. II). Понятие «важные преступления и проступки» не определяется американским правом, но принято считать, что оно включает в себя любые серьёзные («кважные») правонарушения: от злоупотребления своими полномочиями до откровенной коррупции, от «неуважения» к другим ветвям власти до банальных растрат государственных средств или имущества и т.п. За последние 60 лет процедура импичмента была инициирована против 6 из 12 президентов США: Трумэна, Никсона, Рейгана, Буша-старшего, Клинтона и Буша-младшего, т.е. против каждого второго президента страны! См.: Домрин А.Н. Конституционная процедура импичментов в США // Журнал российского права. 2004. № 7. С. 146–156.

туции 1978 года», однако после поправок 1990–1993 годов это была уже Конституция демократической России.

Активизировались эксперты и аналитики Президентской стороны, члены Президентского Совета 22 сентября оказались в составе оперативной аналитической группы, а 11 октября они были включены в состав Рабочей группы по оперативному аналитическому обеспечению мероприятий конституционной реформы при Администрации Президента.

Президентская сторона продолжала наращивать давление, до поры до времени оно было дозированым и даже с «компенсациями»¹. По наблюдению И.Г. Шаблинского, с 22 сентября по 1 октября 1993 года Б. Ельцин напористо прессингует по всему «правовому полю», едва ли не каждый день появляются его новые указы. «Смысл этих актов — стремление примирить противников Указа о „постепенной конституционной реформе“ с его важнейшими пунктами... хоть как-то компенсировать им предполагаемый экономический и моральный ущерб, сбалансировать исходные условия нового раунда борьбы за власть»². Впрочем, далеко не все эти акты достигли своей цели.

4.

23 сентября 1993 года в 22 часа открылся десятый (чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации³.

¹ Следует упомянуть, в частности, изданные Президентом РФ 25 сентября 1993 года в порядке борьбы за отдельные депутатские души Указы № 1435 «О социальных гарантиях для народных депутатов РФ созыва 1990–1995 гг.», сливший депутатам материальные льготы и крупное единовременное вознаграждение; № 1433 «Об имуществе Верховного Совета РФ», предусматривавший передачу имущества Администрации Президента РФ; № 1446 «О Комиссии по передаче дел Верховного Совета РФ», председателем которой стал вчерашний член Президиума Верховного Совета РФ А.П. Починок; а также от 30 сентября № 1508 «О повышении должностных окладов работникам органов представительной и судебной власти, прокуратуры РФ».

² Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989–1995 гг.). М., 1997. С. 176.

³ В 2010 году усилиями С.Н. Бабурина, Г.В. Саенко и других бывших народных депутатов РФ по его материалам было опубликовано издание «Десятый (чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 21 сентября — 4 октября 1993 года. Стенографический отчёт: в 3 т.» (М.: Издательство РГТЭУ, 2008). Оно завершило серию стенографических отчётов всех Съездов народных депутатов РСФСР (РФ) 1990–1993 годов. В декабре 2012 года С.Н. Бабурин был снят

Политические противники и критики Съезда утверждают, что он не состоялся, и считают его «собранием депутатов, назвавшимся десятым Съездом, никогда не имевшим законного кворума». Это не так.

23 сентября к открытию Съезда прибыли 638 народных депутатов России (кворум, по мнению президентской стороны, составлял 693 народных депутата РФ; по мнению же председательствующего на Съезде, кворум считался от 941 народных депутатов РФ без учёта перешедших на работу в органы исполнительной власти, но это решение Верховного Совета РФ ещё предстояло подтвердить самому десятому Съезду); на 10 час. 24 сентября зарегистрировались уже 653 народных депутата РФ, а под утро 25 сентября — 689. Продолжавшие прибывать депутаты уже не могли попасть в здание Верховного Совета, но пытались передавать на Съезд заявления о прибытии для участия в работе Съезда. Блокада Дома Советов вовсе не случайно началась с 24 сентября — надо было сорвать легитимное заседание. Были стянуты подразделения московской милиции и внутренних войск МВД России. Как уверял мэр г. Москвы Ю.М. Лужков, «мы его [здание] заблокировали в четверг после нападения на штаб СНГ с тем, чтобы не дать возможности оружию выплысиваться снова на улицы Москвы»¹.

В условиях демонстративного неисполнения решения Конституционного Суда РФ ожидаемым стало принятие Съездом закона, согласно которому лица, находившиеся на государственной службе в органах исполнительной власти РФ, не могли являться народными депутатами РФ. Здесь и далее автор с полной ответственностью использует определения «Десятый чрезвычайный (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации» и «Президент Российской Федерации» (имеется в виду Б.Н. Ельцин), а не их сурро-

с поста ректора издавшего этот том вуза. См. переписку О.Г. Румянцева с Администрацией Президента РФ по данному вопросу: Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 201. Кроме этого, в сентябре 2013 года историком Г.В. Белонучкиным издана уникальная реконструкция «Ведомостей Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ» — собрания актов, принятых, выпущенных и разосланных, но преимущественно не опубликованных официально до Указа № 1400 («Ведомости...» № 38 от 21 сентября 1993 года, 151 акт), а также принятых в Доме Советов РФ с 21 сентября по 4 октября 1993 года («Ведомости...» № 39 от 6 октября 1993 года, 173 акта, из которых несколько десятков опубликованы впервые). См.: <http://politika.su/1993/>.

¹ Цитата по: «Осень-93». С. 325.

гатные политизированные «кантонимы» типа «собрание депутатов» или «просто гражданин» Б. Ельцин.

Депутатское большинство, так же как и Президент, действовало в чрезвычайных обстоятельствах. В Постановлении от 24 сентября 1993 года «О политическом положении в Российской Федерации в связи с государственным переворотом» Съезд оценил действия Президента РФ Б.Н. Ельцина как государственный переворот и подтвердил, что его президентские полномочия прекратились¹.

Следом была принята новая редакция июльского Закона РФ № 5810-1 «О порядке принятия Конституции Российской Федерации» с существенно видоизменённой ответственностью за его умышленное нарушение. Согласно статье 7 Закона не применялись сроки давности к должностным лицам, совершившим государственные преступления, связанные с умышленным нарушением должностным лицом РФ установленного Законом порядка принятия Конституции РФ, принятием или подписанием им документа, полностью или частично заменяющего Конституцию (Основной Закон) РФ, временным приостановлением действия отдельных её статей с нарушением порядка, установленного Конституцией, а также умышленным неисполнением решения, принятого всенародным голосованием (референдумом)².

Принципиально важным решением Съезда (с точки зрения объективной оценки произошедшего) стало конструктивное Постановление «О досрочных выборах народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации», принятое вечером того же дня. Проект постановления подготовили совместно вчерашние порою непримиримые оппоненты — Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РФ Р.Г. Абдулатипов и Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев, он и был доработан в редакционной комиссии Съезда.

Десятый Съезд нашёл в себе силы исправить промах, совершённый за полгода до того на предыдущем, девятом Съезде народных депутатов РФ, когда депутатское большинство излишне самоуверенно отвергло в марте 1993 года внесённый Б.Н. Ельциным, Р.И. Хасбулатовым, В.Д. Зорькиным и В.С. Черномырдиным проект «конституционного соглашения», ключевой пункт 2 которого как раз предус-

матривал назначение одновременных досрочных выборов народных депутатов РФ в двухпалатный высший законодательный орган государственной власти и Президента РФ на 28 ноября 1993 года¹.

Теперь же десятый Съезд постановил провести одновременные выборы не позднее марта 1994 года при условии нормальной конституционной деятельности органов представительной, исполнительной и судебной власти, а также обеспечения плюрализма мнений в средствах массовой информации. Запомните эти условия, они важны для ответа на вопрос: почему позже Дом Советов дезавуировал «нулевое соглашение», подписанное его представителями на переговорах с президентской стороной 1 октября 1993 года?

Принятием данного решения была подведена черта под первым этапом событий, которые дальше могли развиваться либо по пути выполнения данного «нулевого варианта», то есть одновременных выборов, либо по пути силовых действий.

Последующие дни прошли в борьбе за эти альтернативные сценарии.

5.

Президент предпринял свои меры: Указом № 1434 объявил о проведении 12 июня 1994 года досрочных президентских выборов, Указом № 1438 сформировал Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (Председателем которой назначил нового верного соратника — Н.Т. Рябова). Позже, после разгрома оппонентов, 6 ноября 1993 года Президент объявил, что более не считает себя связанным Указом от 25 сентября № 1434 и назначенными досрочными выборами Президента РФ, для которых новое Федеральное Собрание должно было в первые месяцы своей работы принять закон о выборах Президента.

Одновременно принимались меры по ужесточению исполнительской дисциплины. Особо отличалось распоряжение Совета Министров — Правительства РФ от 25 сентября 1993 года № 1698-р «О средствах массовой информации в период поэтапной конституционной реформы». В знак протеста против неприкрытой цензуры недавний соратник по клубу «Перестройка» Г.О. Павловский ушёл с поста руководителя информационного агентства «Постфактум», вы-

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 715.

² См.: Закон РФ от 24 сентября 1993 года № 5810-1 «О порядке принятия Конституции Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 719.

¹ См.: Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О преодолении кризиса власти и сохранении конституционного строя Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 1. С. 799–800.

разив протест против нового информационного порядка. По Указу Президента РФ № 1452 «Об ответственности лиц, противодействующих поэтапной конституционной реформе» должностные лица в случаях отказа исполнять решения Президента РФ и Правительства РФ либо им противодействующие подлежали увольнению. Указом от 27 сентября № 1465 «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» было установлено важное для будущего Федерации положение, ранее вызывавшее бесконечные споры с регионами (воистину нет худа без добра!): по предметам исключительного ведения РФ и совместного ведения органы исполнительной власти субъектов РФ теперь входили в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации и подчинялись Правительству РФ; на это же был направлен Указ Президента РФ от 29 сентября № 1504 «О взаимодействии Совета Министров — Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ в период поэтапной конституционной реформы».

Продолжалось правовое обеспечение мероприятий самой «поэтапной конституционной реформы». 26 сентября 1993 года была образована Комиссия законодательных предложений при Президенте РФ, председателем которой был назначен член Конституционной комиссии, активный участник Конституционного совещания М.А. Митюков, а руководителем и заместителем руководителя аппарата — опытные парламентские юристы, главные специалисты Л.И. Брычёва и И.В. Котелевская. «Комиссия Митюкова» работала в нескольких направлениях: создания концепции будущего парламента; разработки законопроектов о статусе депутатов Государственной Думы и Совета Федерации (в первом созыве были именно депутаты Совета Федерации), а также Регламентов палат; наконец, подготовки ряда законопроектов, с ходу запускавших деятельность нового парламента. Позже, в ноябре 1993 года, как вспоминает М.А. Митюков, обсуждалась идея преобразования данной Комиссии в Государственный Совет — орган предварительного конституционного контроля проектов законов; идея осталась нереализованной.

30 сентября 1993 года распоряжением № 668-рп была образована рабочая группа по правовому обеспечению выполнения Указа № 1400 (руководитель: С.М. Шахрай; члены группы: Ю.М. Батурин, Ю.Х. Калмыков, А.А. Котенков, М.А. Митюков, С.А. Хохлов, И.Г. Цыганенко). Между тем градус противостояния нарастал.

Прибывавшие на Красную Пресню граждане образовали беспрочный митинг в поддержку Верховного Совета. Неуступчивость на-

родных депутатов РФширила число их сторонников в столице и во многих регионах. Несмотря на разнуданную одностороннюю пропаганду и развязанную диффамацию депутатского корпуса в средствах массовой информации, которым ещё верили, эпоха гласности началась только позавчера.

Это привело к активизации давления президентской стороны на Дом Советов. Утром 28 сентября началось его полное блокирование; подъезды и подходы к зданию были перекрыты поливальными машинами, вдоль ограждений протянулась «спираль Бруно» — противопехотное заграждение в виде цилиндрической спирали диаметром 70–130 см, сплетённой из нескольких пересекающихся нитей колюче-режущей проволоки. Были отключены свет, телефоны, канализация. Мобильных телефонов тогда у депутатов, напомню, не было, не говоря уже об Интернете (первый GSM-оператор начал работу в России в 1994 году, первый звонок по трёхкилограммовому сотовому телефону в России сделал за два года до событий мэр Санкт-Петербурга Собчак¹).

Дом Советов оказался почти отрезанным от внешнего мира. «Почти» — потому что добровольцы-диггеры помогали эту связь поддерживать через подземные коммуникации. Что и 25 лет спустя вызывает неудовольствие членов команды Ельцина².

Когда Комиссия Государственной Думы по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября — 5 октября 1993 года, попыталась установить — кто из должностных лиц принял решение об организации полной блокады Дома Советов, первый заместитель Министра внутренних дел РФ В.А. Васильев заявил: «Документов, подтверждающих решения МВД России об ограничении доступа в здание Дома Советов РФ про-довольствия и медикаментов, а также о временном запрещении

¹ В беседе с автором этих строк А.В. Руцкой признал, что в распоряжении руководства Дома Советов в тот момент было всего шесть переносных спутниковых телефонов (у самого Руцкого, у Р.И. Хасбулатова, руководителей служб их безопасности, а также у В.П. Баранникова и А.Ф. Дунаева).

² Руководство Администрации Президента отдало приказ о блокировании подземных коммуникаций, которые могли быть использованы защитниками Белого дома в качестве путей отступления. Однако этот приказ не был выполнен. Е.В. Савостьянов, начальник столичного управления Министерства безопасности, принял решение не блокировать подземные коммуникации, любой взрыв в условиях замкнутого пространства мог привести к большому количеству жертв. Защитникам Белого дома была оставлена возможность покинуть свои позиции.

движения транспорта и пешеходов в районе Дома Советов РФ и обещание лицам, находившимся в Доме Советов РФ и желавшим его покинуть, возможности свободного выхода из здания и с прилегающей к нему территории, в МВД России нет¹.

В Кремле собрался Совет Безопасности. Было принято ультимативное решение установить для Дома Советов крайний «срок сдачи оружия — 4 октября»². Эту установку все должностные лица исполнительной власти повторяли позже, всё оставшееся время, словно удобную отмазку-заклинание, в ответ на любые попытки политических переговоров в целях политического решения.

Между тем в осаждённом Доме Советов шла работа в кабинетах Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ. Разрабатывался пакет документов по выводу страны из политического кризиса. В кабинете автора этих строк работал один из своего рода чрезвычайных штабов, находившихся в прямой связи с руководителями парламентского сопротивления А.В. Руцким и Р.И. Хасбулатовым. Шла подготовка к переговорам с президентской стороной, формальным и неформальным.

Деятельность эта была направлена на реализацию важнейшего в политическом плане Постановления Съезда от 24 сентября 1993 года № 5813-1. Оперативно подготовили пакет документов по правовому обеспечению досрочных выборов депутатов и Президента. Главный из них — проект закона РФ о конституционной реформе. Законопроект состоял из четырёх частей: изложения в новой редакции глав Конституции о федеральной законодательной власти, Президенте РФ и федеральной исполнительной власти; дополнительной главы о Совете субъектов РФ, ставшей ответом на настойчивость самих регионов; порядка деятельности противоборствовавших высших органов федеральной власти в период до выборов; наконец, норм, обеспечивающих проведение досрочных выборов Президента и парламента. Предполагалось, что проект такого закона будет внесён Конституционным Судом РФ на Совет субъектов РФ для согласования (отдавалась дань реалиям дня) и затем на Съезд народных депутатов РФ для утверждения. Над документами работали В.И. Лафитский, О.Г. Ру-

мянцев, Ф.В. Цанн-Кай-Си и К.В. Янков при удалённом экспертном участии В.Д. Зорькина¹.

Но была не столько работа с документами, сколько собственно политическая деятельность по обеспечению исполнения решений осаждённого парламента. Настаивавшего на политическом решении, предусматривавшем отмену Указа № 1400 и связанных с ним решений десятого Съезда с последующим проведением одновременных выборов депутатов и Президента. Получившего поддержку Конституционного Суда РФ и руководителей многих регионов. Вопрос о политическом решении стал главным предметом актуальности политиков.

В частности, автор этих строк вышел из Дома Советов РФ 28 сентября 1993 года по согласованию с А.В. Руцким и Р.И. Хасбулатовым для проведения именно переговоров членочной дипломатии: 28–30 сентября 1993 года состоялись мои конфиденциальные, продолжительные встречи с первым Президентом СССР М.С. Горбачёвым, Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным, Председателем Правительства В.С. Черномырдиным, Секретарём Совета Безопасности О.И. Лобовым, Министром внутренних дел РФ В.Ф. Ериным, Министром обороны РФ П.С. Грачёвым, членами президентского совета А.М. Миграняном и Г.А. Сатаровым, полномочным представителем Президента в г. Москве В.Ф. Комчатовым, Президентом Республики Калмыкия и Российской палаты предпринимателей К.Н. Илюмжиновым, Президентом Республики Ингушетия Р.С. Аушевым, председателем Конгресса русских общин Д.О. Рогозиным, Патриархом Московским и Всех Руси Алексием Вторым, Председателем синодального отдела внешних церковных связей Митрополитом Кириллом. Обсуждались пути перехода к «нулевому варианту».

На конфиденциальных встречах автора этих строк с членами президентской команды, проходивших в те дни и являвшихся частью усилий по обеспечению переговорного процесса, я, увы, ни разу не слышал намёков на согласие с предложенным парламентом в постановлении Съезда от 24 сентября «нулевым вариантом». Напротив, члены Совета Безопасности, уважаемые мною и уважавшие меня (ведь приняли без проволочек) Председатель Правительства В.С. Черномырдин и секретарь Совбеза О.И. Лобов, каждый по отдельности для на-

¹ Доклад Комиссии Государственной Думы ФС РФ по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября — 5 октября 1993 года.

² См.: Хасбулатов Р.И. Великая российская трагедия. Т. 2. М., 1994. С. 292; Ельцин Б.Н. Записки Президента. М., 1994. С. 375.

¹ См.: Проект закона РФ от 3 октября 1993 года «О конституционной реформе и обеспечении досрочных выборов депутатов РФ и Президента РФ» // «Конституционный вестник». 1994. № 1 (17); «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 745.

чала накормив меня, оголодавшего в блокадном Доме Советов, кремлёвским чаем с бутербродами, нашли по-мужски и по-товарищески возможность — показывая при этом куда-то наверх и всем видом демонстрируя очевидную неловкость — сообщить горькую правду-матку, что политического решения, увы, Олег Германович, не ждите, его не будет, лучше передайте своим, чтобы сдавали оружие...

29 и 30 сентября 1993 года в Москве в здании Конституционного Суда РФ при участии автора этих строк прошло Совещание субъектов Федерации (первоначально названное «Советом Федерации») с участием руководителей и представителей органов государственной власти и управления 62 регионов, а также народных депутатов РФ. Совещание потребовало от федеральных органов исполнительной власти, Правительства РФ и Съезда реализовать политическое соглашение об одновременных досрочных выборах Президента и высшего законодательного органа РФ не позднее первого квартала 1994 года¹. В случае невыполнения требования о прекращении блокады Дома Советов руководители регионов пообещали принять все необходимые меры экономического и политического воздействия, обеспечивающие восстановление конституционной законности в полном объёме.

На Совещании выступил представитель Патриарха Московского и Всех Руси Алексия Второго архимандрит Феофан, ознакомивший участников с призывом Патриарха к конфликтующим сторонам сесть за стол переговоров, для чего Патриарх предложил свою резиденцию в Свято-Даниловом монастыре.

Однако тут же Б.Н. Ельцин на встрече с руководством «Объединённого комитета Демократических организаций России» заявил о неприемлемости «нулевого варианта» для разрешения политического кризиса. «Нулевой вариант» был отодвинут представителями Президента РФ и на переговорах, проходивших в рамках посреднических усилий Русской Православной Церкви с 1 по 3 октября в Даниловом монастыре². Политические вопросы, по ультимативному мнению Президента, можно было рассматривать лишь на втором этапе, после реализации

подписанного Протокола первого этапа, предусматривавшего безоговорочный сбор и складирование нештатного оружия¹, находившегося в Доме Советов, и необходимого восстановления систем обеспечения здания Дома Советов. Исполнение задач второго этапа (до которого дело так и не дошло) должно было, по мнению руководителя президентской Администрации С.А. Филатова, происходить при согласовании и выполнении некоторых правовых и политических гарантий².

1 октября 1993 года в 2 час. 40 мин. забрезжил было лучик надежды: в целях снятия остроты противостояния Протокол № 1 был подписан представителями сторон в составе С.А. Филатова, О.Н. Соколовца, Ю.М. Лужкова от Президента и В.С. Соколова и Р.Г. Абдулатипова от парламента.

Десятилетия спустя участники тех событий по-разному оценивают возможность достижения согласия на этих переговорах. С.М. Шахрай утверждает, что глава президентской Администрации Сергей Филатов, помощник Президента Юрий Батурин и сам Шахрай уговорили Ельцина согласиться на так называемый нулевой вариант: одновременные перевыборы и президента, и парламента, после такой уступки вооружённое противостояние должно прекратиться. Ю.М. Воронин, напротив, утверждает, что если бы «текст президентского предложения» действительно существовал, то руководитель президентской Администрации Филатов непременно озвучил бы его на переговорах в присутствии Патриарха Алексия Второго, а пресс-секретарь Президента Костиков распространял бы его во всех СМИ. К сожалению, подчеркивает Воронин, таких шагов со стороны Б. Ельцина и его Администрации предпринято не было.

Так или иначе, факт остается фактом: переговоры окончились ничем. Позже, 19 октября 1993 года на вопрос корреспондента: «Предпринимали ли Вы лично или сотрудники Вашего аппарата попытки связаться с Руцким и Хасбулатовым?» Ельцин дал откровенный ответ: «Каких-либо специальных попыток установить контакт с бывшим вице-президентом и бывшим председателем парламента я лично не предпринимал...»³.

¹ См.: Проект меморандума Совета Федерации от 29 сентября 1993 года, Решение Совещания субъектов Федерации от 30 сентября 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 731–732.

² См.: Переговоры между представителями Президента Российской Федерации и представителями Верховного Совета Российской Федерации в Свято-Даниловом монастыре 1–3 октября 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 737.

¹ Согласно распоряжению Президента РФ № 651-рп «О передаче Департамента охраны Верховного Совета РФ МВД России» он передавался в МВД, «в том числе в оперативное подчинение». См.: САПП. 1993. 27 сент. № 39. Ст. 3611.

² См.: «Осень–93». С. 326.

³ См. полемику Ю.М. Воронина и С.М. Шахрая в: Неотвратимость октября // Московский комсомолец. 2013. 20 окт.

Вскоре сам Протокол № 1 был денонсирован в Доме Советов, подписание его было названо ошибочным, так как предварительно не были выработаны условия вхождения в конституционное поле в соответствии с упоминавшимся выше решением десятого Съезда народных депутатов. На утреннем заседании Съезда Председатель Совета Республики Верховного Совета РФ В.С. Соколов был вынужден признать, что он не имел полномочий от Съезда для подписания Протокола № 1 на переговорах в Свято-Даниловом монастыре. Это заявление вызвало создание новой депутатской группы для ведения переговоров, которая должна была руководствоваться условиями, изложенными в предложенном заместителем Председателя Верховного Совета РФ Ю.М. Ворониным и одобренном на заседании Съезда «Плане действий по разблокированию Дома Советов России»¹.

