

Размышления о некоторых особенностях создания Конституции России 1993 г.

Экспертное мнение Ивана Марино

Возобновление научной деятельности Фонда конституционных реформ, с которым сотрудничают члены Конституционной комиссии (1990–1993) и участники Конституционного совещания (1993), дало начало выпуску многотомного издания по истории создания Конституции России¹ и восстановлению научного журнала «Конституционный вестник». Эти инициативы не случайно связаны с именем О.Г. Румянцева — ответственного секретаря Конституционной комиссии Съезда народных депутатов России в тот период, а ныне президента Фонда конституционных реформ. Следует констатировать, что «план Румянцева» состоялся, поскольку уже в далеком августе 1990 г. он предвидел: «Мне думается, что основа, ядро Конституционной комиссии могла бы сохраниться и в дальнейшем...»².

Наконец-то создана база для успешного и необходимого восполнения того существенного пробела в истории принятия Конституции России, которая поможет искоренить уже появившиеся мифы и легенды вокруг конституционного процесса начала 90-х. Это полезно всем без исключения исследователям, желающим объективно и глубоко проанализировать один из важнейших этапов трансформации советской системы в постсоветскую.

Совершенно справедливо отмечается во вступительной статье к первому тому вышеназванного многотомного издания: «Без глубокого и всестороннего изучения истории создания Конституции РФ, всех обстоятельств, сопровождавших этот процесс, невозможно развитие конституционного правосознания»³.

Общеизвестно, что на основании Конституции 1978 г. право принятия Конституции принадлежало Съезду народных депутатов РСФСР⁴, который 16 июня 1990 г. принял постановление об образовании Конституционной комиссии для разработки новой Конституции России.

Работа Конституционной комиссии была открытой, интенсивной, плодотворной:

- была обеспечена публикация проекта Конституции большими тиражами по всей территории Российской Федерации⁵; не единожды проект был опубликован для реального всенародного ознакомления;⁶
- Конституционная комиссия эффективно стимулировала действительно всеобщее многостороннее обсуждение официального проекта Конститу-

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2007.

² Там же. С. 232.

³ Там же. С. 17.

⁴ Ст. 104 действовавшей Конституции: «К исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации относятся: 1) принятие Конституции Российской Федерации, внесение в нее изменений и дополнений ...»

⁵ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2007. С. 32.

⁶ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга вторая (июль – декабрь 1992 года) / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 33.

ции РФ. Была проведена широкая, результативная общественная дискуссия по проекту⁷;

- были воплощены интересные инициативы Конституционной комиссии (например, конкурс на лучший проект Конституции РФ, который внес конструктивный вклад в тогдашние обсуждения концепции новой Конституции России)⁸;
- Конституционная комиссия всегда исходила из понимания необходимости на тот период поиска и достигала сложных компромиссов разных политических сил в постатейном обсуждении текста Конституции, учитывая многочисленные, часто взаимоисключающие замечания и предложения.

И тем не менее на завершающем этапе работы над проектом Конституции Конституционная комиссия Съезда народных депутатов России была заменена президентским совещательным органом — Конституционным совещанием⁹.

Действительно, многосторонние, скрупулезно согласованные тактические маневры, совершаемые вокруг Конституционной комиссии, достигли ожидаемого результата — дестабилизации ее работы.

Ретроспективную фаталистскую мифологию помощника Президента РФ в 1993 г. по правовым вопросам Ю. Батурина о том, что «история пошла по совершенно не планируемому пути»¹⁰, трудно принимать, и постараемся это аргументировать в данной статье.

Можно констатировать, как уже в 1992 г. руководству Конституционной комиссии было понятно, что «борьба за власть будет обостряться и вопрос о новой Конституции может стать жертвой этой борьбы»¹¹.

Приведем лишь некоторые примеры из последних этапов конституционного процесса, проходивших в обстановке тогдашнего острого политического и государственного кризиса, при дискриминации