Подготовленный членами и экспертами Конституционной комиссии проект закона о конституционной реформе был передан автором этих строк Председателю и судьям Конституционного Суда, а также руководителям регионов. А 2 октября 1993 года — в уже разблокированном было Доме Советов — секретарю Президиума Верховного Совета РФ В.Г. Сыроватко, который в неординарной, далёкой от парламентской обстановке, тем не менее, расписал его для срочного рассмотрения на десятом Съезде. Парламент функционировал и 2, и 3 октября 1993 года, продолжая думать о том, что предстоит сделать в конституционно-правовой сфере для прекращения накрывавшего Россию мрака правового беспредела.

6.

3 октября 1993 года в яркий солнечный день проходил много-людный народный митинг в поддержку Верховного Совета Российской Федерации. Это было похоже на народное восстание, свидетельствуют очевидцы. Люди пошли к Дому Советов. Дивизия Дзержинского неожиданно сняла оцепление, то непрглядное кольцо из автомашин и заградительных сооружений, что окружало Белый Дом вот уже как 10 дней. Что это было — хитроумная жестокая спецоперация или момент единения силовиков с народом?.. При подходе к зданию бывшего СЭВа — Мэрии Москвы демонстранты были обстре-

ляны из окон, о чем многократно свидетельствовали очевидцы; провокация была подавлена — мэрия была взята штурмом. Поступила команда руководства освобождённого от блокады Дома Советов Российской Федерации выдвинуться в Останкино с целью прорыва информационной блокады и организации телевизионного обращения к жителям страны. На перехват поехавшей к телекентру разночинной команды под руководством генерала, бывшего народного депутата СССР А.М. Макашова по приказу Кремля прибыла группа отряда «Витязь». Вместо доступа к эфиру получился бой. Его использовали как спусковой крючок для подавления Дома Советов Российской Федерации, самих Советов и их сторонников.

3 октября 1993 года в 19 час. В.С. Черномырдин принял В.Д. Зорькина, который ещё раз попытался договориться о принятии «нулевого варианта».

Однако почти одновременно с этим с 19 час. 26 мин. до 22 час. 15 мин. произошли трагические столкновения у телекентра «Останкино». Телевидение транслировало в одностороннем ключе поданные сверхэмоциональные призывы государственных и общественных деятелей — сторонников Президента к москвичам, некоторые из них стали собираться возле здания Моссовета.

То, что передавали по радио и ТВ, было невыносимо. Поэтому в полночь автор этих строк пошёл в здание Мэрии, позвонил в студию радиостанции «Эхо Москвы» и дал пространное интервью: чего же хочет выстоявшая — какказалось в ночь на 4 октября 1993 года — парламентская сторона. И после эфира вернулся в Дом Советов, но с очень тяжёлым предчувствием. Это был выбор — вернуться или остаться по другую сторону незримой черты, проведённой уже вокруг Дома Советов. Шаг был сделан... Я вернулся, чтобы успеть ещё провести ночное заседание в кабинете Ответственного секретаря Конституционной комиссии и подготовить предложения по составу «Правительства национального согласия»¹.

На другом ночном совещании — в Министерстве обороны в российском военном командовании обозначился раскол по вопросу применения войск в Москве.

Е.Т. Гайдар откровенно вспоминал, что «решение принималось в ночь с 3-го на 4-е, когда стало абсолютно очевидно, что, если во-

¹ См. также: Протокол от 1 октября 1993 года заседания Военного совета обороны Дома Советов России по обсуждению результатов переговоров делегации Съезда народных депутатов Российской Федерации с представителями Правительства Черномырдина В.С. // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 738.

¹ См.: Проект указа и.о. Президента Российской Федерации А.В. Руцкого от 3 октября 1993 г. «О назначении членов переходного Правительства РФ» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 759.

енные не начнут действовать, мы сами раздавим тех, кто начал беспорядки. Атмосфера была напряжённой. Предлагался и второй вариант: мы просто раздадим своим сторонникам автоматы. За Ельцина на то время было 85% человек, а против — всего 15%. Так что мы могли бы проиграть, только если бы были абсолютно беспомощны. Просто при втором варианте было бы гораздо больше крови. Когда военные поняли, что в случае чего мы просто возмёмся за оружие, тогда они и начали действовать. Это было примерно в 2 часа ночи»¹.

От имени высшего политического руководства России были «определены безотлагательные меры по обеспечению чрезвычайного положения», что называется, и отдан приказ о вводе в Москву подразделений российской армии для подавления сторонников Верховного Совета.

4 октября между 7 и 9 часами утра начался обстрел здания Белого Дома из пушек и крупнокалиберных пулемётов БТР, БМП и танков. Здание загорелось в районе башни. В 7 час. 25 мин., разрушив баррикады у Дома Советов, на площадь Свободной России прорвались пять БМП, которые начали расстреливать людей на баррикадах и также открыли прицельный огонь по окнам Дома Советов.

В ходе заседания специальной комиссии Госдумы 8 сентября 1998 года генерал Виктор Сорокин, занимавший в октябре 1993-го должность заместителя командующего Воздушно-десантных войск, подразделения которых участвовали в расстреле парламента России, показал: «Где-то около 8 часов подразделения выдвинулись к стенам Белого дома... Во время выдвижения подразделения в полку погибло 5 человек и 18 были ранены. Расстреливали сзади. Я сам это наблюдал. Стрельба велась со здания американского посольства... Все погибшие и раненые были расстреляны сзади...». Расследование показало: у очевидцев и участников событий октября 1993 года есть новый важный аргумент для того, чтобы утверждать — да, действительно, стреляли с крыши посольства США в Москве².

¹ Уроки Октября // Новое время (*The New Times*). 2008. № 39 (85). 29 сент.

² В 2013 году на частном сайте американской «Ассоциации дипломатической учебы и тренинга» были опубликованы воспоминания сотрудника политического отдела посольства США в Москве (1991–1994 годы) Уэйна Мерри о пулевом ранении в шею морского пехотинца, капрала Белла, которое тот получил, находясь на крыше американского посольства во время штурма Дома Советов 4 октября 1993 года. Дипломат Мерри не отвечает на вопросы о том, что капрал там делал и при каких обстоятельствах был ранен. Первым из российских исследователей

Между тем в тёмном зале Совета Национальностей обесточенного Дома Советов РФ с переклички-регистрации народных депутатов РФ началось последнее заседание Съезда¹. Депутаты приняли своё политическое завещание — обращение к гражданам России².

Вскоре последовал захват здания Дома Советов Российской Федерации³.

Народные депутаты собрались в зале заседаний Совета Национальностей. Была проведена перекличка оставшихся. В здании появились офицеры и бойцы «Альфы». Надо позаботиться о руководителях Дома Советов, о которых, кажется, позабыли!.. Не дожидаясь начала вывода из здания основной части народных депутатов, в период между 17 и 18 часами автор этих строк поднялся сначала к забаррикадировавшемуся в своём кабинете на 5 этаже А.В. Руцкому, после разговора с которым от дверей кабинета двинулся вглубь тёмного холла, который уже заволокло дымом, навстречу «инопланетянам» в боевой экипировке спецназа — бойцам «Альфы» и их командиру, полковнику Проценко — в гражданском порыве предотвратить силовой захват теми и.о. Президента России. А.В. Руцкой вышел. Затем вместе с народным депутатом СССР С.З. Умалатовой и народным депутатом РФ И.А. Шашвиашвили мы спустились по усыпанным стеклом лестницам в кабинет Р.И. Хасбулатова, подбодрили председателя Верховного Совета, помогли одеться и также спуститься к подъезду № 1 Белого Дома.

на этот малоизвестный факт обратил внимание А.Н. Домрин. См.: Домрин А.Н. Еще раз к вопросу о роли США в конституционном перевороте 1993 года // Конституционный вестник. № 4 (22). (Готовится к печати.)

¹ См.: Список народных депутатов Российской Федерации, находившихся в Доме Советов Российской Федерации 4 октября 1993 года (Результаты регистрации народных депутатов Российской Федерации на заседании десятого чрезвычайного (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации 4 октября 1993 года, проведённой секретарём Президиума Верховного Совета Российской Федерации В.Г. Сыроватко) // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 765–777.

² См.: Из стенограммы последнего заседания десятого чрезвычайного (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации. Принятие обращения «К гражданам России!» (Дом Советов Российской Федерации, зал заседаний Совета Национальностей, 4 октября 1993 года. 15:40) // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 778–782.

³ См. подробнее: Говорухин С.С. Великая криминальная революция. М.: Андреевский флаг, 1993; Зайцев Г.Н. «Альфа» — моя судьба. М., 2007. С. 14–29.

А.В. Коржаков, коллега автора этих строк по тесной работе с Б.Н. Ельциным в 1990–1992 годы (наши кабинеты даже находились один под другим, Ельцина — на 3-ем этаже Дома Советов, а мой строго под ним на 2-ом этаже), подал мне знак — оставаться [в подъезде № 1 взятого здания]! Я подчинился. Понял же истинный смысл жеста Коржакова я гораздо позже. Руцкого и Хасбулатова Коржаков увёз с собой. Были арестованы также В.А. Ачалов, В.П. Баранников и А.Ф. Дунаев. В сопровождении сотрудников службы безопасности Ельцина, спецподразделений «Альфа» и «Вымпел» они были этапированы в СИЗО Министерства безопасности России «Лефортово». По признанию бывшего генерального прокурора, до того — народного депутата СССР А.И. Казанника (после избрания в Верховный Совет СССР в 1988 году он уступил своё место никому иному, как Б.Н. Ельцину), он получил информацию, что задержанных могли ликвидировать **при попытке к бегству**, каковой «инициативе» Генеральный прокурор и порядочный человек резко воспротивился.

Народных депутатов вывели и автобусами вывезли из Дома Советов «альфовцы», руководителей сопротивления — служба безопасности Президента... А что было делать оставшимся? Нам предстояло выбираться из здания самостоятельно под пулями, выпущавшимися по нам, живым мишениям, с крыш окружавших Дом Советов зданий. Это был лишь первый круг ада из тех, которые предстояло ещё пройти в этот вечер и эту ночь.

Перестрелка в Доме Советов продолжалась до вечера 5 октября 1993 года. По данным комиссии Государственной Думы, в ходе трагических событий погибли около 200 человек, не менее 1000 человек получили ранения или телесные повреждения различной степени тяжести¹. По уточненным официальным данным, подтвержденным Генпрокуратурой РФ 27 июля 1994 года, число погибших составило 147 человек; Главное медицинское управление Москвы представило сведения о 152 лицах². Свидетели видели тела павших и раненых защитников Дома Советов в помещениях здания на Краснопресненской наб., д. 2. При этом, по сообщению следственной бригады Генпрокуратуры о результатах предварительного следствия на 24 мая

1994 года, «точными сведениями о численности погибших внутри Белого Дома следствие не располагает».

7.

...В столице стояло удивительно жаркое бабье лето. Солнечное утро следующего дня, 5 октября 1993 года, находилось в кричащем контрасте с обуглившимся бывшим зданием бывшего парламента — бывшего «Белого Дома» и с подавленной общественной атмосферой. Кое-кто, заведенный ночными призывами Гайдара, эскападами бесноватых СМИ и запахом крови жертв, праздновал победу. «Победу» в том, в чём победителя не может быть по определению... Но когда поезда метро проезжали Смоленский мостом прямо напротив дымившегося непокорного Дома Советов, в вагонах стояла гнетущая мёртвая тишина, многие плакали, кто-то сдавленно сквозь зубы глухо выдыхал бессильное ругательство...

На общественном теле нации появилась глубокая рана. «Постепенная конституционная реформа» в исполнении команды Ельцина укоренила глубинный раскол в обществе описанными кровавыми страшными эпизодами гражданской войны. И последовавшими действиями.

Дом Советов ещё дымился, а «Известия» уже опубликовали «воззвание 42-х» представителей московской интеллигенции, посчитавших, что с разгромом конституционных органов власти история «предоставила шанс сделать широкий шаг к демократии и цивилизованности» и жёстко потребовавших от Правительства и Президента то, что те должны были (вместе с ними) «сделать давно, но не сделали»¹.

¹ Требования «интеллигенции» были следующие. «1. Все виды коммунистических и националистических партий, фронтов и объединений должны быть распущены и запрещены указом президента. 2. Все незаконные военизированные, а тем более вооружённые объединения и группы должны быть выявлены и разогнаны (с привлечением к уголовной ответственности, когда к этому обязывает закон). 3. Законодательство, предусматривающее жёсткие санкции за пропаганду фашизма, шовинизма, расовой ненависти, за призывы к насилию и жестокости, должно наконец заработать. Прокуроры, следователи и судьи, покровительствующие такого рода общественно опасным преступлениям, должны незамедлительно отстраняться от работы. 4. Органы печати, изо дня в день возбуждавшие ненависть, призывающие к насилию и явля-

¹ См.: Доклад комиссии Государственной думы ФС РФ по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в г. Москве 21 сентября — 5 октября 1993 г. М., 1999.

² См.: «Осень-93». С. 523–525, 530–533.

Победившая сторона начала зачищать и реорганизовывать политическое и правовое пространство и продолжала это всю оставшуюся часть октября 1993 года. «*Победители, хотя и стесняются говорить о победе, ведут себя по праву победителя, — заметил тогда Ю.Ю. Болдырев. — Они диктуют свои условия не только побеждённым, но и тем, кто пытался сохранять нейтралитет. Несогласие же с беззаконием (независимо от мотивов) объявляется пособничеством путчистам*»¹.

5 октября 1993 года был распущен Моссовет и районные Советы в столице. Вместо члена Конституционной комиссии В.Г. Степанкова на должность Генерального прокурора РФ Указом № 1584 был назначен А.И. Казанник.

Указом № 1587 Президент определил комплекс мер по ликвидации последствий «попытки вооружённого государственного переворота».

Были отстранены от должности некоторые главы администраций регионов, в том числе Брянской, Новосибирской, Амурской и Белгородской областей.

Президент РФ принял решение о нераспространении государственных гарантий социальной защиты на отдельных бывших народных депутатов РФ защитников Дома Советов.

Основы правового регулирования в новых условиях «постепенной конституционной реформы в Российской Федерации» были определены 7 октября Указом № 1598. Подтверждалось действие принятых до 21 сентября 1993 года и вступивших в силу законов РФ, постановлений Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, а также законодательства бывшего СССР в части, не противоречащей за-

ющиеся, на наш взгляд, одними из главных организаторов и виновников прошёлшей трагедии (и потенциальными виновниками множества будущих), такие как «День», «Правда», «Советская Россия», «Литературная Россия», а также телепрограмма «600 секунд» и ряд других, должны быть впредь до судебного разбирательства закрыты. 5. Деятельность органов советской власти, отказавшихся подчиняться законной власти России, должна быть приостановлена. 6. Мы все сообща должны не допустить, чтобы суд над организаторами и участниками кровавой драмы в Москве не стал похожим на тот позорный фарс, который именуют «судом над ГКЧП». 7. Признать нелегитимными не только Съезд народных депутатов и Верховный Совет, но и все образованные ими органы (в том числе Конституционный Суд). См.: Известия. 1993. 5 окт.

¹ Болдырев Ю. Победа, но над кем. Московские новости. 1993. 24 окт. См.: <http://old.nasledie.ru/persstr/persona/boldyrev/article.php?art=1>.

кононодательству РФ, принятому после 12 июня 1990 года. При этом устанавливалось, что до начала работы Федерального Собрания правовое регулирование по отнесённым к компетенции Съезда и Верховного Совета РФ вопросам республиканского бюджета РФ, федеральных налогов и сборов, банковской, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, валютно-финансового и таможенного регулирования, денежной эмиссии, земельной реформы, собственности, федеральной государственной службы и социальной защиты населения осуществляется Президентом РФ¹.

Произошло то, о чём мечтали радикал-реформаторы с 1991 года, — замещение законов президентскими указами. Правом официального внесения на рассмотрение Президента РФ проектов его указов наделялись Правительство², руководители органов власти и управления субъектов Федерации, председатели Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка и Комиссия законодательных предложений при Президенте РФ. О Конституционном Суде нигде не было сказано ни слова. Но ненадолго. Высшему органу судебной власти по защите конституционного строя Президент РФ уделил особое внимание буквально через день.

В своём Указе от 7 октября 1993 года № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» Ельцин обвинил Суд в том, что тот «дважды в течение 1993 года своими поспешными действиями и решениямиставил страну на грань гражданской войны» и представляет исключительную опасность для государства. На него была возложена ответственность за «пособническую роль в трагическом развитии событий 3–4 октября 1993 года в г. Москве»³. Было предписано не созывать его заседаний до принятия Конституции РФ. Б.Н. Ельцин собирался распустить Конституционный Суд РФ, однако руководитель его Администрации С.А. Филатов убедил Президента не делать этого и предложил своеобразный компромиссный вари-

¹ См.: Указ Президента РФ от 7 октября 1993 года № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 787.

² См. подробнее: Зуйков А.В. Расширение компетенции института президентства нормативными актами Президента РФ в 1991–1993 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 25.

³ Указ Президента РФ от 7 октября 1993 года № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 790–791.

ант: отставка Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина¹. Немалую роль сыграл ставший и.о. Председателя Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук, убедивший сохранить деятельность Конституционного Суда, направив её на подготовку проекта нового федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В итоге с октября 1993 года по февраль 1995 года Россия жила без Конституционного Суда. Хотя формально он не был распущен, но деятельность его была приостановлена и возобновилась лишь существенно позже — после принятия Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 года и пополнения состава Суда, длительно затягивавшегося.

Большинство других решений в дни октябрьского «президентского правления» также входило в прямое противоречие с Конституцией (Основным Законом) РФ 1978 года с последующими дополнениями и изменениями, несмотря на то что действие её было прекращено только 25 декабря 1993 года.

Следует упомянуть Указ Президента РФ от 7 октября 1993 года № 1597 «О порядке назначения и освобождения от должности глав администрации краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения», а также указы от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которыми было «покончено с Советской властью» — прекращены полномочия Советов всех уровней. Указ Президента РФ № 1723 от 22 октября 1993 года установил основные начала организации государственной власти в субъектах РФ.

Указ от 11 октября № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» внес изменения в Указ № 1400. Последний документ предусматривал выборы только в нижнюю палату парламента — Госдуму. Совет Федерации был образован еще до распуска Съезда и Верховного Совета. Новый указ вводил выборный принцип формирования палаты — по два депутата от каждого субъекта Федерации². По поводу указа о выборах в Совет Федерации С.М. Шахрай мотивирует это решение Б.Н. Ельцина «незавершенностью реформы представительных органов власти субъектов Российской Федерации и опасениями „засорить“ Феде-

ральное Собрание представителями бывшей советской системы власти»¹. Произошло изменение подхода Б.Н. Ельцина и его окружения к формированию верхней палаты после событий октября 1993 года. Фактически это был один из эпизодов, иллюстрирующий желание «победителей» закрепить свою власть и получить более лояльный, по сравнению с прежним, парламент. Ряд членов команды президента открыто выражали надежду на подобный исход, однако оптимизм выражали не все. В частности, еще в начале 1993 года сомнения были у Г.Х. Попова. В целом эти действия вписывались в общую логику событий и желание видеть лояльное руководство регионов: за несколько дней до подписания указа некоторые главы администраций регионов были отстранены от должности (Брянской, Новосибирской и др.).

Указом от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» Президент назначил всенародное голосование по проекту Конституции на один день с ранее назначеными выборами депутатов 12 декабря 1993 года. Как утверждает С.А. Филатов², идею совместить выборы в неконституционированное на тот момент Федеральное Собрание с референдумом по новой Конституции предложил (по совету известного французского правоведа М. Лесажа) близкий соратник Б.Н. Ельцина, в 1988–1990 годах член Межрегиональной группы, народный депутат СССР Ю.А. Рыжков, бывший тогда Послом во Франции.

8.

11 октября — 8 ноября 1993 года были совершены **завершающие преобразования проекта Конституции РФ**.

Попытка возобновить работу над проектом Конституции была предпринята Президентом сразу после 21 сентября 1993 года. Ельцин инициировал, по сути дела, второй этап деятельности Конституционного совещания (первый, напомним, продолжался с 5 июня по 12 июля 1993 года) и распорядился провести в Москве 25 сентября совместное заседание 3-й, 4-й и 5-й групп Конституционного совещания, преобразованных в его Общественную палату (координаторы А.А. Собчак и В.Л. Шейнис). В горячие дни Общественная палата проектом Кон-

¹ История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985–1999): в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С.М. Шахрай (С.М. Попова, А.А. Яник). М.: Фонд современной истории; Издательство Московского университета, 2012. С. 441.

² См.: Филатов С.А. Совершенно секретно. С. 325.

¹ См.: Филатов С.А. Совершенно несекретно. М., 2000. С. 321–322.

² См.: «Из истории создания Конституции...» Т. 4. Кн. 3. С. 796.

ституции не занималась, её членов единожды срочно собирали лишь для обсуждения проектов положений о федеральных органах власти и о выборах. Но во второй половине октября 1993 года проект Конституции стал предметом рассмотрения в образованной летом Комиссии конституционного арбитража; в созданной 11 октября на базе 1-й и 2-й групп Конституционного совещания Государственной палате (координаторы Б.А. Золотухин и А.М. Яковлев), а также — четырежды — в Общественной палате, подготовившей и утвердившей поправки в 16 статей проекта¹. Пленарных заседаний Конституционного совещания в осенний период не созывали, с 15 по 29 октября 1993 года ежедневно проводились дискуссии в его рабочей комиссии.

Заседаниями палат 28–30 октября 1993 года, рабочей комиссии 29 октября и Комиссии конституционного арбитража 1 ноября 1993 года работа Конституционного совещания над проектом Конституции РФ была в основном закончена. Созданная по поручению Президента РФ рабочая группа (в составе А.С. Белякова, Ю.М. Лужкова, В.Н. Степанова, А.А. Собчака, С.М. Шахрая, М.А. Митюкова, Б.Н. Топорнина и др.) внесла, по свидетельству М.А. Митюкова, в текст проекта последние изменения, которые касались редакции статей 11 (часть 2), 66, 73 и 76².

Изменения текста в те октябрьские дни проходили уже в весьма специфической общественной атмосфере, созданной «победителями» Съезда народных депутатов, Верховного Совета и Конституционного Суда России, что не могло не сказаться и на характере их обсуждений в комиссии по доработке проекта Конституции. Вот пример дискуссии по одному из ключевых положений (части 3 статьи 80) Конституции о том, что Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Сомнения участников заседаний твердо отвергались руководителями Администрации Президента. Приведём обширную красноречивую выдержку:

«А.А. Котенков: Коллеги, у меня есть сомнение по поводу исключения части второй, где речь идет о праве Президента определять основные направления внутренней и внешней политики го-

сударства. Дело в том, что касается внешней политики, то здесь можно сослаться на статью 86, где он осуществляет руководство внешней политикой. Что касается внутренней политики, то функции Президента достаточно исчерпывающе изложены в Конституции. Помните, когда мы решали вопрос о включении этого положения, мы говорили, что Президент своими указами может давать основные направления Правительству. Сейчас мы фактически это исключили. И под большое сомнение ставится право Президента теперь своими указами регулировать деятельность Правительства во внутренней сфере... **Т.Г. Морщакова:** Президент обращается к парламенту, высказывает все позиции, в соответствии с которыми он будет все делать, в том числе издавать указы. А если он определяет, тогда в какой форме мы должны с вами сказать, что он должен сделать по этому поводу: доклад перед Госдумой или что?... **А.А. Котенков:** То же самое он может изложить в послании, но при этом по Конституции он имеет право определять основные направления политики. Если мы это право убираем, то тогда ставится под сомнение его право вмешиваться в эту сферу деятельности. **Т.Г. Морщакова:** Это не ставится под сомнение, ведь Президент будет определять состав Правительства. **А.А. Котенков:** Состав — да, но он не сможет давать ему указания, не будет иметь на это право. Президент издает указы в соответствии с полномочиями, возложенными на него Конституцией. А таких полномочий у него нет... **С.А. Филатов:** Давайте напишем: „в своих посланиях определяет основные направления внутренней и внешней политики“... **А.А. Котенков:** Её на год можно определить в послании. Но вы поймите, ведь вопрос в другом. Вот Президент издал указ, скажем, по каким-то направлениям развития экономики. А Правительство говорит: „Извини, дорогой Президент, ты не вправе вмешиваться в мою деятельность, поскольку в Конституции у тебя нет такого полномочия“. **Т.Г. Морщакова:** В статье 115. **А.А. Котенков:** В статье 115, уважаемая Тамара Георгиевна, написано: „На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и указов Президента Российской Федерации“. А я возвращаю Вас к статье 90, на основании которой Президент издает указы и распоряжения в соответствии с полномочиями, возложенными на него Конституцией. А теперь посмотрите все полномочия Президента и докажите, что он может издавать указ по хозяйственным вопросам. Нет такого полномочия. А вот если у меня есть полномочие определять основные направления внешней и внутренней по-

¹ См.: Шейнис В.Л. Взлёт и падение парламентаризма. Переломные годы в Российской политике. Т. 2. С. 454–469.

² См.: Митюков М.А. Правовая природа, организация и деятельность Конституционного совещания 1993 года // Меняясь сам, изменял мир к лучшему. Материалы научной конференции, посвящённой памяти Г.В. Барабашева. Москва, 17 ноября 2004 года / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2005. С. 40.

литики, независимо от того, в какой форме я это делаю, то я говорю, что в соответствии с определенным мною направлением внутренней политики я могу издать определенный указ, например, об основах жилищной политики. Я имею на это право. Сейчас этого права здесь нет... **Б.Н. Топорнин:** Я бы хотел, чтобы мы взглянули несколько шире на это предложение. Управление страной у нас строится более сложным образом, чем здесь предусматривается. Если сказать, что Президент определяет всю внутреннюю и внешнюю политику, то на этом кончается вся система принятия решений. Однако имеется сложный и взаимосвязанный комплекс органов, в том числе Федеральное Собрание, которые включаются в разработку и внешней, и внутренней политики. Поэтому я бы здесь пошёл несколько иначе — через конкретное определение полномочий Президента в ряде статей, где говорится о том, какие меры он принимает, какие акты он издаёт, в каких отношениях он состоит с другими государственными органами. **С.А. Филатов:** Нет, логика у Александра Алексеевича железная. Здесь вопросов нет... **В.К. Варов:** Конечно, логику можно в значительной мере усмотреть в рассуждениях Александра Алексеевича, но возникает вопрос: определять основные направления внутренней и внешней политики — будет ли это эксклюзивным правом Президента? Следовательно, возьмем законодательный орган — мы как бы лишаем его этого права?.. **С.А. Филатов:** Я думаю, что нам надо принять то, о чём сейчас сказал Александр Алексеевич...»¹.

Но это были ещё не последние изменения текста проекта Конституции РФ.

Вплоть до 8 ноября текст продолжали править в Администрации Президента по предложениям Президента и органов Конституционного совещания. На практике внесение изменений в текст проекта осуществлялось небольшой группой приближённых к Президенту лиц, куда входили, прежде всего, С.А. Филатов, С.М. Шахрай, А.А. Котенков и А.Я. Слива. Завершающая правка проекта осуществлялась А.Я. Сливой и начальником Государственно-правового управления Президента РФ А.А. Котенковым, сводившим тексты на своём служебном компьютере. Распечатанные тексты отправлялись из кабине-

та на ул. Ильинка в кремлёвский кабинет С.М. Шахрая по факсу, который отправлял тексты с внесённой им финальной правкой обратно.

Приближался день голосования.

3 ноября 1993 года в Кремле Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин провёл последнее совещание по проекту новой Конституции с руководителями представительных и исполнительных органов власти субъектов Федерации. На нём был раздан проект, подготовленный Конституционным совещанием, по состоянию на 2 ноября 1993 года. В нём ещё была полная часть 2 статьи 95 о том, что «в Совет Федерации избираются по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации»¹. 5 ноября Ельцин распорядился завершить работу над проектом, образовав группу по его техническому редактированию, в неё вошли: Е.Б. Абросимова, Н.К. Воеводенко, Ю.Н. Кацулов, В.П. Нерознак, Э.И. Хан Пира, Р.М. Цивилёв². На следующий день было определено, что проект Конституции, представляемый на всенародное голосование, передаётся Президентом 9 ноября для официального опубликования³.

7 ноября С.А. Филатов направил проект Президенту на окончательный просмотр и утверждение последних изменений. 8 ноября Б.Н. Ельцин сначала собственноручно внес последние исправления, затем в 15 час. 15 мин. подписал проект Конституции Российской Федерации в печать⁴.

По оценке заместителя Ответственного секретаря Конституционной комиссии, неизменного активного участника Конституционного совещания с первого до последнего дня его работы, сокординатора его Общественной палаты В.Л. Шейниса, на всей октябрьско-ноябрьской правке версии проекта, одобренного Конституционным совещанием 12 июля 1993 года, «конечно, лежала печать октябрьской победы»; доработка в том, что касалось соотношения власти Президен-

¹ См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 5. С. 1043–1080.

² См.: Приложение к распоряжению Президента Российской Федерации от 5 ноября 1993 года № 717-рп. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. М.: Юрид. лит., 1996. С. 470.

³ См.: Указ Президента РФ от 6 ноября 1993 года № 1845 «О проекте Конституции Российской Федерации, представляемом на всенародное голосование» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 834.

⁴ Проект Конституции РФ с заключительной правкой Президента РФ см.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. С. 473–572.

¹ На завершающем этапе: из стенограммы заседаний Комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации // Конституционное совещание. Информационный бюллетень. 1993. № 3. С. 28–31.

та и парламента, «уводила в обратную от компромисса сторону»¹. В частности, автор упоминает множество примеров «бетонирования позиций Президента за счёт парламента» (снятие верхнего возрастного ценза в 65 лет для избрания Президента, сокращение нормы об отрешении Президента от должности, формирование Совета Безопасности Президентом единолично, назначение им Председателя Правительства с согласия Государственной Думы и её роспуск им же, если она такого согласия не даст, право отправлять в отставку Правительство без согласия Думы и другие новеллы).

В итоге последней доработки был получен, полагает В.Л. Шейнис, «четвёртый вариант проекта Конституции» (первым вариантом был проект Конституционной комиссии, вторым — «президентский» проект, третьим — интегрированный проект Конституционного совещания июля 1993 года), существенно отличавшийся от первых трёх, но который «удалось освободить от ряда серьёзных дефектов», прежде всего дефектов проекта, подготовленного в апреле 1993 года группой юристов по инициативе Президента РФ.

Были, разумеется, внесены изменения, направленные на усиление властных полномочий Президента. Бенефициарам экономического передела в стране от Ельцина нужна была, как в своё время герою романа М.А. Булгакова «Собачье сердце», «...окончательная бумажка. Фактическая!»...

«По-новому» взглянули на отражение в Конституции принципа разделения властей. Так, чтобы исключить и тень двоевластия. В существовавшем до 21 сентября 1993 года проекте, по словам С.А. Филатова, «этот принцип был доведён до абсурда, а октябрьские события убедительно доказали, что чрезмерный упор на разделение властей ведёт к их конфронтации»². Ему вторил А.А. Собчак: именно «излишки парламентаризма» привели, мол, страну к событиям 3–4 октября, парламентская республика неприемлема для России³. Жёсткая фраза была сказана мэром Санкт-Петербурга в качестве свойственной ему гиперболы речи, ибо никакой парламентской республики ни в проекте Конституционной комиссии, ни в действовавшей Конституции, конечно же, не было.

¹ Шейнис В.Л. Взлёт и падение парламентаризма. Переломные годы в Российской политике. Т. 2. С. 457, 462.

² Пресс-конференция Сергея Филатова. Проект Конституции освободят от компромиссов // Коммерсантъ. 1993. 21 окт.

³ См.: Пресс-конференция А.А. Собчака // Коммерсантъ. 1993. 27 окт.

Тогда же, в ноябре 1993 года из проекта Конституции «исчезла» немаловажная норма частей 2, 3 статьи 116 проекта, одобренной Конституционным совещанием летом 1993 года, согласно которой Президент Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос об отставке Правительства. Если представление Президента об отставке Правительства не будет рассмотрено Государственной Думой в недельный срок после его внесения, Президент может повторно объявить об отставке Правительства, что влечёт отставку Правительства без рассмотрения вопроса Государственной Думой. На это характерное изъятие сегодня обращают внимание исследователи, в частности, бывший главный редактор бюллетеня «Конституционное совещание» И.Г. Шаблинский¹.

Было восстановлено давнее положение первого проекта Конституционной комиссии о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (часть нынешней статьи 12 Конституции РФ); положение главы 9 о невозможности пересмотра главы 2 Федеральным Собранием (статья 135).

Существенным изменениям подверглись нормы о федерализме, на этот раз происходило восстановление позиций сторонников конституционной, а не договорной Федерации, что во многом соответствовало предложениям Конституционной комиссии, не раз подвергавшейся за это нападкам. В частности, из проекта Конституции были изъяты тексты Федеративного договора (в проекте Конституционной комиссии их не было вплоть до 4 июля 1993 года); из части 2 статьи 5 проекта убрали определение республик как «суверенных» государств (решение принято лично Б.Н. Ельциным, хотя он убрал не всё в определении республик) и право республик устанавливать своё гражданство; создавать систему органов государственной власти в регионах надлежало в соответствии с установленными федеральным законом общими принципами; было расширено право Конституционного Суда РФ устанавливать соответствие актов субъектов РФ Конституции РФ по предметам, относящимся как к исключительному ведению РФ, так и к совместному ведению РФ и её субъектов. Здесь твёрдую позицию занял Президент, к которому уже потянулись реорганизованные им региональные элиты. В раздел второй «Заключительные и переходные положения» проекта Конституции РФ была введена ключевая норма части четвёртой пункта 1, согласно которой

¹ См.: Шаблинский И.Г. Конституционные поправки: надуманные и назревшие // Независимая газета. 2013. 15 окт.

в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора действуют положения Конституции.

Одним из камней преткновения оставался конституционный статус Совета Федерации. В федеративном государстве, каким стремилась стать Россия, у органа, представляющего интересы её субъектов, оказалась сложная судьба. Закреплённый в Конституции 1993 года статус Совета Федерации был определён уже после окончания работы Конституционного совещания. Был наконец-то исключён долго висевший над конституционной реформой вопрос о закреплении за республиками и автономиями половины мест в верхней палате. В части 2 статьи 95 проекта после слов: «*В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации*» собственоручно Б.Н. Ельциным были добавлены слова: «*По одному от представительного и исполнительного органов государственной власти*» (и сразу же стало неясно, кого же они представляют — субъекты Федерации или их органы власти); в переходных же положениях появились слова: «*Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе*». Проявившаяся в этой поправке неопределенность статуса многостороннего Совета Федерации остаётся особенностью Конституции РФ, открывая всё новые возможности для её интерпретации¹.

Задумка иметь при себе надёжный страхующий орган власти в лице верхней палаты так и остаётся главным тормозом проявления Совета Федерации как подлинной палаты регионов и части Федерального Собрания, а не продолжения Администрации Президента.

9.

9 ноября 1993 года выступлением Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по первому и второму российским каналам телевидения был дан старт быстротечной кампании по подготовке к всенародному голосованию по проекту Конституции Российской Федерации.

«*Проект, — подчеркнул Президент, — плод трехлетнего упорного труда. Над проектом работала Конституционная комиссия, затем Конституционное совещание. На последней стадии — его Общественная и Государственная палаты. В этом деле участво-*

вали лучшие юридические силы страны. В тексте учтены многочисленные предложения и пожелания субъектов Федерации, политических и общественных организаций, научных коллективов, специалистов, граждан. Проект Конституции прошёл экспертизы и у нас в стране, и за рубежом. Проделан гигантский труд... Такой Конституции Россия ещё не имела. Конституция России — это конституция демократической республики». По-особенному, признаем, через призму произошедшего, воспринималось и воспринимается следующее акцентированное утверждение Ельцина: «*Ни один человек, ни одно учреждение в государстве не вправе претендовать на всю власть*»¹.

10–12 ноября 1993 года проект Конституции Российской Федерации, выносимый на всенародное голосование, был опубликован в ряде центральных и региональных газет².

11 ноября — 11 декабря 1993 года прошла агитация по проекту Конституции РФ.

Принципиально воздержавшийся от участия в ней центристский избирательный блок «Гражданский союз», например, отмечал, что конституционная реформа должна вести к стабилизации общественных отношений не через их подрыв, а через их улучшение. «*Государственный переворот и последовавшие за ним трагические события этой осени нанесли тяжелейший удар по сердцевине конституционного процесса. Пошатнулись практически все государственно-правовые основы: народовластие, политический плюрализм, разделение властей, федерализм и др. Разрушена правовая система: подзаконные акты исполнительной власти, приказы начальников и чиновников заменили собою Конституцию и закон. Не дойдя до строя конституционного, Россию вернули к строю государственному. Победа авторитарной Административной Системы проявляется в силовом кардинальном изменении баланса властей в свою пользу; в устраниении контроля за действиями исполнительной власти; в односторонней и постоянной подгонке правил игры под нужды „партии власти“; в практике несудебно-*

¹ Так, будучи Президентом РФ, Д.А. Медведев 5 ноября 2008 года заявил, что Совет Федерации должен формироваться только из числа лиц, избранных представительными органами власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации.

¹ Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по Первому каналу «Останкино» и телеканалу ОРТ от 9 ноября 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 849–850.

² См.: Российские вести. 1993. 10 нояб. — Прил. С. I–III (Документы); Российская газета. 1993. 10 нояб. С. 3–6; Московская правда. 1993. 11 нояб. С. 9–10, 15; Известия. 1993. 10 нояб. С. 3–5; Правда. 1993. 10 нояб. С. 4; 11 нояб. С. 2; 12 нояб. С. 2.

го запрета/приостановки деятельности общественных объединений и органов печати; в произвольном ущемлении прав регионов; в усилении тенденции формирования режима личной власти... Переход от авторитаризма к нормальным условиям обязан осуществить Президент, и ответственность за это В ПОЛНОЙ МЕРЕ должна лежать на нём и его политическом окружении — раз уж они „взялись за гуж“ 21 сентября 1993 г.»¹.

Месяц агитации «за» и «против» опубликованного проекта Конституции Российской Федерации пролетел быстро. Впрочем, обсуждение проекта почти не шло в условиях растущей политической апатии граждан, вопреки показной политической активности СМИ, сторонников проекта, «победителей». Внимание гораздо больше привлекала избирательная кампания, впервые проходившая в условиях борьбы партийных списков. Впрочем, о какой предвыборной борьбе можно было думать всерьёз, глядя на нависавшее над всей этой суетой почерневшее здание бывшего «Белого дома» — Дома Советов Российской Федерации.

Сторонники проекта активно выступали во всех СМИ, упирая, прежде всего, на восстановление порядка и политической стабильности, преимущества сильной исполнительной власти, механизмы укрепления Федерации и упрочения целостности страны². Оппоненты, напротив, критиковали, насколько это вообще было возможно, черты абсолютизма, закреплявшие в новой Конституции сложившийся после 4 октября *status quo*, видя опасность в том, что долгосрочный стратегический документ используется для придания законности захвату власти, что приведёт к наличию абстрактной неработающей Конституции.

На Конституционном совещании оппозиционных сил 3 декабря (да, такое явление было допустимо даже в той обстановке!) бывший глава Конституционного Суда В.Д. Зорькин признал, что в нынешнем состоянии Россия не может обойтись без сильной исполнительной власти (это была его стержневая тема, начиная с первых дней работы над проектом Конституции, ещё в бытность экспертом Конституционной комиссии в 1990 году), но при этом — она должна быть уравновешена сильным парламентом.

¹ «Гражданский союз» и новая Конституция. Тезисы к предвыборной кампании. 13–15 ноября 1993 года // Архив ФКР. Оп. 73. Д. 197.

² См.: Раздел VII «Мнения» // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3.

Критику предложенного к обсуждению текста Конституции терпели с трудом.

Прозвучавшее 26 ноября 1993 года предостережение Б.Н. Ельцина о том, что такая критика недопустима, а те избирательные объединения, которые нарушают этот запрет, будут лишаться времени в прямом эфире, было подтверждено заявлением Государственно-правового управления Президента: лидеры избирательных объединений, призывающие к бойкоту референдума по Конституции, отвергают саму идею нового парламента, так как новый высший закон является «единственным документом, закрепляющим структуру и порядок выборов в Федеральное Собрание»¹; кандидатам, которые продолжают критиковать Конституцию, предложили отказаться от участия в выборах. 4 декабря 1993 года председатель Правительственной комиссии по проведению всенародного голосования по проекту Конституции РФ (совсем недавно — фигурант одного из уголовных дел, заведённых Генпрокуратурой на основании выводов Межведомственной комиссии по борьбе с коррупцией), вновь всплывший В.Ф. Шумейко² направил письмо в ЦИК России, в котором утверждал, что агитировать против проекта Конституции можно только при условии снятия с регистрации своих объединений и кандидатур, и просил рассмотреть факты агитации против проекта Конституции и снять с регистрации КПРФ и Демократическую партию России³.

Это требование Шумейки Центризбирком отклонил.

10.

Всенародное голосование по Конституции Российской Федерации прошло 12 декабря 1993 года одновременно с выборами в Совет Федерации и Государственную Думу первого созыва.

В протоколе Центризбиркома от 20 декабря 1993 года значилось: «Признать всенародное голосование 12 декабря 1993 года по проекту Конституции состоявшимся». Центральная избирательная комиссия России признала, что Конституция принята всенародным

¹ Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по Первому каналу «Останкино» и телеканалу ОРТ от 9 ноября 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 849–850.

² Указом Президента РФ от 22 сентября 1993 года № 1407 предыдущий Указ от 1 сентября по первому заместителю Председателя Совета министров — Правительства РФ В.Ф. Шумейко утратил силу в части отстранения того от должности.

³ См.: Московские Новости. 1993. № 49. 5 дек. С. А2.

голосованием. Согласно официальному сообщению в голосовании приняли участие 58 миллионов 187 тысяч 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8%. Из них 32 миллиона 937 тысяч 630 избирателей, или 58,4%, проголосовали «за»¹.

Если бы Центризбирком руководствовался Законом РФ «О референдуме», то Конституция набрала бы «за» только 32% списочного состава избирателей.

Однако официальные средства массовой информации (другие были уже закрыты) тут же заверили граждан, что международные наблюдатели, впервые присутствовавшие на выборах в Российской Федерации, отметили, что это были «первые честные выборы в России за последние 75 лет»². Наблюдатели в своём подсчёте порядкового числа честных выборов обошли красноречивым молчанием действительно первые и действительно честные выборы народных депутатов РСФСР в марте 1990 года — тех самых народных депутатов России, которые не подчинились произволу руководителей исполнительной ветви власти буквально за два с половиной месяца до «первых честных выборов» — выборов 12 декабря 1993 года.

Для полноты исторической картины отметим, что были и сомнения в истинности официальных итогов голосования; ряд наблюдателей утверждали, что голосование 12 декабря 1993 года не состоялось в целом по стране. Причём сомневающимися были как противники, так и соратники Б.Н. Ельцина³. По оценкам Е.А. Лукьяновой, число голосов, поданных за Конституцию, составило 42,33% голосов от числа выданных бюллетеней и 23% от общего списочного числа избирателей. В материалах экспертной группы сотрудника Администрации Президента А.А. Собянина (в 1990 году — руководителя Секретариата Конституционной комиссии) утверждалось, что на самом деле в голосовании принимали участие не более 46% от списочного состава избирателей. Группа оценила и масштабы фальсификаций на рефе-

рендуме и выборах 12 декабря 1993 года — не менее 9–11 млн голосов (не менее 16–20% от общего числа) избирателей, принявших участие в голосовании⁴.

Проверить эти утверждения сегодня уже невозможно.

27 декабря 1993 года попытку выяснить — что же произошло на всенародном голосовании, предпринял было член ЦИК РФ от блока «Явлинский — Болдырев — Лукин» О.Н. Каюнов⁵ (с которым позднее автор этих строк работал вместе в аппарате Комитета по законодательству Государственной Думы первого созыва при И.П. Рыбкине и В.Б. Исакове).

Чтобы соблазнов подобных проверок более не было, **буллетены голосования 12 декабря 1993 года вопреки действующему положению о гласности избирательной кампании были уничтожены, как утверждают — согласно телеграмме Центризбиркома** (по другим источникам — согласно личному распоряжению Председателя ЦИК, бывшего заместителя Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябова)⁶. Как не такие «личные» распоряжения мог дать дисциплинированный Рябов?..

К вопросу о легитимности и конституционности новой Конституции Российской Федерации возвращались не раз. Примечательна полемика при открытии первой сессии Государственной Думы в январе 1994 года: «**Бабурин С.Н. Господин Митюков, как Вы прокомментируете предварительные заявления очень многих политических фракций о том, что на руководящие посты в Думе не должны назначаться народные депутаты, добровольно сложившие свои полномочия в период государственного переворота в обмен на пособия Президента и квартиру в Москве? Тем более что Вы были не только среди первых, но Вы горячо нас, остальных, агитировали последовать этому Указу Президента. Митюков М.А. Я отреагирую на это так: в соответствии с Указом Президента многие депутаты, которые не разделяли взгляды Президента, согласи-**

¹ См.: В Центризбиркоме // Российская газета. 1993. 21 дек.; Постановление ЦИК России от 20 декабря 1993 года № 142 // Российская газета. 1993. 25 дек. См.: «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 870–871.

² Коммерсант. 1993. 14 дек.

³ См.: Лукьянова Е.А. Из истории беззакония (к вопросу о порядке проведения и результатах референдума 12.12.1993 г.) // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 1108; Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями: выборы и референдумы в России в 1993–1995 гг. М., 1995; Они же. Выборы 12 декабря — мифы и реальность // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 1087.

¹ См.: Собянин А., Добровольский В. Как организовать контроль на выборах? М.: Изд-во «Евразия», 1995.

² См.: Аналитическая записка члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от Блока «Явлинский — Болдырев — Лукин» О.Н. Каюнова Г.А. Явлинскому «О данных из ЦИК — о детальных итогах выборов», а также письмо О.Н. Каюнова Председателю ЦИК РФ Н.Т. Рябову // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 871–874.

³ См.: Исаков В.Б. Госпереворот. Парламентские дневники. 1992–1993. М., 1995. С. 465.

лись избираться в этот нелегитимный, по их мнению, парламент. (Аплодисменты.)»¹.

В 1995 году в Конституционный Суд РФ обратилась группа депутатов Государственной Думы с запросом о проверке конституционности Указа от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции РФ». По их мнению, Президент РФ при издании вышел за пределы предоставленных ему Конституцией полномочий, вторгся в сферу полномочий законодательной власти с точки зрения разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти. В запросе, поступившем в Конституционный Суд РФ 14 августа 1995 года, был поставлен вопрос о проверке соответствия Конституции РФ положения абзаца второго подпункта «и» пункта 2 статьи 22 Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года как вносящего изменения в норму действовавшего в тот период Закона РСФСР от 16 октября 1990 года «О референдуме РСФСР» о квоте голосов, необходимой для принятия Конституции. Заявители просили признать это положение не соответствующим Конституции РФ и предложить ЦИК России подвести итоги всенародного голосования 12 декабря 1993 года по проекту Конституции РФ в соответствии с Законом РСФСР «О референдуме РСФСР».

При подготовке многотомного издания «Из истории создания Конституции...» текста указанного запроса в Архиве Конституционного Суда РФ обнаружить не удалось.

В Определении от 1 апреля 1996 года Конституционный Суд указал, что в силу статьи 125 Конституции РФ и части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» он не вправе проверять конституционность Конституции Российской Федерации ни по каким параметрам. И что проверка конституционности нормативного акта, принятого до вступления в силу действующей Конституции, производится только по содержанию норм (часть 2 статьи 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Поэтому Суд отметил, что он не правомочен проверить конституционность Указа № 1633 по указанным в запросе предметам и отказал в принятии к рассмотрению этого запроса в связи с несоответствием его

содержания требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Эту правовую позицию, что Конституционный Суд не проверяет конституционность положений Конституции РФ, Конституционный Суд проводил и развивал далее¹. Конституционный Суд РФ не решает вопрос о несоответствии одной статьи Конституции РФ другой её статье. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу является окончательным и обжалованию не подлежит².

У непримиримых противников Ельцина до сих пор сохраняются сомнения. Их аргументы суммировал в 2013 году, к 20-летию голосования по Конституции, в своём обращении к С.Е. Нарышкину председатель Ассоциации депутатов Ю.М. Воронин, встревоженный тем, что политико-юридическая нелегитимность остаётся главным недостатком действующей Конституции и что уже 20 лет «политические процессы в Российской Федерации протекают в „конституционном поле“, навязанном стране участниками государственного переворота сентября-октября 1993 года во главе с Б. Ельциным»³.

¹ Вот пример: «<...> Оспаривая конституционность статьи 1 Федерального закона „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации“, как нарушающей принцип разделения властей, Государственная Дума, по существу, ставит вопрос о проверке соответствия статье 10 Конституции Российской Федерации, закрепляющей указанный принцип, её статьи 95 (часть 2), согласно которой в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Между тем компетенция Конституционного Суда Российской Федерации не распространяется на проверку конституционности конституционных положений, и они не могут быть признаны недействующими. <...>». Цит. по: Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 1997 года № 57-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Федерального закона от 5 декабря 1995 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; пункт 3 мотивированной части // СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2804.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 1996 года № 13-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Указа Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 „О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации“ в части утверждения Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года».

³ Ю.М. Воронин — бывший первый заместитель Председателя Верховного Совета РФ 1992–1993 годов, депутат Государственной Думы второго созыва, аудитор

¹ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. 1994. Т. 1. М., 1994. С. 304.

Бывший первый заместитель председателя парламента Воронин исходил из следующего: согласно действующему на тот период законодательству принятие новой Конституции РФ могло быть осуществлено только на всероссийском референдуме в полном соответствии с Законом «О референдуме РСФСР», который действовал и утратил силу лишь в 1995 году. В соответствии со статьёй 35 при проведении референдума «по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало больше половины граждан РСФСР, внесённых в списки для участия в референдуме». При этом референдум мог быть назначен лишь Съездом народных депутатов или Верховным Советом либо по инициативе самих граждан. Нарушая закон, Б. Ельцин 15 октября 1993 года подписывает Указ о всенародном голосовании по Конституции России и утверждает Положение о таком голосовании. Согласно «Положению...» новая Конституция считалась одобренной, если за её принятие проголосовали большинство избирателей, принявших участие в голосовании, а не включённых в списки. Термин «всенародное голосование», а не «референдум» был использован для того, чтобы обойти положение действовавшего Закона «О референдуме РСФСР»¹. Ю.М. Воронин предложил концепцию вывода Российской Федерации из нелегитимного «конституционного поля», реализацию которой считает первоочередной задачей левых и патриотических сил.

Аргументы Ю.М. Воронина заслуживают, как минимум, внимательного отношения к ним. Вместе с тем непризнание легитимности Конституции 93-го вряд ли приближает наше общество и государство к достижению стратегических целей, заявляемых политическими силами, к которым он апеллирует. Не приближает к укреплению российской конституционной государственности и утверждение о том, что голосование по Конституции РФ не состоялось в 14 субъектах РФ. Оно косвенно поддерживало бы позицию, что Конституция РФ по указанной причине на таких субъектов Федерации не распространяется. Утверждение, строго говоря, не соответствует факту, поскольку голосование 12 декабря 1993 года вообще не было посубъектным, что подрывало бы демократический принцип «один избиратель — один голос».

Упомянутые сомнения в самом факте всенародного и законного принятия Основного закона на голосовании 12 декабря 1993 года имеют достаточно веские основания. Подтвердить или опровергнуть их сегодня сложно, да и нецелесообразно открывать этот ящик Пандоры. Это при определенных обстоятельствах может дать недоброжелателям нашей страны шанс в игре против России.

11.

Текст новой Конституции Российской Федерации был опубликован 25 декабря 1993 года, и Конституция вступила в силу на всей территории Российской Федерации.

Несмотря на все странности принятия Конституции, возник молчаливый консенсус в признании её необходимости для выживания российской государственности в надежде на долгосрочное её развитие.

Вплоть до дня голосования 12 декабря 1993 года почти все предвыборные объединения, за исключением двух «пропрезидентских» блоков — «Выбора России» и Партии российского единства и соглашения С.М. Шахрай, выступали с критикой проекта Конституции.

Но в течение заключительных недель 1993 года Конституция была повсеместно, хотя и вынужденно, воспринята обществом, большей частью политических сил, включая большинство политических противников Б.Н. Ельцина, как неизбежная, признаваемая с условиями, но единственная **основа восстановления жизнедеятельности органов государственной власти Российской Федерации для преодоления трудностей, в которых оказались общество и государство**.

ПРОЕКТ

КОНСТИТУЦИЯ
(ОСНОВНОЙ ЗАКОН)
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проект рабочей группы и группы экспертов
Конституционной комиссии РСФСР—
— с параллельными местами и вариантами.

Принят за рабочую основу
пленарным заседанием
Конституционной комиссии РСФСР
12 октября 1990 г.

ЭПИЛОГ

Послесловие автора

Л.Б. Волков. Книга об истории Конституции России

Конституция (Основной Закон) Российской Федерации.
Проект Рабочей группы и группы экспертов Конституционной комиссии РСФСР
(Обложка. Архив Фонда конституционных реформ)

ПОСЛЕСЛОВИЕ АВТОРА. УРОКИ ИСТОРИИ И ТРЕБОВАНИЯ ЭПОХИ

Развязка и обобщение тем — Могло ли быть иначе?

*Развилки и уроки истории — Новая эпоха и прежние
общественные требования — Знаменатель и вектор
для национального согласия и развития*

Подошла к концу наша конституционная поэма о явлении российской Конституции Девяносто третьего — искренний взгляд автора на один из наиболее сложных для российской государственности периодов, рассмотренный через острожетные события конституционной реформы 1990–1993 годов.

История тех лет драматична и поучительна. Хочется верить, что сегодняшние и завтрашние политики, общественные деятели, правоведы, неравнодушные мыслящие граждане захотят и смогут извлечь из неё уроки — серьёзно и непредвзято.

1.

Принятие Конституции, документа, предназначенного стать базой конституционного патриотизма, национального согласия и развития, **не стало результатом достижения общественного согласия**. Революционизм и политика ультиматумов, право силы и нарушение норм общежития, неспособность к социальному компромиссу в новых социально-экономических реалиях вызвали потрясения государственных основ. Вспомним слова Ельцина из его обращения к гражданам России от 21 сентября 1993 года в части стремления «изгнать из России ту изматывающую борьбу, от которой мы все давно устали». Окончательный Конституционный проект разрабатывался не «по итогам» завершения политического противостояния, а непосредственно в ходе конфликта, — признаёт С.М. Шахрай, полагающий, что сам процесс конституционного творчества (как внесение поправок в действующую на тот период Конституцию Российской Федерации, так и разработка конкурирующих проектов нового Основного Закона) создавал всё новые поводы и юридические инструменты для политического противостояния. В сложившихся условиях «президентской группе» пришлось отказаться от классической стратегии и действовать от противного: «*Поскольку Конституция не могла быть принята в результате общественного согласия, то необходимо было создать такой документ,*

*чтобы общественное согласие возникло и укрепилось вследствие его принятия*¹.

Бесстрастное признание стратегии принуждения к согласию и игре по правилам победителей, альтернатива которым была упразднена.

Были и издержки подобной стратегии. На десятилетия был потерян массовый взлёт общественной гражданственности, социальной инициативы, политической пассионарности и бескорыстного служения обществу конца 80-х, породивших саму конституционную реформу 1990–1993 годов.

Ёмко сказал С.Н. Бабурин: «*Не подписывая с президентом никаких актов о мире и согласии (а в 1994 году с его стороны был такой заход), мы, его противники, вышедшие из горящего Дома Советов России, приняли навязанные всем правила игры. Обоснованно сомневаясь в итогах референдума по Конституции, мы, тем не менее, предпочли во имя хрупкого гражданского мира признать эту Конституцию и попытаться по ней жить. Без согласия, но во имя мира*².

Здесь всё-таки хочется сказать иначе. Мы ведь все пошли на **согласие во имя мира по новой Конституции Российской Федерации**.

Победа носителей определённого экономического уклада (экономика, безусловно, «определила» политику) обеспечила непререкаемость жёсткого властного контроля над процессами полномасштабного вхождения в рыночный капитализм без каких-либо социальных или психологических сантиментов.

С одной стороны, это была личная политическая победа Б.Н. Ельцина, который сначала сумел поддержать идею конституционного строя, создать и возглавить Конституционную комиссию, а затем и Конституционное совещание, выполнив на посту их председателя свой долг — как его понимал сам Ельцин. Созданный с чистого листа с 1990 года проект Конституции прошёл сквозь все мыслимые и немыслимые испытания, сохранил — особенно в главах 1, 2 и 3 — значительную часть первоначального демократического замысла.

¹ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. Отделение общественных наук РАН. М.: Наука, 2013. С. 58–59.

² Бабурин С.Н. Русская государственность и Российское государство в системе ценностей и интересов современной политики, международного и конституционного права: морфология. М: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 161.

ла создателей, был подстроен весной 1993 года под традиционную для России авторитарную форму правления, стал одной из причин острейшего политического раздрайа, но был доведён до логического конца — формального вступления новой Конституции Российской Федерации в силу.

С другой стороны, вовлеченный в острейшее политическое противостояние, Ельцин не смог встать над схваткой и тем самым по праву называться президентом всех россиян. С чем согласны не все. Публичная полемика именно на эту тему состоялась у нас в год 20-летия Конституции с уважаемым В.Н. Плигинным, высказавшим, по-видимому, официальное убеждение: «Несомненно, что Президент России Б.Н. Ельцин был Президентом всех россиян. И в конечном счете эта сложнейшая историческая фигура, за счет силы своей личности в т. ч. находила различные, противоречивые, может быть, но способы сохранения российской государственности»¹.

Факт остаётся фактом: в сентябре — декабре 1993 года считающее себя «продвинутым» и «цивилизованным» меньшинство совершенно очевидным образом преодолело, пересилило большинство. Создав тем самым очень непрочное и малолегитимное положение дел. Положение, которое — как свидетельствует и всемирная, и российская история — несёт в себе постоянные долгосрочные риски.

2.

Могло ли случиться иначе? Что, если бы в том или ином ключевом моменте конституционный процесс в России в 1990–1993 годах пошёл бы в другом направлении? Объективно судить об истории в сослагательном наклонении невозможно. Субъективно говоря, да, могло.

Следует признать, что в начале реформы, в 1990–1991 годах, конституционный процесс представлялся упрощённо. Не всегда удавалось учитывать в нашей работе особенности социальной психологии, «менталитета» и традиций основных страт нашего общества. Излишнее внимание сосредотачивалось на правовых механизмах и формулах, проверенных не столько отечественной, сколько международной практикой конституционализма. Это один из уроков истории конституционного процесса начала 1990-х годов.

¹ Конституционное совещание как форма участия гражданского общества в подготовке Конституции РФ. Стенограмма «круглого стола» Комитета Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству 28 мая 2013 года // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 186.

Кроме того, убеждён, что политическая перспектива иного, более согласованного завершения конституционной реформы существовала. Можно лишь сожалеть о срыве принятия согласованной новой Конституции в 1991–1992 годах, что дало бы иную платформу национальному развитию.

Мы изначально стремились сделать конституционный процесс средоточием новой политической практики, через согласование проекта с оппонентами. Много усилий было потрачено с июня 1990 года, чтобы заинтересовать в конституциональной реформе и вовлечь в социальный дизайн различные политические силы. И во многом это удалось. Мы подчёркивали в пояснительных записках к проекту Конституции, что трудные дни, проведённые в поисках согласия, с очевидностью показывали: практически нет таких проблем, при решении которых нельзя было бы достичь с помощью доброй воли искомого баланса. Проект Конституции России уже в 1992 году стал результатом длительной и совместной работы Конституционной комиссии, Президента, Верховного Совета Российской Федерации. По многим положениям он был близок к оптимальной модели политico-юридического устройства российского общества¹.

Позитивный сценарий был задан решениями первого (июня 1990 года) и седьмого (декабря 1992 года) Съездов народных депутатов о проведении референдума по основным положениям проекта новой Конституции и её окончательном принятии Съездом народных депутатов России. Увы, вмешался принципиальный спор об экономической реформе.

В конце октября 1992 года Верховный Совет Российской Федерации отклонил предложенный Президентом, Конституционной комиссией и Советом глав республик план завершения конституционного процесса, опиравшийся именно на эту концепцию Съезда! И позже, в декабре 1992 года, в феврале-марте 1993 года, Верховный Совет вновь упорно не поддерживал предложения Конституционной комиссии о прямом пути к принятию Конституции. Это случилось критически позже, 29 апреля 1993 года в запоздавшем Постановлении Верховного Совета РФ «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации». В день, когда в Кремле Президент РФ уже официально представлял свой, «президентский» проект Конституции Российской Федерации...

¹ См.: Пояснительная записка к проекту Конституции Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. // «Из истории создания Конституции...». Т. 3. Кн. 1. С. 775.

Ещё одна развилка истории. Политический компромисс декабря 1992 года между Президентом России и седьмым Съездом предусматривал проведение в апреле 1993 года всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции, создавая исторический шанс достижения общенационального согласия. Требовалась политическая воля провести в жизнь не собственную, а общенациональную повестку и программу. Если бы Россия проголосовала за содержательный перечень основных положений новой Конституции, уверен, мы обрели бы её с меньшими жертвами и издержками. Нужен был животворный образец разрешения политического конфликта через достижение согласия — как это случилось с Федеративным договором годом ранее, в марте 1992 года.

Девятый Съезд народных депутатов РФ в марте 1993 года проигнорировал инициативу председателя Конституционной комиссии Президента Б.Н. Ельцина, не поддержав проект Конституции Российской Федерации, принятый самим же Съездом в первом чтении в апреле 1992 года. И отверг идею о проведении досрочных выборов одновременно народных депутатов России и Президента России. Эту развилку новейшей истории Съезд проскочил, «заведённый» обращением Ельцина к народу от 20 марта 1993 года. Депутатское большинство желало незамедлительно привести в действие предусмотренный Конституцией механизм политической ответственности Президента.

Но Президент ведь был не одинок, и не сам по себе. Он перехватил конституционную инициативу, «по официальным очкам» выиграл референдум, который прошёл под знаком логики двоевластия, «кто — кого» и при злоупотреблении административным ресурсом, что впоследствии стало обыкновением. И внёс «президентский» проект Конституции.

История принятия Конституции неотделима от последовавших за этим трагических событий осени 1993 года, забыть которые невозможно. Победила логика борьбы и уверенность в одностороннем нокауте противной стороны. Как итог — на долгие годы оказалась прерванной волна гражданской активности и соучастия граждан в политике и экономике. Этого удалось бы избежать, если бы новый правящий российский политический класс, новый истеблишмент был бы более рациональным, менее зависимым от эгоистичных устремлений индивидов и кланов. И более ответственным перед нынешним и будущими поколениями соотечественников, которым по итогам Девяносто третьего достались очень непростые завалы.

Задумаемся: а мог ли по-иному отнестись к задаче принятия новой Конституции сам депутатский корпус — первый демократи-

чески избранный российский парламент, расправивший крылья в сложносочинённой союзным руководством схеме «Съезд — Верховный Совет»? Он был словно пуповиной тесно связан с избирателями. Выборы-то были настоящими, совсем иными, нежели теперь. Он призван был самой атмосферой и действовавшей Конституцией осмотрительно выполнять свою вечевую роль — роль коллективного разума, стратегического балансира. Если угодно — определённого тормоза во властном механизме, где исполнительная власть во главе с безудержными реформаторами не просто устремилась стремглав к невероятно болезненным для общества социально-экономическим опытам на живом организме общества, ставя эксперименты без всякой оглядки на испытуемое общество и его законных представителей в парламенте.

Было ли готово расколотое напрочь государство и общество к примирению осенью Девяносто третьего? Вот самый сложный вопрос.

Вспоминаю наш призыв, сделанный жарким летом 1993 года: «... Нам *ещё предстоит разработать закон о процедуре согласования и принятия Конституции. Но никаким законом нельзя создать добрую волю спорящих сторон, желание идти на внутреннюю дипломатию, трудные переговоры и непростое сотрудничество — без чего нет плюралистического общества. Это вопрос политической воли и ответственности. Мы видим в новой Конституции не средство уничтожения оппонента, а залог гражданского примирения. Силовое же протаскивание текста, обслуживающего интересы лишь части общества или государства, приведёт к тому, что другая часть не воспримет его в качестве общеобязательного, объявив гражданское неповиновение. Спор двух конституций чреват столкновением, и мы хотим предотвратить такой сценарий. Вряд ли приемлемо отстаиваемое ныне монопольное право сильного как основа для создания сильного права в России. Рабочая группа и эксперты Конституционной комиссии продолжают рассматривать право как стоящий над государством и законом императив, защищающий справедливый порядок государства как формы самоорганизации общества, совокупность социальных регуляторов, которая может быть облечена в соответствующую законодательную форму*¹.

¹ Конституционный вестник. 1993. № 16. Май. Специальный выпуск: Новая Конституция России: два проекта. С. 5–6.

Это была эпоха личностей, героев и их антиподов, почти как в древнегреческой мифологии. Содержательная полемика о характере нового государства и новой Конституции, борьба за утверждение разумного порядка вещей была окрашена **субъективными представлениями** о пределах допустимого, методах достижения целей, соотношении группового интереса и общественного блага.

Как во всякой политической драматургии, порою главенствовали доходившие до смешного или трагического личные интересы и амбиции политиков. Вспоминается сделанное в 1993 году предупреждение нашего коллеги, члена Конституционной комиссии и активного участника Конституционного совещания Л.Б. Волкова о «противостоящем соперничестве между различными институтами внутри самого депутатского корпуса — кто в конце концов будет главным автором конституции. И поэтому комитет, который отвечает за поправки к старой конституции, не очень заинтересован в том, чтобы принималась новая конституция»¹. Нюансы амбиций, стремление к достижению цели либо успеха внесли свою лепту в общий итог.

В машине государственного и общественного механизмов важны и несущие взаимодополняющие функции, и все её составляющие, наделённые публично-властными полномочиями. Условно говоря, «педаль газа» неотделима в этом смысле от «педали тормоза».

Упование на неограниченную супер-президентскую власть стало центральным механизмом разрешения нагромождённых реформой противоречий. Поезд конституционного процесса в итоге укатил в направлении изменённой реальности.

Однако оставаться в ней в длительной исторической перспективе вряд ли возможно.

3.

Общество объяснимо не желает ворошить воспоминания о подчас болезненных событиях смены строя.

Во многом потому, что в целом **недополучило многое** от власти из обещанного властью в ходе и по итогам конституционной реформы.

Между тем общественные процессы в России и окружающем мире не стоят на месте, мы вступили в совершенно иную, новую эпоху. Всюю идёт переход к новым реалиям — информационным, техноло-

гическим, социальным и международным (включая движение к монополярному мируустройству).

Смена вех требует определиться — что нас всех устраивает в Конституции Девяносто третьего, а что следовало бы дополнительно в плотить в жизнь, дореализовать или усовершенствовать и развить, а может быть — поменять.

Нельзя быть застигнутыми врасплох или довести до состояния, когда разрыв между результатами самовластия и ожиданиями общества станет необратимым.

В современном мире резко возросла потребность в предсказуемой, стабильной, эффективной и надёжной работе государственных институтов. Общественный запрос на эффективность и подотчётность действий официального представителя общества — государства, гораздо явственнее, чем на морально устаревающее и далеко не всегда удачное ручное управление, ставшее фирменным отличием российской конституционно-правовой практики. Но ведь оно вытекает из особенностей формы правления, закреплённой в Конституции.

Правоприменение свидетельствует о дефиците прямого действия норм, которые ясно и исчерпывающе определяют условия их реализации, права и обязанности участников, меры юридической ответственности. Не хватает чётких пределов действий органов власти и управления различных уровней. Остается порою слишком вольно толкуемый простор для наполнения новым содержанием конституционных норм по усмотрению федерального законодателя или судебных органов.

Подобный тренд чреват искажением многих важнейших основ конституционного строя. И буквы, и духа Конституции. Опасен риском имитационного конституционализма, разрывом между юридической и фактической Конституциями, когда писанные нормы вроде хороши, а понятийная практика государственной жизни и общественных отношений им откровенно противоречит, что старательно демпфируется полит-технологическими и медийными средствами.

Жизнь идёт своим чередом, и кажется, что порою идёт сама по себе, параллельно или перпендикулярно Конституции, но не всегда вместе или в согласии с ней. Четверть века возникают и повисают в воздухе, не получая должного ответа, риторические вопросы по общественному и парламентскому контролю за многочисленными случаями неприкрытого злоупотребления должностными полномочиями, властью, за кумовством, мздоимством, конфликтом интересов, неестественным монополизмом, недобросовестной конкуренцией и

¹ Цитата Л.Б. Волкова по: РТР. На сессии ВС РФ. 1992. 15 окт. 00:20.

другими деструктивными для отечественного конституционализма явлениями.

На дворе совсем иные, внешне противоречивые времена. С одной стороны, новые поколения XXI века бросают вызов поколениям старших. Развитие общества и государства поворачивается подчас неожиданным образом, недавнее прошлое стремительно превращается в давнее. К таким «уходящим» категориям новые граждане всё чаще относят конституционализм, построенный на идеях XVIII века об общественном договоре, верховенстве законов, политических и экономических свободах, к которым неизбежно обращались создатели Конституции России в начале 1990-х годов. Сама та эпоха для новых поколений подчас выглядят «доисторической», случившейся в до-цифровую эпоху, эпоху последних лет Советской власти, беспрецедентного всплеска гражданского энтузиазма первых лет союзной и российской демократии, который и представить-то сегодня трудно.

Стали востребованы иные форматы обмена информацией. От бескрайности просторов Интернета, забитого невообразимым набором печатных и непечатных знаков, до почти поголовного перехода на коммуникационные суррогаты сообщений социальных сетей с размером до 140 (280) знаков. От диковатых для старших поколений форм самовыражения в рэп-баттлах, режущего ухо агрессивного сквернословия, разрушительного своей обыденной повсеместностью, до подмены свободы мысли, слова, действий предсказанной авторами-футуристами запрограммированностью мысли, слова и действий. Явления эти приобрели наднациональные масштабы.

Но зададимся знаменитым вопросом М.А. Булгакова, «изменились ли эти горожане внутренне»? По большому счёту нет. Они всё так же напоминают нас, прежних. Ведь одновременно с описанными трендами растёт доля и голос тех, кто — как и 25 лет назад — в наступивших новых условиях не мирится с социальной и политической маргинализацией и отсечением от власти, собственности, мейнстримовой информации. Кто всё настойчивее **требует социализации** — снятия барьеров на путях естественного включения в общественную и государственную среду. Растёт востребованность общественного участия в деятельности государства, требование постановки элитарной вседозволенности под народный, общественный и парламентский контроль. Конституция и основанная на ней правоприменительная практика не должны давать повода для нигилизма носителей новой реальности. Напротив, она призвана обеспечивать механизмы решения возникающих задач. И тем самым обеспечить преемственность и солидарность между поколениями на базе общих ценностей и задач.

В обществе, в политических объединениях, экспертной среде звучат критические высказывания о действующей Конституции. Точнее говорить о **недореализованности её принципов и норм, её демократического потенциала**. В части верховенства прав и свобод человека и гражданина. И в части обещаний государства быть правовым и социальным. И в части обязанности государства быть официальным представителем общества, прозрачным дневным регулятором и «ночным сторожем» одинаково для всех. Развивать социальную рыночную экономику с добросовестным предпринимательством, свободой экономической деятельности и гарантированной поддержкой конкуренции. Иметь основанные на принципе народовластия референдум и свободные выборы. Подлинно справедливый суд, независимый как от исполнительной власти, так и от «искучающих» факторов.

Показательно юбилейное признание пятилетней давности: «*В Основном законе есть несколько базовых моделей развития государства и общества, каждая из которых за двадцатилетие воплощена в жизнь в разной мере... Например, приоритет прав и свобод человека над государством воплощён в жизнь, на наш взгляд, не более чем на 30%, модель рыночной экономики и социального государства — на 30–40%, модель „кооперативного“ федерализма — менее чем на треть, модель местного самоуправления — не более чем на 20, зато модель президентско-парламентской республики — более чем на 100%. А вот, скажем, норма об административном судопроизводстве — 0%. Вывод: в целом российская Конституция... реализована не более чем наполовину... это не тот результат, на который мы, разработчики Конституции, рассчитывали...*»¹

Прав также В.И. Лафитский, отметивший, что «*при всех её недостатках Конституция 1993 года обладает значительным демократическим потенциалом. В должной мере он ещё не раскрыт, что во многом предопределяет содержание дальнейшей работы российских конституционалистов*»².

В 1993 году советники Б.Н. Ельцина заверяли, что предлагают временный стабилизирующий механизм «ствола власти» на переходный период. Для преодоления рисков осознанно изменили за-

¹ Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М.: ОАО «Красная Звезда», 2013. С. 270.

² Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 213.

думанный и тщательно выверяющийся баланс ветвей власти. Из-за сильного размежевания принцип их разделения и взаимного уравновешивания, взаимного сотрудничества был воспринят верховной властью лишь внешне. Реальных механизмов его реализации (в части статуса Президента, Правительства и Парламента и нелинейной системы отношений и взаимодействия между ними) президентской стороной предложено не было¹.

В условиях «принуждения к компромиссу» проходит жизнь общества и государства уже 25 лет. Исчерпанность мобилизационной модели переходного периода, потенциала её легитимности ощущается всё чаще. Предстоит править механизмы концентрации и централизации государственной власти, принятые на период преодоления причин и последствий чрезвычайного положения, возникшего с крахом СССР, с угрозой распада Российской Федерации, с конфликтами между государственными органами в ней самой.

Конструкция приобрела черты, слишком чреватые рисками нестабильности.

4.

Эпоха принуждения к согласию, заявленная командой Ельцина 21 сентября 1993 г., уходит в прошлое. Конституция обладает нераспространенным потенциалом и в обеспечении национального согласия, рационального и осознанного. Пора предлагать обществу и государству единый знаменатель для национального согласия в наступившую новую эпоху.

Поиск предложений в этом направлении ведётся постоянно.

Во-первых, к нему взвывает и огромное наследие Конституционной комиссии, опубликованное в 2006–2010 годах². Комментарием к нему, далеко не полным, отчасти является эта книга.

Во-вторых, периодически подготавливаемые независимые доклады о состоянии и перспективах отечественного конституционализма.

Так, к 15-летнему юбилею, в 2008 году мы с коллегами — видными российскими и зарубежными конституционалистами подготовили сво-

¹ Подробнее об этом см.: Международное исследование «Проблемы реализации Конституции» // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. Декабрь. № 1 (19).

² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. (10 кн.) / под ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клювер; Фонд конституционных реформ. 2007–2010.

его рода «белую книгу», международное исследование «Проблемы реализации Конституции»¹; мой коллега В.Л. Шейнис в Кремле в ходе награждения участников работы над проектом Конституции Российской Федерации благодарностью Президента РФ символично вручил наш доклад руководителю Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкину.

К 20-летию Конституции России группа членов и экспертов Конституционной комиссии, специалистов Фонда конституционных реформ по итогам обсуждений на Конституционном клубе подготовила коллективный доклад с соответствующими рекомендациями. Основанные на его выводах предварительные инициативные проекты дополнительных трёх глав Конституции были представлены вниманию общественности и ответственных должностных лиц в порядке приглашения к дискуссии².

Куда же указывает, на наш взгляд, **главный вектор дальнейшего развития Конституции**? Можно обратить внимание как минимум на три актуальных направления.

→ Реализация потенциала Конституции Российской Федерации

На основе имеющихся принципов и норм незыблемой части необходимо создать эффективные, дефицитные сегодня механизмы их реализации, что потребует изменений как в самом тексте Конституции — главах 4–8, так и в законодательстве. Особенно значим магистральный путь восстановления прямого действия Конституции. Весомую роль призвана сыграть правоприменительная практика, основанная на прямом применении положений статей 15, 18, 55, 64 Конституции Российской Федерации.

→ Социализация конституционного строя

Конституция Девяносто третьего в гораздо меньшей степени получилась конституцией российского гражданского общества. Она

¹ Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (составление и развитие российского конституционализма на общемировом фоне). Международное исследование // Конституционный вестник. 2008. Декабрь. № 1 (19).

² Подробнее об инициативных проектах новых глав Конституции 2¹ и 2² в редакции О.Г. Румянцева и Е.А. Данилова см.: Румянцев О.Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития. // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. М.: Норма, 2014. С. 108–134; Он же. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 10–21.

нуждается в двух новых главах, следующих после главы 2 о правах и свободах — главе 2¹ «Гражданское общество» и объединяющей человека, общество, государство главе 2² «Референдум и свободные выборы. Избирательная система». Статус Конституции как основного юридического закона общества соответствует тенденции современного конституционного права на его социализацию — приданье ему не только государственного, но и общественного характера, ибо им регулируются основные нормы не только государственно-политической, но и общественной жизни¹.

Интересно, что раздел «Гражданское общество», практически полностью повторяющий соответствующие нормы проекта Конституционной комиссии, появился в Конституции Республики Крым, принятой на седьмой сессии Верховного Совета Крыма 6 мая 1992 года. В него входили главы «Семья», «Собственность», «Предпринимательство», «Экологическая безопасность», «Охрана здоровья», «Культура, образование, наука», «Общественные объединения», «Религия и религиозные объединения», «Средства массовой информации»; в проекте Конституционной комиссии, помимо упомянутых выше, были также главы «Труд» и «Языки»².

Появление подобной главы можно было бы рассматривать как серьёзный политический шаг верховной власти навстречу чаяниям гражданского общества. Это пожелание — не «фантомные боли», не «философствование» и не многословие³. Гражданское общество вправе иметь более определённые конституционные гарантии защиты и развития общественных объединений, палат, некоммерческих организаций, разнообразных общностей по интересам, прочих институтов, перечисленных в череде вышеупомянутых глав. Вправе получить реальные гарантии для реализации конституционного строя через различные формы государственно-общественного партнёрства, общественного участия и контроля в высоких целях самореализации, достижения и укрепления общественного согласия. Вот почему столь насущна задача вернуть общество в политический процесс.

¹ См., напр.: Страшун Б. Основные тенденции в развитии конституционного права в мире и проект Конституции Российской Федерации // Конституционный вестник. 1991. Декабрь. № 9. С. 11–17.

² Конституция Республики Крым, Симферополь. 1993. С. 20–28.

³ В этом нас в своё время упрекал А.А. Собчак, на что коллега Л.С. Мамут изящно его одёрнул: не многословие, а необходимая детализация!

Вряд ли продуктивна государственная монополия на политику, выстраиваемая сверху вниз.

Кроме того, стоит упомянуть проблему социализации недр и нарезвшую коррекцию норм статьи 9 Конституции. В рамках возможного — через толкование Конституционного Суда России и последующее законодательство. В процессе противостояния президентская сторона потеряла аксиому, что земля и её недра являются национальным достоянием.

В современной России произошла сверхконцентрация прав распоряжения недрами, с вытекающими последствиями господства корпоративных интересов над общественными. Это показатель проблемной модели господства хозяйственных монополий, их неприкасаемого положения в политике и экономике, сложившейся в России за 25 лет после вступления Конституции в силу.

Последствия же проявились неожиданно. И вот с какой стороны. Отношения США с «Русалом» и «Еп+» лета 2018 года были отмечены опасным поворотом: пока национализация бизнес-элиты «не предполагает национализации самих активов... наше государство отказа Дерипаски от собственности не требует, напротив — готово оказать подвергнувшейся санкционному давлению компании помощь, а вот изменения в акционерной структуре могут произойти под влиянием совершенно другого государства»¹. Переводя с эзопова языка: то, чего не позволяет сделать Конституция и о чём и не мыслит политическое руководство России, ничуть не останавливает «наших партнёров». Перераспределение активов сверхмонополистов России может быть проведено в пользу зарубежных бенефициаров, о чём предупреждал побеждённый парламент в 1993 году.

Ведь и сами права собственности весьма относительны, вследствие крайне сомнительной легитимности избранных правительством Б.Н. Ельцина — Е.Т. Гайдара способа и методов приватизации 1990-х годов. А с учётом сложившейся политической модели это приобретает новые краски. Речь о политической системе «конкуренции лоялистов за внимание патрона, при том что окончательное решение принимают для патрона они сами, добиваясь компромисса или побед без участия арбитра»². Опасный капкан.

¹ Симонов К. // Ведомости. 2018. № 159 (4640). 28 авг. С. 5.

² Колесников А. // РБК. 2018. № 144 (2868). 28 авг. С. 9.

→ Модернизация властного механизма

Конституция Девяносто третьего отмечена (перефразируя слова лирического героя поэмы Венедикта Ерофеева) острым дефицитом гарантий и механизмов **самовозрастания народовластия**. Она существенно ослабила механизмы разделения властей, оставив Россию заложницей многих социально-экономических, политических и правовых рисков¹.

Главной идеей конституционной реформы 1990–1993 годов явилось стремление установить правление, ограниченное Конституцией. Власть должна иметь пределы. По сей день имеются препятствия объективно — в материи самой Конституции, получившей свой окончательный вид в горниле событий 1993 года. Но получившийся текст можно было бы истолковать больше в духе заложенных в него основ конституционного строя, что происходит не всегда.

Симптоматичны красноречивые признания активных участников «президентской команды» 1993 года: «*Определённое принижение роли парламента, ослабление его контроля над исполнительной ветвью привело к перерождению слабой демократии в незрелый, но быстро зреющий авторитаризм. И его издержки куда опаснее издержек демократии, поскольку они замораживают, сдерживают развитие общества, препятствуют конкуренции — во всех сферах*»². Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев, со своей стороны, вынужден был признать в сентябре 2013 года на Международном экономическом форуме в Сочи: повышение прозрачности и подотчетности всего государства перед обществом является серьёзным фактором повышения конкурентоспособности российской экономики.

Традиционно слабую подотчётность государственных органов можно поправить включением в Конституцию новых глав — упомянутой главы 2² «Референдум и свободные выборы. Избирательная система» и главы 5¹ «Парламентский контроль».

Усиливается парламент, значение его выборов возрастает — значит, требуются конституционные гарантии стабильности, эффективности, прозрачности и справедливости избирательной системы, её защиты от сиюминутной политической выгоды, от влияний политических технологий. Гарантии гражданского участия в выборах без спойлеров, муниципальных фильтров и иных завес. Конституционные нормы о выборах, принципы избирательной системы могли бы распространяться

и на все другие выборы. Парламент должен избираться таким образом, чтобы реально отражать взгляд и подходы как большинства общества, так и разнообразных сообществ к насущным проблемам страны. Подобная совокупность представления интересов большинства и учёта позиции меньшинства, нормальная практика их согласования являются ключевым индикатором состояния демократии.

Ежегодное представление Правительством РФ Государственной Думе отчётов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, и их заслушивание нижней палатой Федерального Собрания¹ стали в канун 15-летия Конституции назревшим шагом в правильном направлении, но пора двигаться дальше. Пришло время вернуть и **парламентский контроль** в разряд детализуемых Конституцией категорий. Должны быть раскрыты механизмы по обеспечению соблюдения Конституции, противодействию злоупотреблениям, стимулированию должного поведения государственных органов и должностных лиц, а также соответствующего Конституции правоприменения. Востребованы были бы меры парламентского контроля со стороны палат, депутатов и их групп, а также парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения действующего законодательства. Здесь же нашли бы место формы контроля за расходованием бюджетных средств, включая конституционные гарантии полномочности, подконтрольности и публичности Счётной палаты Российской Федерации, её независимости от органов исполнительной власти и отдельных должностных лиц.

Пора, в конце концов, закрепить возможность Государственной Думы ставить и решать вопрос об ответственности и отставке отдельных министров. Последнее было ключевым расхождением между двумя официальными проектами Конституции летом 1993 года.

Активный поиск компромисса повлиял на выработку особой модели российского федерализма, в котором «понятийные» политические соображения играют немалую роль на фоне продолжающегося укрепления федерального центра. Вопрос поправок в главу 3 Конституции «Федеративное устройство» поднимать преждевременно. Однако участникам политического процесса следовало бы задуматься о пределах усмотрения со стороны верховной власти в сфере федерализма и размышлять о мерах по дальнейшему развитию федеративных отношений, чтобы не запустить урегулированные с таким трудом процессы в обратном направлении.

¹ Лифитский В.И. Указ. соч. С. 396.

² Шаблинский И.Г. Конституционные поправки: надуманные и назревшие // Независимая газета. 2013. 15 окт.

¹ Закон о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ.

5.

Историческая эпоха реализации Конституции Российской Федерации продолжается, она в самом разгаре.

Мы далеки от идеализации самой Конституции и отношения к конституционному процессу, как к чему-то раз и навсегда завершённому. «Фактически на деле текст является таким, каким его осуществляет общество», — полагал эксперт Конституционной комиссии Л.С. Мамут¹. Да, это так.

Но добавлю: общество абсолютно вправе **расширять пределы своего участия в осуществлении Конституции**.

Это потребует со стороны политиков, общественных деятелей серьёзного профессионального подхода, дискуссий и рефлексий, но уже далеко не только в нормальном академическом плане. Но — и в практическом политическом плане. Такой подход способствовал бы разумным конституционным реформам. Конституционное знание, правовая и политическая наука, правосознание должны развиваться, чтобы наметившееся после декабря Девяносто третьего драматично растущее расхождение конституционного текста и реальных отношений не застали страну врасплох, как случилось с Союзом ССР.

Конституция является основой взаимодействия между государственными органами. Она же призвана стать более прочной основой прямой и обратной связи государства с обществом, гражданами, их общностями.

Тема восстановления баланса между принципами народного и государственного суверенитета, народовластия и эффективности государственной власти как способа управления делами общества и государства безусловно должна войти в официальную общественную повестку на предстоящий период.

Это должен быть период более полной реализации Конституции Российской Федерации в целях подлинного развития нашего конституционного строя. Период усовершенствования организации общества в соответствии с велениями времени и объективными потребностями, отражёнными в общественном сознании.

OP
2007–2013–2018

¹ Мамут Л.С. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года — программа новой России // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). Сентябрь. С. 19.

Л.Б. Волков

КНИГА ОБ ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

Книга-поэма

На полки библиотек скоро ляжет новая книга. Книга-песня, книга-поэма, книга-эпос. Но поэма не в стихотворных рифмах и не в ритмах художественной прозы. На самом деле — вполне земная повесть о драматической истории, казалось бы, отнюдь не романтического персонажа, имя которому — Конституция России.

Когда я, спустя годы, оцениваю итоги реформаторской деятельности конца восьмидесятых — начала девяностых, то задаю себе невольный вопрос: что сохранилось из багажа тех лет? Перечень получается не очень щедрый. Вроде бы — всего понемногу. Тридцать процентов свободы торговли... Десять процентов свободы предпринимательства... Пять процентов свободы слова... Полтора процента многопартийности... Но есть одно событие, которое претендует на стопроцентное достижение. В России впервые в её истории была разработана и принята полноформатная современная Конституция как государствообразующий закон прямого действия. И основы государствообразования новой России были заложены, проработаны и зафиксированы в ходе конституционного процесса, в ходе борьбы страстей, размышлений и сомнений, происходивших на глазах общества и при его соучастии.

Вначале было слово... Олега Румянцева

И было бы несправедливо не сказать об огромной заслуге в этом деле автора данной книги — Олега Германовича Румянцева. Как бы ни сложилась его судьба, куда бы ни завлекла Румянцева его политическая эволюция, сколько бы изменений ни претерпевал первоначальный, базисный конституционный проект, и сколько бы авторитетов ни числили себя впоследствии авторами Конституции России, смею засвидетельствовать, что его особая роль в российских реформах вряд ли уступает роли популярных для одних и непопулярных для других главных демократических реформаторов: Горбачёва, Ельцина, Гайдара... Отсюда и значение созданной им теперь книги.

Немало поколений российской интеллигенции мечтало о конституции. Крижанич, Радищев, Панин, декабристы, целая когорта русских юристов дореволюционной школы. Советская власть в самом начале, казалось бы, осуществила эту мечту. Уже в 1918 году

была обнародована Конституция РСФСР. Так сказать, «ленинская» конституция. Только её принятие сопровождалось ленинскими же словами о диктатуре, «никакими законами не связанной». Такой вот основной закон, который никого ни к чему не обязывал, и прежде всего ни к чему не обязывал власть. С тех пор было принято несколько советских конституций, которые никого ни к чему не обязывали и даже не имели значения непосредственно действующего права.

Сталин и сталинская юриспруденция хорошо разъясняли, что конституция — лишь «основной» закон и прямого действия ни в судах, ни в других учреждениях не имеет. Немало людей, пытавшихся ссылаясь на права, предоставленные им конституцией, заканчивали жизнь в Гулаге. Не случайно многие инициаторы правозащитного движения советских времен начинали свою деятельность с требования просто соблюдать то, что записано в советской конституции, — будь то «сталинская», написанная, как говорят Бухарином, или «брежневская».

Тем более интересно, что появлением нынешней Конституции, равно как экономическим реформам, Россия во многом обязана молодому поколению своих не успевших вкусить сталинских лагерей граждан.

Я хорошо помню, как ещё в конце восьмидесятых на одной из социал-демократических «тусовок» вдруг возник разговор о «конституционном процессе». Повёл его недавно ставший лидером движения Олег Румянцев, которого на Западе вскоре окрестили «вундеркиндом перестройки». Олег, которому тогда было 27 лет, оказался настойчив. И вот его убеждённость и настойчивость в осуществлении этой идеи привела его на пост секретаря Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ. И он стал на длительное время фактически «мотором» процесса создания российской конституции. Может быть, поэтому первые проекты Конституции стали называть «социал-демократическими». Одни — с оттенком одобрения, другие — осуждая.

Суверенитет, декларация, конституция

К моменту избрания Съезда народных депутатов РСФСР Олег Румянцев пришел с уже чётко разработанным планом действий. План этот, изложенный в составленном им документе, предполагал необходимость добиваться создания на Съезде специальной Конституционной комиссии и, что особенно важно, — более узкой, творческой рабочей группы внутри неё из числа наиболее подготовленных и перспективно мыслящих депутатов и экспертов. Задача разработки новой, современной Конституции не только предполагалась, таким

образом, стать одной из основных задач Съезда, но обретала конкретные организационные контуры.

Одним из главных аспектов обновления республики в условиях затормозившейся и неоднозначно воспринимаемой населением перестройки стал аспект суверенитета Республики. В значительной степени это объяснялось её специфическим местом и ролью по отношению к другим республикам Советского Союза. РСФСР фактически не имела даже тех атрибутов государства, государственности, которые имели другие республики. Между тем именно Россия, РСФСР имела все шансы выйти в авангард перестройки и пойти дальше. Для этого ей был необходим полновесный ГОСУДАРСТВЕННЫЙ суверенитет, пусть и в составе уже клонившегося к закату СССР.

Мы давно уже сотрудничали на социал-демократической ниве, и оба были избраны народными депутатами по спискам демократического блока. Из этого сотрудничества прямо на собраниях депутатов-демократов родился проект Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Проект Декларации провозглашал нечто неслыханное — верховенство Конституции союзной республики России по отношению к Конституции Союза ССР (вне делегируемых Союзу полномочий; выход из СССР не предполагался). Точно так же, как и приоритет российского права. Принятие Декларации означало, что РСФСР приобретает статус реального государства, а не республики по «остаточному» принципу, как это было до тех пор. И это было оценено практически всем депутатским корпусом, независимо от политических оттенков, когда весь состав Съезда народных депутатов встал на ноги и потребовал от упорно сопротивлявшегося временно председательствовавшего на Съезде В.И. Казакова включить вопрос об этой декларации в повестку дня Съезда. Съезд победил. В редакции Декларации, окончательно утверждённой Съездом народных депутатов РСФСР, указывалось, что государственный суверенитет РСФСР осуществляется в рамках союзного договора. Была принята и совершенно новая для СССР статья о порядке разрешения конфликтов и споров Республики с Союзом.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР заложила основы будущего конституционного строительства новой России. День ее принятия 12 июня 1990 года был объявлен днем Свободной России. Свободной, потому что речь шла о крупном шаге к раскрытию всей жизни в России, сравнимом с отменой крепостного права Александром II. Разумеется, и с проблемами, похожими на те, которые были вызваны к жизни реформами царя-освободителя. При этом Декларация ставила Съезду народных депутатов великую зада-

чу принятия новой Конституции России. И именно Олег Румянцев, с его предварительной подготовкой, хорошо понимал, что для решения такой задачи должна быть найдена соответствующая организационная форма. Предстояло создать коллегию российских отцов-основателей Конституции, и такая коллегия во многом благодаря усилиям, видению, организационным талантам и харизме, в сущности, юного Румянцева была образована. В книге воспроизведена история её создания и деятельности на различных непростых этапах конституционного процесса.

Конституционная комиссия

У меня сложилось впечатление, что проект образования такой коллегии и был подсказан Ельцину Олегом. Сам автор пишет об этом осторожно, но факты таковы, что в тот период Олег Германович мог свободно входить к Борису Николаевичу в кабинет. Коллегия была названа скромно — Конституционная комиссия. Формально она была образована Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР. Любопытно, что никаких данных о статусе комиссии в постановлении не содержалось, а только то, что она состоит из народных депутатов, и их поименный список. Список этот, несомненно, представляет немалый интерес для историков и политологов.

Официальным главой, Председателем Комиссии на всём протяжении её деятельности был Б.Н. Ельцин — сначала как Председатель Верховного Совета РСФСР, а затем как Президент России. Само по себе это выделяло Конституционную комиссию из ряда других парламентских органов.

Работа вот-вот должна была начаться. Однако ситуация с созданием новой Конституции осложнялась тем, что конкретно Конституционной комиссии поручалось ещё подготовить и внести на рассмотрение Съезда проект закона об изменениях действовавшей тогда Конституции РСФСР. Возникла как бы конкуренция двух конституционных проектов — драма, занявшая немало места в поэме Румянцева.

Рабочая группа «отцов-основателей»

Громоздкая и разношёрстная Конституционная комиссия вряд ли была бы в состоянии в относительно короткие сроки создать конституционный проект. Отсюда следующий ход энтузиастов «румянцевского» проекта — создание рабочего органа, способного реально двинуть дело вперед. С подачи Румянцева первоначальный состав Конституционной комиссии из 86 депутатов, избранных на основе

представительства от территориальных делегаций, был, по предложению Ельцина, пополнен еще 14 депутатами-специалистами. В то, что эти депутаты-«специалисты» были в основном представителями реформаторски настроенной академической интеллигенции, Съезд вникать не стал. Не придал значения.

«Отцы-основатели» в Архангельском

В архивах есть адресованный Ельцину и Хасбулатову как заместителю Председателя Конституционной комиссии документ, подписанный депутатами Л.Б. Волковым, О.Г. Румянцевым и В.Л. Шейнисом, в котором изложены концепция и структура рабочего органа. Такой орган под названием «Рабочая группа Конституционной комиссии» был образован распоряжением Ельцина в составе 31-го депутата и нескольких «экспертов». Он по статусу был приравнен к Комитету Верховного Совета. Интрига же состояла в том, что здесь собирались уже не представители главным образом начальственной номенклатуры, а в основном либерально, чтобы не сказать демократически, настроенные «академики». В качестве «экспертов» к группе были причислены видные представители юридической науки главным образом реформаторского направления. Автор книги даёт достаточно подробную характеристику участникам этого, на первый взгляд, скромного, но на самом деле очень важного для конституционной истории России рабочего органа. Создание Рабочей группы вслед за принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР и обозначило практическое начало конституционного процесса. Шёл 1990-й год.

Несколько личных впечатлений

Вот я, как читатель вместе с её автором и членами Рабочей группы, отправляюсь творить Конституцию на государственную дачу в Архангельское. Десятилетия советского режима, по существу, свели на нет понятие конституционного права. Оно было заменено понятием права государственного. Тем сильнее пламенел энтузиазм большинства Рабочей группы создать в короткие сроки «конституцию на века», не хуже американской.

Признаюсь, я к такому рвению изначально относился скептически. Я полагал более реалистичным принять сначала несколько деклараций конституционного значения. Декларации, в отличие от конституции, не прописывали бы жёсткие нормативы, но создавали бы легальные рамки для творческой деятельности граждан, государственных органов и — что особенно важно — судов. Они открывали бы путь к нововведению, к строительству демократии в основном сни-

зу. Сама конституция, таким образом, строилась бы, прежде всего, снизу на основе народной практики.

И это стало бы залогом её действенности и стабильности. А чтобы государство не растворилось в море анархии, следовало принять свод органических законов, т.е. законов о системе государственных органов и правилах их взаимодействия. В органических законах можно было бы поподробней, чем в конституции, расписать процедуры работы всех систем власти. И это было важно, ибо опыта разделения, а стало быть, чётко регламентированного взаимодействия властей в стране не было. Моя логика профессионала опиралась на опыт переходных от диктатуры к демократии государств. Обрушить на не-подготовленную массу и неподготовленных функционеров «октровергнутую» сверху демократическую конституцию было чревато «веймарским»¹ вариантом. Вместе с тем обойтись только «органическими законами» — значило пойти на риск признания нестабильности положения и открыть путь к их постоянному пересмотру в зависимости от соотношения политических сил. Так что понимания и поддержки мои соображения не нашли. Коллеги настроились сторонить конституцию «на века».

Я листаю «поэму» и вновь переживаю остроту споров. И вместе с тем вхожу вновь в атмосферу общего подъёма, я бы сказал, напряжённой и весёлой работы. И осознаю явные «пассионарные» свойства личности Олега Румянцева. Я и сейчас как будто вижу, как с раннего утра Олег сидит во главе нашего длинного дискуссионного стола с портативным компьютером перед собой (тогда это была редкостная новинка) и, поощряя движение наших мыслей живой мимикой и остроумными репликами, непрерывно набирает на клавиатуре произзвучавшие формулировки, превращая более или менее вольную дискуссию в организованный текст.

Перманентная конституция

Что ж, «поэтическая» первая часть книги Румянцева далее перерастает в нечто подобное детективу, по мере того как завершённый проект Конституционной комиссии перемещается на уровень Верховного Совета РФ. Соответственно, нарастает напряжение вокруг проекта, в обсуждение и корректировку которого втягиваются все новые персонажи. В целом это создаёт захватывающую интригу, ко-

торую автор, спустя 20 лет, достаточно детально исследует и по ходу которой он оказывается то сам жертвой неравной борьбы, то искусственным дипломатом, лавиющим между страсти и интересами. Так со страниц книги является нам Одиссея, способная заинтересовать не только читателя-профессионала, но любого читателя.

Детективный сюжет осложняется тем, что на фоне проекта Конституционной комиссии — теперь уже проекта Верховного Совета РФ — существует многократно «латаная» противоречивыми поправками «действующая» на то время Конституция РСФСР-РФ 1978 года. Наполовину архаично «советская», а на другую половину «модернизованная». Легко представить, какое поле для игры амбиций, борьбы представлений и противоборства интересов, включая материальные, создаёт такая ситуация. И сколько здесь соблазнов для манипулирования, особенно со стороны лиц, которые вчера ещё ничего собой не представляли, а сегодня вдруг взлетели на трудно представимые политические высоты.

Признаюсь, автор этих строк еще в 1990 году, в самом начале работы Съезда народных депутатов РСФСР, внес законопроект, называвшийся «Весь Съезд — парламент». Проект предусматривал упразднение Верховного Совета, как аппендицита, чреватого серьёзными осложнениями в парламентской работе и государстве. И этот законопроект сразу получил поддержку абсолютного большинства депутатов Съезда. Но недостало примерно десятка голосов для получения «конституционного» большинства, необходимого для изменения тогдашней Конституции.

И вот мы вместе с Румянцевым как автором книги горим в дыму и пламени дебатов и стычек между идеями, концепциями, партиями и фракциями на фоне двух уже в чём-то похожих, но в чём-то противоположных конституций. А тут, как гром среди ясного неба, на политическую и конституционную сцену является третье действующее лицо — сам Президент Ельцин в качестве инициатора ещё одного проекта Конституции. Недовольный затянувшейся борьбой вокруг Конституции и попытками использовать её для создания даже не двое-, а троевластия в России, Б.Н. Ельцин созывает так называемое Конституционное совещание, для которого уже новая команда подготавливает новый проект Конституции. На самом деле структура и содержание этого проекта во многом отталкиваются от изначального проекта Конституционной комиссии и её Рабочей группы. Но есть и существенное отличие. Особенно по части оформления прерогатив президентской власти. За этим «отличием» стоят не только различные амбиции, но и весь контекст напряжённой борьбы за осу-

¹ Имеется в виду крах демократической «веймарской» конституции Германии 30-х годов прошлого столетия под напором консерваторов и нацистов.

ществление социально-экономических реформ, хотя нередко сами эти реформы становятся инструментами чьих-то амбиций. Автор книги, однако, воздерживается от глубокого погружения в анализ этого сложнейшего контекста.

Теперь сценой драмы становится Кремль. В Конституционном совещании, однако, участвуют далеко не все народные депутаты, как и не все члены Конституционной комиссии. Румянцев почти не участвует, но его коллеги пытаются объяснить, что между проектами не столь уж много противоречий и что исходный проект необходимо использовать. Но не могу не засвидетельствовать, только лишь прозвучат слова «Конституционная комиссия», как следует грубый окрик со стороны представителей юридической группы Президента. Впрочем, сам Ельцин, как отмечает автор книги, относится к «румянцевскому» проекту уважительно.

Конституционный спектакль прерывается событиями октября 1993 года, после которых Конституционное совещание завершается, и принимается новая Конституция путём референдума. Здесь пути автора книги и автора данного послесловия на время расходятся, как и оценки ролей отдельных персонажей. Однако пути сходятся вновь спустя годы в стремлении вернуться к конституционному процессу и получить оптимальный вариант Конституции с учётом накопленного как положительного, так и отрицательного опыта. Олег Румянцев создаёт Фонд конституционных реформ и в качестве его президента открывает площадку для профессиональных дискуссий на конституционные темы. Эта часть его деятельности не нашла пока отражения в этом издании. Но, возможно, найдёт его позже, особенно если усилия по возобновлению конституционного процесса в России увенчаются успехом.

Конституция как фактор истории и современности

Я не могу в кратком послесловии проследить за всеми перипетиями «румянцевского» проекта Конституции России. Читатель, думаю, сам с нарастающим интересом будет отслеживать их по ходу знакомства с книгой. Более того, наверное, будет не только соглашаться, но и спорить с автором, что станет свидетельством ценности издания. Спорить можно об оценках препарированной Конституции РСФСР 1978 года как «действующей», об оценках роли отдельных исторических деятелей описываемой эпохи. В том числе и о личности и роли Ельцина, к которому автор относится взвешенно критически, стараясь, однако, быть объективным, а также о роли В.Д. Зорькина. Спорить об оценке и даже фактологии событий сентября-октябрь

бря 1993 года, хотя и здесь Румянцев, несмотря на понятную сильную эмоциональную вовлечённость, старается быть сдержаным и объективным. Спорить можно об определении «основной закон», с которым мне, убеждённому стороннику формулы «Конституция — закон прямого действия», очень трудно согласиться. Но каждый автор имеет право на свою точку зрения.

Итак, перед нами в высшей степени своевременный опыт обращения к важнейшему фактору истории российского государства — Конституции 1993 года. Тем более в её наступающем двадцатилетии и в условиях странных попыток превратить Конституцию то в «программу», то, наоборот, в неприкасаемый лист бумаги, между тем как Конституция должна быть признана и освоена народом и реально обязывать как граждан, так и власть. Без этого не может быть легитимности самого государства.

Август-сентябрь 2013 года



20-летие Конституции Российской Федерации.

Витрина постоянной экспозиции в Государственной Думе. 2013–2018 годы

ПРИЛОЖЕНИЯ

*Ключевые даты и этапы конституционной реформы —
Список рекомендуемой литературы — Именной указатель —
Перечень иллюстраций — О многотомном издании
«Из истории создания Конституции Российской Федерации...»*

16 июня 1990 г. — принято Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «Об образовании Конституционной комиссии».

22 июня 1990 г. — Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР» Верховному Совету РСФСР поручалось не позднее сентября 1990 года принять Закон РСФСР о референдуме и вынести на референдум основные принципы проекта новой Конституции РСФСР, а к январю 1991 года совместно с Конституционной комиссией подготовить проект Конституции РСФСР для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР.

3 июля 1990 г. — состоялось первое заседание Рабочей группы и группы экспертов Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР. Начало разработки проекта Конституции Российской Федерации.

31 августа 1990 г. — представление Б.Н. Ельциным и Рабочей группой Конституционной комиссии проекта концепции Конституции Российской Федерации в Доме Советов РСФСР

12 сентября 1990 г. — на пленарном заседании Конституционной комиссии проект Конституции Российской Федерации был принят за рабочую основу.

12 ноября 1990 г. — на пленарном заседании Конституционной комиссии было решено опубликовать массовым тиражом проект Конституции Российской Федерации. Проект опубликован в «Конституционном вестнике», газетах «Аргументы и факты», «Россия» и других изданиях в последней декаде ноября 1990 года.

1991

17 марта 1991 г. — состоялись Всесоюзный референдум по вопросу о сохранении Союза ССР как федерации равноправных республик и Всероссийский референдум по вопросу о введении поста Президента РСФСР (на оба вопроса были получены положительные ответы).

23 апреля 1991 г. — в Ново-Огарёво подписан предварительный проект нового Союзного договора и обнародовано Совместное заявление Президента СССР и руководителей девяти союзных республик.

24 апреля 1991 г. — принят Закон РСФСР «О Выборах Президента РСФСР».

24 мая 1991 г. — третьим Съездом народных депутатов РСФСР внесены изменения в Конституцию (Основной Закон) РСФСР, касающиеся введения должности Президента РСФСР.

12 июня 1991 г. — состоялись первые выборы Президента РСФСР, а 10 июля 1991 г. — вступление в должность Президента РСФСР Бориса Николаевича Ельцина.

12 июля 1991 г. — принято Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «Об утверждении Закона РСФСР „О Конституционном Суде РСФСР“».

15 августа 1991 г. — членам Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора направле-

Приложение 1

КЛЮЧЕВЫЕ ДАТЫ И ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В РФ (1989–1993 ГГ.)

1988

28 июня — 1 июля 1988 г. — XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза приняла пять резолюций: «О демократизации советского общества и реформе политической системы», «О борьбе с бюрократизмом», «О межнациональных отношениях», «О гласности» и «О правовой реформе».

1 декабря 1988 г. — в Конституцию (Основной Закон) СССР внесены поправки, касающиеся избирательной системы и учредившие Съезд народных депутатов СССР.

1989

26 марта 1989 г. — в соответствии с Законом СССР от 1 декабря 1988 года «О выборах народных депутатов СССР» состоялись выборы народных депутатов СССР — первые частично свободные и в основном конкурентные.

9 июня 1989 г. — Постановлением Съезда народных депутатов СССР «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР» образована Конституционная комиссия под председательством Председателя Верховного Совета СССР М.С. Горбачёва.

27 октября 1989 г. — в Конституцию (Основной Закон) РСФСР внесены поправки, согласно которым высшим органом государственной власти становится Съезд народных депутатов, избравший Верховный Совет РСФСР, который состоял из двух палат (Совета Национальностей и Совета Республики) и осуществлял полномочия законодательной власти между съездами.

1990

12 июня 1990 г. — принята Декларация первого Съезда народных депутатов РСФСР «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», которая официально была признана «основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства».

на правительственный телеграмма в порядке подготовки документа к подписанию.

19 августа 1991 г. — обнародовано «Заявление Советского руководства», которым объявлялось о введении чрезвычайного положения и об образовании Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР.

22 августа 1991 г. — Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О политической ситуации в республике, сложившейся в результате антиконституционного государственного переворота в СССР».

24 октября 1991 г. — принято Постановление Верховного Совета РСФСР «О Концепции судебной реформы в РСФСР», в соответствии с которым проведение судебной реформы считалось необходимым условием функционирования РСФСР как демократического правового государства.

30 октября 1991 г. — принято Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «Об избрании судей Конституционного Суда РСФСР».

1 ноября 1991 г. — по требованию Президента РСФСР Б.Н. Ельцина принято Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «О правовом обеспечении экономической реформы», в соответствии с которым было временно, до 1 декабря 1992 г., узаконено указанное право Президента.

2 ноября 1991 г. — Президент РСФСР Б.Н. Ельцин представил проект Конституции Российской Федерации пятому Съезду народных депутатов РСФСР. Постановлением Съезда «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии» проект Конституции Российской Федерации был принят к сведению, а Конституционной комиссии был придан статус постоянно действующего органа.

6 ноября 1991 г. — принятие Президентом Указа «О деятельности КПСС и КП РСФСР», запрещающего деятельность компартии на территории РСФСР. 30 ноября 1992 г. Конституционный Суд России признал ряд положений этого документа неконституционными, фактически сняв наложенный запрет.

22 ноября 1991 г. — Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина, в основу текста которой лег раздел 2 «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина» проекта Конституции Российской Федерации.

6 декабря 1991 г. — принято совместное распоряжение Президента РСФСР и Председателя Верховного Совета РСФСР «О рабочей группе по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями». В основу предложений рабочей группы легли положения раздела 4 «Федеративное устройство» проекта Конституции Российской Федерации.

8 декабря 1991 г. — подписаны Беловежские соглашения, фиксировавшие распад СССР и создание СНГ.

1992

14 января 1992 г. — Конституционный Суд принял постановление по своему первому делу: он решил отменить Указ Президента об объединении

МВД и органов госбезопасности и признал документ утратившим силу. Значимая демонстрация становления конституционного строя в новой России.

22 января 1992 г. — Верховный Совет Российской Федерации утвердил Положение о Конституционной комиссии, расширившее её полномочия.

14 февраля — 4 апреля 1992 г. — Верховный Совет РФ последовательно рассмотрел все разделы проекта Конституции Российской Федерации, прошёл голосование по внесенным поправкам, одобрил представленный текст и рекомендовал Съезду народных депутатов РФ принять его в первом чтении. Доработанный проект Конституции РФ публикуется в средствах массовой информации.

13 марта 1992 г. — Конституционный суд РФ признает Декларацию о государственном суверенитете и референдум о государственном статусе Республики Татарстан частично не соответствующими Конституции страны.

24 марта 1992 г. — Конституционная комиссия приняла решение о внесении проекта Конституции Российской Федерации на рассмотрение шестого Съезда народных депутатов, такое же решение принял Верховный Совет 4 апреля 1992 года.

31 марта 1992 г. — подписан Федеративный договор. **10 апреля 1992 г.** — Федеративный договор одобрен шестым Съездом народных депутатов РФ, его содержание по решению Съезда подлежало включению в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации — России в качестве составной части.

17 апреля 1992 г. — представление проекта Конституции Российской Федерации шестому Съезду народных депутатов. Доклад Председателя Верховного Совета РФ, заместителя Председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатова Съезду.

18 апреля 1992 г. — Постановлением «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» Съезд народных депутатов РФ одобрил общую концепцию конституционных реформ в Российской Федерации,ложенную в основу проекта новой Конституции РФ, и основные положения проекта, подготовленного Конституционной комиссией, в варианте, одобренном Верховным Советом РФ; поручил Верховному Совету и Конституционной комиссии завершить доработку проекта с учётом предложений и замечаний Президента РФ, Съезда народных депутатов и Верховного Совета, народных депутатов РФ, а также регионов и граждан РФ и внести доработанный проект на очередной Съезд.

22 апреля 1992 г. — в секретариат шестого Съезда поступил проект Конституции Российской Федерации («Вариант 0»), подготовленный группой юристов под руководством С.М. Шахрая — «попытка президентских поправок к проекту Конституционной комиссии», по словам Шахрая.

11 июня 1992 г. — Верховный Совет РФ утвердил Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год (единственная программа приватизации, утвержденная парламентом).

17 июля 1992 г. — на встрече с координаторами депутатских фракций Б.Н. Ельцин заявляет, что его временный отход от руководства Конституционной комиссией был ошибкой и что он восстанавливает своё руководство работой над проектом Конституции.

22 июля 1992 г. — Б.Н. Ельцин утверждает План мероприятий по выполнению Постановления шестого Съезда народных депутатов РФ «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним».

29 июля 1992 г. — состоялось пленарное заседание Конституционной комиссии под председательством Б.Н. Ельцина в Кремле. Обсуждены три группы президентских поправок к проекту Конституции. **21 августа 1993 г.** они были официально внесены Президентом РФ.

8 октября 1992 г. — Верховный Совет принимает решение о созыва восьмого Съезда 1 декабря 1992 г. Вместо предложенного Конституционной комиссией вопроса о принятии новой Конституции решено заслушать информацию о ходе работы над её проектом.

16 октября 1992 г. — на пленарном заседании Конституционной комиссии с участием Б.Н. Ельцина 53 голосами из 66 присутствовавших «одобрен в основном» доработанный в Рабочей группе проект Конституции Российской Федерации, включая 14 из 16 президентских поправок к нему, а также следующий график принятия новой Конституции: проведение 12 июня 1993 года всероссийского референдума по основам конституционного строя, окончательное принятие Конституции на Съезде народных депутатов осенью 1993 г., принятие на её основе Избирательного кодекса и одновременные выборы Президента и нового парламента весной 1994 года.

21 октября 1992 г. — Верховный Совет отклоняет предложение Президента РФ, Конституционной комиссии и Совета глав республик о переносе даты седьмого Съезда. Вместе с тем поручено готовить проект Конституции к повторному его обсуждению на совместных заседаниях палат Верховного Совета в январе 1993 года.

2 ноября 1992 г. — по итогам визита совместной делегации Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии в Республику Татарстан (28–29 октября 1992 г.) Верховный Совет приступает к повторному обсуждению проекта Конституции РФ. В течение марта — ноября 1992 года Верховный Совет шесть раз обсудил проект Конституции и внёс поправки в преамбулу, в 101 статью и в 12 параграфов переходных положений.

20 ноября 1992 г. — С.Н. Бабурин выступил с предложением внести в повестку заседания Верховного Совета вопрос об отрешении Б.Н. Ельцина от должности, призывая того к ответственности за действия возглавляемого им кабинета, однако оно не набрало в парламенте необходимого количества голосов.

9 декабря 1992 г. — седьмой Съезд поддержал предложения Конституционной комиссии по порядку и срокам принятия новой Конституции Российской Федерации. В Постановлении «О дальнейшей работе над проектом

новой Конституции Российской Федерации» Съезд признал выполненные в основном Постановления шестого Съезда народных депутатов РФ от 18 апреля 1992 года «О проекте Конституции РФ и порядке дальнейшей работы над ним», поручил Комиссии продолжить доработку проекта Конституции, а Верховному Совету завершить его постатейное рассмотрение в феврале–марте 1993 года, с тем чтобы рассмотреть проект в 1993 году на специальном Съезде народных депутатов РФ, посвящённом вопросу о новой Конституции Российской Федерации.

12 декабря 1992 г. — Постановлением седьмого Съезда народных депутатов «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» на 11 апреля 1993 г. назначено проведение всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции РФ; предшествующее заявление Президента и Съезда, подписанное Б.Н. Ельциным и Р.И. Хасбулатовым, предусматривало отсрочку вступления в силу поправок к Конституции (Основному Закону) РФ, ограничивающих полномочия Президента РФ, — до проведения референдума, назначение Председателя Правительства РФ из числа предложенных Президентом Съезду кандидатур, а также неизбрание новых судей Конституционного Суда РФ до принятия новой Конституции Российской Федерации.

1993

12 января 1993 г. — пленарное заседание Конституционной комиссии утвердило представленные Рабочей группой основные положения новой Конституции Российской Федерации в качестве проекта вопроса для всероссийского референдума.

29 января 1993 г. — представленные Конституционной комиссией вопросы референдума по основным положениям новой Конституции Российской Федерации утверждены Президиумом Верховного Совета РФ и направлены в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета РФ, Президенту РФ и Конституционному Суду РФ для доработки и согласования.

9 февраля 1993 г. — на пленарном заседании Конституционной комиссии Б.Н. Ельцин не поддержал проект основных положений новой Конституции Российской Федерации.

10 и 15 февраля 1993 г. — «круглый стол» политических сил рекомендовал Президенту выступить с законодательной инициативой, которая могла бы быть оформлена как конституционное соглашение руководителей трёх ветвей власти, а затем уйти от референдума по основным положениям новой Конституции.

6 марта 1993 г. — совещание руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимает заявление о нежелательности, вреде и опасности проведения всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции РФ.

8–9 марта 1993 г. — в Верховный Совет направлен президентский вариант вопросов, подлежащих вынесению на референдум.

13 марта 1993 г. — восьмой Съезд народных депутатов отменил постановление седьмого Съезда о стабилизации конституционного строя, включая проведение референдума по основным положениям новой Конституции Российской Федерации.

20 марта 1993 г. — в обращении Президента РФ к гражданам России Б.Н. Ельцин объявил о своём решении назначить на 25 апреля 1993 г. голосование о доверии Президенту и вице-президенту, а также фактически сделал заявление об изменении закреплённого Конституцией разграничения компетенции между федеральными органами власти.

23 марта 1993 г. — издано заключение Конституционного Суда о несоответствии Конституции действий и решений Президента РФ Б.Н. Ельцина, связанных с его обращением к гражданам России 20 марта.

24 марта 1993 г. — в своём Послании Верховному Совету о конституционности Президент РФ подчеркнул, что затяжка с принятием новой Конституции смертельно опасна для российской демократии и что он готов предложить проект новой Конституции. Б.Н. Ельцин дал обоснование переходного, промежуточного конституционного порядка.

29 марта 1993 г. — в ходе процедуры отрешения от должности Президента РФ Съезд недобратил 72 голоса народных депутатов РФ. На 25 апреля 1993 г. Съезд назначил всероссийский референдум, на который были вынесены вопросы о доверии Президенту РФ, одобрении проводимой Президентом и Правительством социально-экономической политики, а также о досрочных выборах Президента РФ и народных депутатов России.

21 апреля 1993 г. — издано Постановление Конституционного Суда РФ, которым Суд постановил, что по первым двум вопросам референдума решение должно приниматься большинством голосов от числа проголосовавших. Третий и четвёртый вопросы носят конституционный характер, и решение по ним должно приниматься большинством голосов от общего числа избирателей.

25 апреля 1993 г. — состоялся Всероссийский референдум, в результате которого более половины проголосовавших граждан ответили на первый и второй вопросы утвердительно, а по третьему и четвёртому вопросам решения приняты не были, так как за них проголосовали менее половины граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

29 апреля 1993 г. — Постановлением Верховного Совета РФ «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» Конституционной комиссии совместно с Советом Республики и Советом Национальностей Верховного Совета Российской Федерации было поручено до 20 мая 1993 г. завершить доработку и согласование с Президентом проекта основных положений новой Конституции Российской Федерации и направить их на согласование в субъекты Российской Федерации, завершить постатейное рассмотрение проекта Конституции РФ в Верховном Совете РФ до 10 октября 1993 г. и 17 ноября 1993 г. рассмотреть проект Конституции на созываемом для принятия новой Конституции Российской Федерации очередном

десятом Съезде народных депутатов РФ. Порядок принятия Конституции должны были определить поправки в действовавший Основной Закон.

29 апреля 1993 г. — Б.Н. Ельцин на совещании в Кремле с участием глав субъектов Федерации представил «президентский» проект Конституции Российской Федерации, опубликованный 30 апреля 1993 г. в «Известиях».

20 мая 1993 г. — Президент Российской Федерации объявил о созыве Конституционного совещания.

5 июня 1993 г. — начало работы Конституционного совещания при Президенте Российской Федерации; уход с него части делегации Верховного Совета и Конституционной комиссии во главе с Р.И. Хасбулатовым.

10 июня 1993 г. — Президент Российской Федерации, выступая на Конституционном совещании, заявил, что два известных проекта Конституции — Конституционной комиссии и президентский — находятся на Конституционном совещании именно в работе, а не в конкуренции, что идёт только на пользу дела.

12 июля 1993 г. — усилия участников и руководителей Конституционного совещания по выработке единого согласованного проекта Конституции привели к синтезу многих положений двух официальных проектов Конституции. «Консолидированный» проект Конституции Российской Федерации одобрен участниками Конституционного совещания; **16 июля 1993 г.** он опубликован в газете «Известия».

20 июля 1993 г. — Верховный Совет РФ обсудил оба проекта Конституции и предложил Конституционной комиссии продолжить — с участием полномочных представителей субъектов Федерации — доработку проекта Конституции РФ, основные положения которого одобрил шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, с учётом поступившего от Президента России проекта Конституции Российской Федерации.

Конец июля — начало сентября 1993 г. — обсуждение двух официальных проектов Конституции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации на региональных конституционных и иных совещаниях.

13 августа, 18 сентября 1993 г. — Президент Российской Федерации предпринял попытки создания Совета Федерации на базе Совета глав республик и руководителей региональных, межрегиональных ассоциаций.

3 сентября 1993 г. — в целях согласованной подготовки к очередному Съезду народных депутатов Верховный Совет Российской Федерации включает в повестку вопрос о мерах по обеспечению согласованной конституционной реформы в России.

8 сентября 1993 г. — Б.Н. Ельцин издаёт распоряжение о новом составе Рабочей группы Конституционной комиссии под руководством Н.Т. Рябова для рассмотрения проекта Конституции Российской Федерации, одобренного Конституционным совещанием, и подготовки предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции Российской Федерации. Группа работает над выполнением поручения Президента Российской до 15 сентября 1993 г., после чего Н.Т. Рябов докладывает об итогах работы.

10 сентября 1993 г. — Верховный Совет РФ обратился к Президенту РФ с предложением провести консультации с полномочной делегацией Верховного Совета по поводу выработки единого согласованного проекта Конституции Российской Федерации.

21 сентября 1993 г. — подписан Указ Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», предписывавший прекращение деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, а также введение в действие временной системы органов власти и назначение на 11–12 декабря 1993 г. выборов в Государственную Думу. Конституционной комиссии и Конституционному совещанию пунктом 2 Указа поручалось к 12 декабря 1993 г. представить единый согласованный проект Конституции Российской Федерации в соответствии с рекомендациями Рабочей группы Конституционной комиссии.

21 сентября 1993 г. — Президиум Верховного Совета, а затем и сам Верховный Совет объявляют на основании ст. 121-6 Конституции о прекращении действия полномочий президента. А. Руцкой принес присягу в качестве исполняющего полномочия президента.

22 сентября 1993 г. — Конституционный Суд РФ признает Указ № 1400 не соответствующим действующей Конституции.

23 сентября 1993 г. — начал работу десятый (чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации.

23 сентября 1993 г. — подписание Указа Президента № 1434 «О досрочных выборах Президента Российской Федерации», предусматривавшего их проведение 12 июня 1994 г. 6 ноября 1993 г. — в интервью газете «Известия» Б.Н. Ельцин заявил, что больше не считает себя связанным этим указом.

24 сентября 1993 г. — принятые постановления Съезда «О политическом положении в Российской Федерации в связи с государственным переворотом» и «О досрочных выборах народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации» (назначаемых не позднее марта 1994 года), предусматривавшие условия восстановления конституционной законности (так называемый нулевой вариант).

4 октября 1993 г. — принятые решения Президента РФ и безотлагательные меры по обеспечению режима чрезвычайного положения в городе Москве.

7 октября 1993 г. — подписан Указ Президента № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации», приостановивший деятельность Конституционного Суда до принятия новой Конституции (знаковый документ, влиявший на конституционный процесс страны в послеоктябрьский период).

9 октября 1993 г. — обнародование Указа Президента № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»; документ положил начало роспуску представительных органов власти (Советов различных уровней) по всей стране. Довершил дело Указ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного са-

моуправления в Российской Федерации». Упомянутые документы фактически положили конец Советской власти.

15 октября 1993 г. — подписан Указ Президента РФ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», голосование назначено на 12 декабря 1993 г.

11 октября — 8 ноября 1993 г. — доработка проекта Конституции РФ в структурных подразделениях Конституционного совещания и рабочей группе Администрации Президента РФ.

8 ноября 1993 г. — доработанный проект Конституции РФ представлен Президенту, который собственноручно внес в текст последние правки и дал указание на его публикацию в СМИ.

10 ноября 1993 г. — опубликование выносимого на всенародное голосование текста Конституции Российской Федерации в «Российской газете» и «Российских Вестях».

12 декабря 1993 г. — голосование по проекту Конституции Российской Федерации.

25 декабря 1993 г. — новая Конституция Российской Федерации опубликована в «Российской газете» и вступила в силу на всей территории России.

Приложение 2

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. М.: РЮИД, «Сашко», 2000.
2. Бабурин С.Н. Русская государственность и Российское государство в системе ценностей и интересов современной политики, международного и конституционного права: морфология. М: ЮНИТИ-ДАНА, 2018.
3. Батурина Ю.М. Конституционные этюды. М.: Институт права и публичной политики, 2008.
4. Болдырев О.Ю. Новый век — новые проблемы: о проблемах Конституции России, ею порожденных, не разрешенных, не спрогнозированных // Конституционный вестник. № 4 (22). (В печати.)
5. Болдырев Ю.Ю. О бочках мёда и ложках дёгтя. (Серия: Русское чудо — секреты экономической отсталости, или Как, успешно преодолевая препятствия, идти в никуда. Книга первая.). М., 2002.
6. Болдырев Ю.Ю. Похищение Евразии. (Серия: Русское чудо — секреты экономической отсталости, или Как, успешно преодолевая препятствия, идти в никуда. Книга вторая.) М.: Крымский мост-9Д, Форум, 2003. (Великое противостояние.)
7. Болдырев Ю.Ю. «Тучные годы», потерянные навсегда. М.: Вече, 2011. (Серия: Хроника мутного времени.)
8. Варламова Н.В. Конституционный процесс в России (1990–1993 гг.). М., 1998.
9. Вилинбахов Г.В. История Российского герба и флага. СПб.: Филологический ф-т СПбГУ, 2004.
10. Волков. Л.Б. Штрихи к конституционному процессу. Несколько мемуарных страниц // «Из истории создания Конституции...». Т. 6. С. 726–764.
11. Волков Л.Б. Всплеск русского конституционализма. 1990–1993 // «Из истории создания Конституции...». Т. 5. С. 25–73.
12. Волков. Л.Б. 10 книг, которые потрясут мир. От Декларации 1990 к Конституции 1993 // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 10–41.
13. Десятый (чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 23 сентября — 4 октября 1993 г.: в 3 т. М.: Издательство РГТЭУ, 2010.
14. Домрин А.Н. Российский конституционный процесс 1993 года и США. К 20-летию принятия Конституции РФ // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). Сентябрь. С. 219–253.

15. Диктограмма пресс-конференции Президента РФ Б.Н. Ельцина от 19 августа 1993 года // «Из истории создания Конституции...». Т. 4. Кн. 3. С. 320; Известия. 1993. 14 авг.
16. Ельцин Б.Н. Записки Президента. Издательство «Огонёк», 1994. С. 184.
17. Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему: размышления, воспоминания, впечатления: в 2 т. М.: АСТ, 2006.
18. Ельцин Б.Н. Президентский марафон. М.: АСТ, 2006.
19. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
20. Зорькин В.Д. Конституция 1993 года — правовая легитимация новой России. — Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, 2-е изд., пересмотр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2011.
21. Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010.
22. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. (10 кн.) / под ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клювер; Фонд конституционных реформ. 2007–2010.
23. Исаков В.Б. Председатель Совета Республики: Парламент. дневники, 1990–1991 / ред. Н. Мишин. М.: Палея, 1996.
24. Исаков В.Б. Госпереворот: Парламентские дневники, 1992–1993 / ред. Н. Мишин. М., Палея, 1995.
25. Исаков В.Б. Амнистия: Парламентские дневники, 1994–1995 / ред. Н. Мишин. М.: Палея, 1996.
26. История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985–1999): в 2 ч. / под общ. ред. С.М. Шахрай (С.М. Попова, А.А. Янник). М.: Фонд современной истории; Издательство Московского университета, 2012.
27. Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М.: Формула права, 2013.
28. Конституционный вестник. 1993. № 16, май. Специальный выпуск: Новая Конституция России: два проекта. Конституционная комиссия Российской Федерации, г. Москва.
29. Конституционный вестник. № 1 (17). Судьба конституционного строя в Российской Федерации. Март-апрель 1994 г. Российский фонд конституционных реформ.
30. Конституционный вестник. Декабрь 2008. № 1 (19). Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и развитие российского конституционализма на общемировом фоне). Международное исследование. Международный институт мирового развития. Фонд конституционных реформ.
31. Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). К 20-летию первого Съезда народных депутатов РСФСР, образования Конституционной комиссии и учреждения «Конституционного вестника». Фонд «Президентский Центр Б.Н. Ельцина», Фонд конституционных реформ. Май 2010 г.

32. Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). К 20-летию Конституции Российской Федерации. Консалтинговое агентство «Румянцев и партнёры», Фонд конституционных реформ. Сентябрь 2013 г.
33. Конституционный вестник. № 4 (22). К 25-летию Конституции Российской Федерации. (В печати.)
34. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г. М.: Издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, 1995–1996.
35. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.
36. Краснов М.А. Рождение российской конструкции власти: соотношение объективного и субъективного // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. № 1.
37. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.
38. Лазарев Б.М. Можно ли было сохранить СССР. Правовое исследование. М.: Издательская группа «Юрист», 2002.
39. Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2003.
40. Лафитский В.И., Великие конституции (истоки, факторы развития и роль в современном мире). М.: БИБИЛИО-ГЛОБУС, 2017.
41. Лукьянова Е.А. Авторитаризм и демократия. В соавт. с Шаблинским И.Г. М.: Мысль, 2018. С. 92–144.
42. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М.: Изд-во МГУ, 2000.
43. Мамут Л.С. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г. — программа новой России // Конституционный вестник № 3 (21). 2013. С. 16–20.
44. Марино И. Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. От Конституционного Совещания до современной практики. М.: АЛМИ, 2007.
45. Медушевский А.Н. Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1 (92). С. 30–44.
46. Митюков М.А. К истории Конституции Российской Федерации 1993 г. // Право и политика. 2005. № 4. С. 112–120.
47. Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: дискуссии о социальном государстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Томск: Томский гос. ун-т, 2001. Ч. 7. С. 3–18.
48. Митюков М.А. Правовая природа, организация и деятельность конституционного совещания 1993 года // Меняясь сам, изменял мир к лучшему. Материалы научной конференции, посвящённой памяти Г.В. Барашева (Москва, 17 ноября 2004 г.) / под ред. С.А. Авакяна. М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 29–42.
49. Проект Конституции Российской Федеративной Республики // Саратовский проект Конституции России. М., 2006. С. 1–64.
50. Румянцев О.Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 10–21. Также в: Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2014.
51. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М.: «Юрист», 1994.
52. Румянцев О.Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.): в 4 ч. // Государство и право. 2008. № 9, № 10, № 11, № 12.
53. Руцкой А. Кровавая осень. Дневник событий, 21 сентября — 4 октября 1993 года. СПб.: Санкт-Петербургская типография № 6, 1995.
54. Специальная комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и их рассмотрения Государственной Думой 13–15 мая 1999 года. Сборник документов и материалов. М.: Издание Государственной Думы, 1999.
55. Станских С.Н. Из истории создания Конституции Российской Федерации (Становление института зарубежной правовой экспертизы) // Журнал законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 4 (15). С. 134–139.
56. Станских С.Н. Комиссия конституционного арбитража Конституционного совещания: историко-правовое исследование // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика. Материалы научно-практической конференции, посвящённой 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей Декларации прав человека. Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г. / отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2009. С. 251–259.
57. Станских С.Н. Учреждение Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР в 1990 году: хроника конституционной истории // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 110–143.
58. Стенографические отчёты заседаний съездов народных депутатов Российской Федерации (1990–1993 гг.):
 - Первый Съезд народных депутатов РСФСР, 16 мая — 22 июня 1990 г.: Стеногр. отчет: в 6 т. Т. 1–5. М.: Республика, 1992–1993.
 - Второй (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 27 нояб. — 15 дек. 1990 г.: Стеногр. отчет: в 6т. М.: Республика, 1992.
 - Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 28 марта — 5 апреля 1991 г.: Стеногр. отчет: в 5 т. М.: Республика, 1992.

- Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР, 21–25 мая 1991 г.: Стеногр. отчет: в 4 т. М.: Республика, 1991.
- Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10–17 июня, 28 окт. — 2 ноября 1991 г.: Стеногр. отчет: в 3 т. М.: Республика, 1992.
- Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6–21 апреля 1992 г.: Стеногр. отчет: в 5 т. М.: Республика, 1992.
- Седьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 1–14 декабря 1992 г.: Стеногр. отчет: в 4 т. М.: Республика, 1993.
- Восьмой (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 10–13 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. М.: Республика, 1993.
- Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26–29 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. М.: Республика, 1994.
- Десятый (чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 23 сентября — 4 октября 1993 г. в 3 т. М.: Издательство РГТЭУ, 2010.
- Хасбулатов Р.И. Великая российская трагедия: в 2 т. М.: ТОО «СИМС», 1994.
- Царёв А.Ю. О территориально-политическом устройстве России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. М., 2012. Вып. 7–8 (118–119). С. 42–47.
- Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989–1995 гг.). М., Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.
- Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М.: ОАО «Красная Звезда», 2013.
- Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / Отделение общественных наук РАН. М.: Наука, 2013.
- Шейнис В.Л. Взлёт и падение парламента: Переломные годы в российской политике, 1985–1993: в 2 т. М.: Московский центр Карнеги; Фонд ИНДЕМ, 2005.
- Шейнис В.Л. Власть и закон: Политика и конституции в России в XX–XXI веках / Виктор Шейнис. М.: Мысль, 2014. С. 681–846.

Приложение 3

ИМЕННОЙ УКАЗАТЕЛЬ

А

- В.В. Баловнев 74, 263
В.П. Баранников 213, 297, 306
Т.Д. Батагов 263
Л.М. Баткин 223
Ю.М. Батурин 13, 247, 248, 253, 282, 296, 301, 382
И.А. Безруков 75, 78, 263, 272
А.А. Белкин 203, 209
Г.В. Белонучкин 293
А.С. Беляков 312
К.А. Бендукидзе 257, 259
Н.А. Бердяев 28, 223, 224
Р.И. Бигнов 75
Джеймс Биллингтон 82
А. Бланкенагель 83
А. Блаустайн 82
О.Т. Богомолов 63
Ю.Ю. Болдырев 14, 49, 213, 260, 308
Л.Ф. Болтенкова 126
В.Т. Большаков 263
В.Н. Борцов 261
М.А. Бочаров 64, 237
Л.И. Брычёва 296
Дж. Букикъо 83
С.Н. Булдаев 75, 194, 274
И.А. Бунин 168
Г.Э. Бурбулис 90, 103, 115, 118, 215, 278, 283, 381, 382

Б

- С.Н. Бабурин 12, 66, 67, 74, 84, 105, 190, 254, 274, 292, 323, 331, 362, 381
М.В. Баглай 166, 255
В.И. Байдин 87
В.А. Балала 381

Ф.В. Бурлацкий 259
Джордж У. Буш 208
Л.Г. Бызов 155

В

В.К. Варов 75, 153, 181, 263, 314, 382

В.А. Васильев 297

Н.Т. Веденников 75, 115, 290

И.А. Вертоградская 381

А.А. Вешняков 98, 114, 380

Г.В. Вилинбахов 77

Н.В. Витрук 290, 310

Л.М. Власова 380

Н.К. Воеводенко 315

В.В. Волков 68

Л.Б. Волков 44, 62, 66, 75, 76, 78, 87, 93, 108, 124, 192, 194, 220, 227, 245, 251, 253, 258, 274, 336, 347, 351, 381

Д.А. Волкогонов 229, 278, 283

А.А. Волынцев 194

А.И. Вольский 233

Ю.М. Воронин 271, 301, 302, 325, 326

Н.Н. Воронцов 283, 381

Г

В.А. Габрусъ 263

Г.А. Гаджиев 14, 290

Е.Т. Гайдар 46, 47, 50, 118, 158, 170, 182, 188, 192, 285, 303, 307, 343, 347, 381

С.Ю. Глазьев 260

А.Л. Головин 380, 381

А.Л. Головков 167

Н.М. Голушки 282

А.А. Гольцблат 78, 194, 262, 381

М.С. Горбачёв 39, 62, 63, 76, 98, 118, 229, 245, 299, 347, 358

С.П. Горячева 98

И.Д. Грачёв 142

П.С. Грачёв 282, 299

Б.Б. Гребенщикова 191

М.В. Гришина 154

В.Е. Гулиев 248

Д

Е.А. Данилов 77, 78, 129, 134, 135, 136, 142, 194, 251, 272, 381

Ю.Я. Дмитриев 194

Э.М. Днепров 229

А.Н. Домрин 77, 87, 278, 290, 291

А.А. Дроздов 87

А.Н. Дунаев 283, 297, 306

Е

В.Б. Евдокимов 77

Б.Н. Ельцин 12, 26, 30, 31, 39, 41, 43, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 60, 62, 64, 65, 67, 68, 71, 72, 73, 77, 84, 86, 90, 92, 94, 95, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122, 123, 124, 126, 128, 130, 132, 139, 145, 150, 155, 157, 158, 159, 162, 163, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 178, 180, 181, 182, 188, 189, 190, 192, 193, 195, 197, 200, 201, 202, 203, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 217, 220, 225, 228, 229, 230, 232, 234, 238, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 253, 254, 261, 263, 273, 276, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 300, 301, 304,

306, 307, 309, 310, 311, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 325, 326, 327, 330, 331, 332, 334, 339, 340, 343, 347, 350, 351, 353, 354, 359, 360, 362, 363, 364, 365, 366, 381, 382

М.В. Емельянов 77

В.Ф. Ерин 282, 299

В.В. Ерофеев 344

Е.Ф. Ерошин 263

Ж

В.И. Жигулин 114

В.В. Жириновский 34, 237, 256

Г.С. Жуков 101

З

Г.И. Задонский 263

Ю.В. Зайцев 381

С.Ф. Засухин 258, 263, 272

М.Л. Захаров 75, 78, 237, 240

А.А. Злобин 194

Б.А. Золотухин 66, 75, 76, 78, 105, 194, 245, 247, 263, 272, 312, 380, 382

В.Д. Зорькин 40, 41, 52, 66, 76, 77, 78, 102, 115, 134, 135, 146, 169, 198, 201, 202, 209, 224, 246, 289, 290, 294, 299, 303, 310, 320, 354, 380, 382

Н.И. Зятьков 87

И

А.В. Иванченко 258

И.П. Ильинский 248, 272

К.Н. Илюмжинов 284, 299

В.В. Илюшин 278, 282, 382

Б.Н. Исаев 98, 380

В.Б. Исаков 15, 84, 98, 196, 211, 231, 238, 250, 261, 264, 269, 271, 274, 281, 323, 380

К

В.Т. Кабышев 88

В.Д. Кадышев 75

В.И. Казаков 349

А.И. Казанник 306, 308

Ю.Х. Калмыков 153, 163, 250, 296

В.Г. Капустянский 263

С.А. Караганов 278

Ю.Н. Карапул 315

Ю.Ф. Калякин 283

М.М. Кауфман 194

О.Н. Каюнов 323

В.Ф. Кебич 118

И.Х. Кивелиди 259

В.А. Кикоть 76, 194, 274, 380, 381

Митрополит Кирилл 299

В.А. Кирпичников 381

Уильям (Билл) Клинтон 208, 278, 290, 291

В.В. Клювгант 75, 263

И.М. Клямкин 77

С.А. Ковалёв 75, 76, 78, 116, 194, 263, 272, 283, 382

Т.Я. Ковалевская 78, 87

А.Ф. Ковлягин 75, 142, 194, 262

Е.М. Кожокин 75, 194, 239, 263, 272

А.В. Козырев 118, 177, 282, 382

Гельмут Коль 290

Ф.В. Комчатов 299

А.Л. Кононов 115, 290

И.В. Константинов 158, 380

А.В. Коржаков 306, 382

К.И. Косачёв 16
 В.В. Костиков 278, 301
 И.В. Котелевская 296
 А.Н. Котенков 241, 257, 258, 283, 296, 312, 313, 314, 382
 С.Н. Красавченко 145, 283, 381
 Р.А. Краснов 17, 223, 274
 Б.С. Крылов 77
 В.Н. Кудрявцев 250
 А.М. Кузнецов 263
 Е.В. Кукушкин 77
 Г.Ф. Кунадзе 177
 В.И. Купченко 77
 Б.П. Курашвили 77
 О.Е. Кутафин 77

Л

В.И. Лафитский 17, 77, 191, 194, 223, 251, 274, 298, 339
 Е.Ф. Лахова 229
 О.Ф. Лацис 229, 278, 283
 М.П. Лебедев 380
 М. Лесаж 311
 А. Лессаж 83
 В.С. Липицкий 153, 233
 А.Я. Лифшиц 283
 В.Н. Лихачёв 143
 О.И. Лобов 299
 В.А. Логунов 87
 Ю.Е. Лодкин 284
 Ю.М. Лужков 293, 301, 312
 Г.П. Лузин 258
 В.П. Лукин 75, 95, 105, 111, 112, 115, 263, 381
 А.И. Лукьянов 39
 Е.А. Лукьянова 18, 322

В.О. Лучин 290
 Ю.М. Лучинский 158
 В.Н. Лысенко 136
 А.М. Любимов 246

М

В.Д. Мазаев 75
 М.П. Макаркин 75, 272
 А.М. Макаров 197, 283
 А.М. Макашов 303
 М.Д. Малей 229
 Л.С. Мамут 66, 76, 78, 129, 194, 248, 251, 255, 272, 342, 346
 В.А. Масленников 97
 А.В. Маслов 168, 248
 Ю.С. Маточкин 272
 А.Н. Медведев 66, 136
 В.Ф. Медведев 153
 Д.А. Медведев 318, 344
 Н.П. Медведев 136
 П.А. Медведев 78
 В.К. Мешавкин 89
 А.М. Мигранян 27, 220, 229, 283, 299
 Г.В. Минх 168
 О.О. Миронов 88
 В.И. Митрохин 89
 Ф. Миттеран 290
 М.А. Митюков 41, 75, 99, 126, 136, 160, 210, 260, 261, 263, 272, 273, 275, 296, 312, 323, 381
 В.В. Михайлов 142
 И.Б. Михайловская 77
 А.А. Мишин 236
 Л.П. Мишустина 18
 Т.Г. Морщакова 77, 78, 115, 290, 313

Ю.Н. Москвич 255, 263, 272
 И.В. Муравьёв 165, 381

Н

А.В. Назаров 255
 С.Е. Нарышкин 251, 325, 341
 В.М. Наседкин 382
 В.П. Нерознак 315
 Ю.Н. Нестеров 194, 263
 Н.Е. Николаев 89, 382
 В.А. Никонов 236
 И.П. Никулин 263
 В.И. Новиков 258, 271, 381

О

А.М. Оболенский 84
 Л.А. Окуньков 237
 В.И. Олейник 290
 Р.Г. Орехов 168
 Э.С. Орловский 223

П

Г.О. Павловский 295
 Э.Б. Паин 283
 В.Н. Пастухов 47, 61
 С.А. Пашин 105
 И. Пеликан 83
 Антонио Ла Пергола 83
 С.С. Перуанский 136
 М. Петросян 78
 Р.И. Пименов 75, 76, 78, 85, 380
 М.И. Пискотин 77
 В.Н. Плигин 332
 С.И. Повальников 176
 В.Н. Подопригора 75, 136, 263
 М.Н. Полторанин 248

Л.А. Пономарёв 192
 С.Н. Попельнюхов 154
 Н.Н. Попков 381
 Г.Х. Попов 167, 229, 311, 381
 О.М. Попцов 381

А.П. Починок 292
 Б.Н. Пугачёв 77
 В.В. Путин 119, 146
 С.П. Пыхтин 237

Р

А. Рапачиньски 82
 М.Г. Рахимов 132
 В.А. Ребриков 381
 Д.О. Рогозин 299
 П.С. Романов 382
 Ю.Д. Рудкин 115, 290
 Г.Б. Румянцев 243
 О.Г. Румянцев 4, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 31, 32, 66, 71, 74, 78, 108, 142, 150, 191, 194, 250, 271, 272, 294, 298, 347, 348, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 380, 381, 382
 А.В. Руцкой 18, 103, 153, 213, 214, 217, 235, 282, 283, 285, 290, 297, 298, 299, 305, 306, 366, 381, 382
 М.В. Руцкой 382
 И.П. Рыбкин 101, 242, 323
 Ю.А. Рыжов 75, 158, 263, 272, 311
 Н.Т. Рябов 56, 145, 190, 194, 195, 231, 232, 234, 250, 254, 263, 267, 269, 271, 272, 273, 275, 276, 284, 295, 323, 365, 382

С

Н.А. Савин 263
 В.М. Савицкий 77, 78, 194, 255

- Е.В. Савостьянов 297
 Г.В. Саенко 292
 М.Е. Салье 165, 255, 257
 Г.А. Сатаров 229, 278, 283, 299
 А.Д. Сахаров 62, 63, 223, 245
 Н.В. Селезнёв 290
 Ю.С. Сергеев 263
 Н.А. Сивова 84
 В.С. Сиренко 176
 С.В. Сироткин 78
 Ю.В. Скоков 193, 260
 Ю.И. Скуратов 236
 А.Я. Слива 168, 248, 275, 314, 382
 Ю.М. Слободкин 97, 153, 163, 164, 245, 246, 247, 382
 Л.В. Смирнягин 229, 278, 283
 О.Н. Смолин 153
 А.А. Собчак 19, 31, 72, 93, 153, 156, 163, 167, 188, 209, 247, 248, 249, 250, 257, 297, 311, 312, 316, 342, 382
 А.А. Собянин 78, 216, 322, 380
 В.С. Соколов 271, 301, 302
 О.Н. Сосковец 301
 С.Б. Станкевич 19, 63, 167, 196, 229, 270
 С.М. Станских 87
 В.А. Старков 87
 Г.В. Старовойтова 78, 167
 В.Г. Степанков 213, 245, 308
 В.Н. Степанов 247, 285, 312
 С.В. Степашин 176
 Ю.И. Стецовский 255
 Б.А. Страшун 76, 78, 88, 135, 194, 251, 257, 272, 380
 Ю.М. Строев 87

- И.Т. Султанов 142
 А.П. Сурков 245
 В.Г. Сыроватко 98, 264, 302, 380
- Т**
 О.А. Тарасов 168
 У.Е. Темиров 138, 153, 166, 381
 И.Б. Титов 176
 О.И. Тиунов 75, 115, 290
 Л.Б. Тиунова 164
 Ю.А. Тихомиров 77, 251
 В.А. Тихонов 259
 Б.Н. Топорнин 250, 313, 314
 Н.И. Травкин 212
 В.И. Тубков 194
 А.М. Тулеев 284, 382
 В.А. Туманов 77, 248, 250, 258, 272
 Э.Г. Тучкова 237
 А.С. Тяжлов 247
- У**
 Л.Г. Убожко 256
 А.И. Угланов 87
 С.З. Умалатова 305
- Ф**
 В.Ш. Фахрутдинов 136
 А.Ю. Фёдоров 263
 И.В. Федосеев 75, 136, 150, 151, 262
 М.А. Федотов 77, 283
 С.А. Филатов 19, 41, 50, 68, 134, 151, 178, 192, 213, 229, 241, 248, 250, 258, 260, 270, 280, 284, 301, 309, 311, 313, 314, 315, 316, 381, 382
 П.С. Филиппов 234

- Х**
 Э.Н. Хан Пира 315
 Р.И. Хасбулатов 20, 31, 39, 41, 65, 67, 74, 95, 99, 105, 115, 122, 126, 128, 130, 138, 146, 150, 152, 155, 157, 158, 159, 178, 182, 183, 195, 198, 200, 201, 211, 212, 232, 234, 235, 239, 240, 241, 244, 246, 250, 254, 263, 268, 269, 271, 272, 281, 283, 289, 294, 297, 298, 299, 301, 305, 306, 351, 361, 363, 365, 380, 381, 382
- М.А. Хованский 248
 С.А. Хохлов 153, 163, 248, 296
- Ц**
 Ф.В. Цанн-Кай-Си 75, 262, 272, 299
 А.Ю. Царёв 84, 127, 263
 Р.М. Цивилёв 237, 240, 315
 И.Г. Цыганенко 248, 296
- Ч**
 М.Б. Челноков 108, 158
 К.Е. Черевко 176
 В.С. Черномырдин 193, 198, 247, 248, 282, 285, 294, 299, 303, 382
 А.Б. Чубайс 381
- Ш**
 А.Е. Шабад 66
 И.Г. Шаблинский 87, 168, 258, 272, 316, 317
 М.Ш. Шаймиев 142, 143, 284
 С.А. Шаргунов 20
 С.С. Шаталин 236
 С.М. Шахрай 31, 40, 41, 45, 49, 75, 84, 98, 99, 101, 103, 105, 115, 118, 157, 163, 167, 168, 174, 213,
- Э**
 Б.С. Эбзеев 88, 255, 290
 М.И. Эттырынтына 381
- Ю**
 Ю.В. Юганов 194
 Д.А. Юрьев 78, 86, 380
 С.Н. Юшенков 192, 197
- Я**
 А.В. Яблоков 229
 Г.А. Явлинский 170, 256
 А.М. Яковлев 223, 247, 250, 264, 283, 312
 Г.П. Якунин 197
 К.В. Янков 22, 66, 77, 299
 Ю.Ф. Яров 129, 130, 142, 247, 255, 256, 260, 381, 382
 А.А. Ярошинская 229
 Е.Г. Ясин 283

Приложение 4

ПЕРЕЧЕНЬ ИЛЛЮСТРАЦИЙ

1. Обсуждается проект Конституции РФ. О.Г. Румянцев на конституционном совещании Тульской области (август 1993 года) (с. 4)
2. Секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев во время процедуры тайного голосования. Георгиевский зал Большого Кремлёвского Дворца. Москва. 1990 год (с. 58)
3. Жаркое утро российского парламентаризма. 1991 год (с. 120)
4. Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев на трибуне шестого Съезда народных депутатов РФ. 1992 год (с. 186)
5. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. Проект Рабочей группы и группы экспертов Конституционной комиссии РСФСР (Обложка. Архив Фонда конституционных реформ) (с. 328)
6. 20-летие Конституции Российской Федерации. Витрина постоянной экспозиции в Государственной Думе. 2013–2018 годы (с. 356)

На вкладке:

7. На заседании Межрегиональной депутатской группы. 1989 год. Слева направо: Б.Н. Ельцин, Ю.Н. Афанасьев, О.Г. Румянцев
8. Президиум заседания Верховного Совета РСФСР. 22 августа 1991 года. Слева направо: А.А. Вешняков, В.Б. Исаков, Б.Н. Ельцин, Р.И. Хасбулатов, Б.М. Исаев, Р.Г. Абдулатипов, В.Г. Сыроватко
9. Заседание Рабочей группы Конституционной комиссии. Дом Советов РСФСР. 1990 год. За столом (по часовой стрелке): О.Г. Румянцев, В.Л. Шейнис, Р.И. Пименов, И.В. Константинов, Б.А. Золотухин, Л.М. Власова, В.А. Кикоть, В.Д. Зорькин, Б.А. Страшун, Ф.В. Шелов-Коведяев; у стены (слева направо): М.П. Лебедев, А.А. Собянин, Д.А. Юрьев
10. На заседании Рабочей группы Конституционной комиссии. Октябрь 1990 года. На переднем плане: В.Л. Шейнис, Р.И. Пименов, И.В. Константинов. У стены (слева направо): М.П. Лебедев, А.А. Собянин, Д.А. Юрьев
11. Исполняется гимн Российской Федерации на Съезде народных депутатов РСФСР. 1990 год. Слева направо: народные депутаты РФ А.Л. Головин, Л.Б. Волков, Н.Н. Попков, Ю.В. Зайцев, В.Л. Шейнис, Н.Н. Воронцов, О.Г. Румянцев, С.Н. Красавченко, В.И. Новиков.

12. Доклад Председателя Верховного Совета РФ, заместителя Председателя Конституционной комиссии Р.И. Хасбулатова Съезду народных депутатов РФ. 1992 год
13. Вице-президент РФ А.В. Руцкой с народными депутатами РФ. 1992 год
14. Рабочий полдень. 1991 год. Слева направо: В.Л. Шейнис, О.Г. Румянцев В.И. Новиков, А.А. Гольцблат
15. Первый мэр г. Москвы Г.Х. Попов и первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР, с 1993 по 1996 год — Руководитель Администрации Президента РФ С.А. Филатов. 1992 год
16. Государственный секретарь РФ Г.Э. Бурбулис
17. И.о. Председателя Правительства Е.Т. Гайдар на пресс-конференции
18. Народный депутат РФ И.А. Вертуговская и Первый заместитель Председателя Правительства РФ А.Б. Чубайс
19. Избиратели: Вера, Надежда, Поддержка. 1992 год
20. Избиратели: Не верим, Долой, Позор. 1992 год
21. Заместитель Председателя Верховного Совета РФ Ю.Ф. Яров и член Конституционной комиссии, председатель Комитета Верховного Совета РФ по законодательству М.А. Митюков. Ноябрь 1992 года
22. Координатор депутатской фракции «Суверенитет и равенство», народный депутат РФ У.Е. Темиров
23. О.Г. Румянцев ведёт заседание Рабочей группы Конституционной комиссии. Дом Советов РФ, зал заседаний Президиума Верховного Совета РФ (ныне — зал заседаний Правительства РФ).
24. О.Г. Румянцев на заседании шестого Съезда народных депутатов РФ. За ним (слева направо): В.А. Ребриков, Е.А. Данилов, О.М. Попцов, С.Н. Красавченко, В.А. Кикоть
25. С.М. Шахрай даёт пояснения от пятого микрофона. Справа народный депутат СССР и РСФСР Ю.Н. Афанасьев и народный депутат РСФСР М.И. Эттырынтына
26. Член Конституционной комиссии, председатель Комитета Верховного Совета РФ по международным делам В.П. Лукин даёт интервью в фойе Большого Кремлёвского Дворца у стенда с телеграммами избирателей о проекте Конституции РФ
27. Депутатская фракция «Смена — Новая политика» в перерыве заседаний Съезда. Слева направо: В.А. Балала, И.В. Муравьёв, С.Н. Бабурин, А.Л. Головин, В.А. Кирпичников
28. Пленарное заседание Конституционной комиссии РФ. Кремль, Овальный зал. 29 июля 1992 года. Слева направо: Б.Н. Ельцин, Г.Э. Бурбулис, О.Г. Румянцев, С.А. Ковалёв

29. Народный депутат РФ, начальник Главного правового управления Президента РФ А.А. Котенков. 1 июля 1992 года
30. Заместитель Председателя Верховного Совета РФ, заместитель Председателя Конституционной комиссии (с 1993 по 1996 год — Председатель Центральной избирательной комиссии РФ) Н.Т. Рябов
31. Заседание рабочей группы по рассмотрению замечаний к президентскому проекту Конституции 11 мая 1993 года. Кремль, Овальный зал. Слева направо: М.Е. Николаев, А.Г. Тулеев, Б.А. Золотухин, В.К. Варов, А.В. Козырев, Н.Т. Рябов, Б.Н. Ельцин, С.М. Шахрай, А.А. Котенков, В.Л. Шейнис, Ф.В. Шелов-Коведяев
32. Первое пленарное заседание Конституционного совещания при Президенте РФ. Москва, Кремль, Мраморный зал. 5 июня 1993 года. На переднем плане: народный депутат РФ, член Конституционной комиссии Ю.М. Слободкин (слева) и начальник Службы безопасности Президента РФ А.В. Коржаков (справа)
33. Р.И. Хасбулатов на первом пленарном заседании Конституционного совещания в Кремле. Москва, 5 июня 1993 года
34. Президент РФ Б.Н. Ельцин во время выступления на заседании Конституционного совещания. Москва, Кремль. 12 июля 1993 года. В президиуме (слева направо): С.М. Шахрай, В.С. Черномырдин, В.Ф. Шумейко, Ю.Ф. Яров, А.А. Собчак
35. Дом Советов Российской Федерации 4 октября 1993 года. Фото: Хайди Холлинджер
36. А.А. Собчак и С.М. Шахрай. Санкт-Петербург. 1 ноября 1993 года
37. Заместитель начальника ГПУ Президента РФ, в 1998–2010 годах судья Конституционного Суда РФ А.Я. Слива
38. Подписание проекта Конституции Российской Федерации в печать и на всенародное голосование. Москва, Кремль. Кабинет Президента РФ. 8 ноября 1993 года. Слева направо: Ю.М. Батурин, В.В. Илюшин, Б.Н. Ельцин, С.А. Филатов (из личного архива С.А. Филатова)
39. Молебен в память жертв междоусобной брани. Никольская церковь на Трёхгорке в Москве. 3 апреля 1994 года. Слева направо: П.С. Романов, О.Г. Румянцев, В.Д. Зорькин, В.Н. Наседкин, А.В. Руцкой, М.В. Руцкой. Фото: Хайди Холлинджер
40. Зал Конституции Президентской библиотеки, Здание Синода, Санкт-Петербург. 16 сентября 2018 года



ФОНД КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ

Адрес: 127055, г. Москва, ул. Сущёвская,
д. 27, стр. 2, оф. 318
Тел./факс: +7(499) 271-66-90/92
www.rfer.ru

Всем интересующимся
вопросами российского конституционализма
и новейшей истории России



Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / под общ. ред. канд. юрид. наук О.Г. Румянцева. М., 2007–2010. В 6 томах (10 книгах).

Одной из старейших некоммерческих организаций Российской Федерации — Фондом конституционных реформ (основан в 1992 году членами и экспертами Конституционной комиссии РФ), в 2006–2010 годах осуществлён общественный научно-исследовательский и издательский проект, нацеленный на сохранение наследия современного российского конституционализма.

Академическое многотомное издание содержит документы об истории создания Конституции РФ, деятельности Конституционной комиссии и Конституционного совещания, иные материалы о конституционной реформе 1990–1993 гг. из личных архивов участников работы над проектом Конституции РФ (архив ФКР), а также ГАРФ и Архива Президента РФ.

В полный комплект входят 10 книг: том 1 «1990 год»; том 2 «1991 год»; том 3 «1992 год» (в том числе книга первая «Январь — июнь 1992 года», книга вторая «Июль — декабрь 1992 года», книга третья «Строительство конституционной Федерации»); том 4 «1993 год» (в том числе книга первая «Январь — апрель 1993 года», книга вторая «Май — июнь 1993 года», книга третья «Июль — декабрь 1993 года»); том 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)»; том 6 «Дополнительные материалы. Воспоминания. Справочный аппарат».

Каждый том (книга) предваряется вступительной статьей, авторы — д-р юрид. наук, профессор, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, в 1990–1991 гг. руководитель группы экспертов Конституционной комиссии; канд. юрид. наук Л.Б. Волков, в 1990–1993 гг. член Конституционной комиссии, участник Конституционного совещания; канд. юрид. наук О.Г. Румянцев, в 1990–1993 гг. — Ответственный секретарь Конституционной комиссии, член Верховного Совета РФ.

Ознакомиться с цифровой версией издания

можно на электронных ресурсах:

- Национальной электронной библиотеки
- Президентской библиотеки
- Российской государственной библиотеки
- Российского исторического общества
- Фонда конституционных реформ
- портале «Все для студента»
- ряде других ресурсов.

Научное издание

О.Г. Румянцев

**Конституция Девяносто третьего.
История явления**

Документальная поэма в семи частях
от Ответственного секретаря
Конституционной комиссии 1990–1993 годов

Издание третье, исправленное и дополненное

Редактор И.А. Бусыгина
Вёрстка А.Л. Цветков
Художник А.В. Кулагин
Фотографии А.Н. Лукашин; ИТАР-ТАСС; РИА Новости;
Хайди Холлинджер

ISBN 978-5-905308-16-1



9 785905 308161

Подписано в печать 26.10.2018

Бумага архангельская писчая. Формат 60x90 1/16

Усл. печ. л. 25. Уч.-изд. л. 22. Тираж 2000 экз.

Заказ №

Отпечатано в Обособленном подразделении Академиздатцентра «Наука» —
Производственно-полиграфическом предприятии «Типография «Наука».
Адрес: 121099, г. Москва, Шубинский пер., 6; тел. 8-499-241-94-93.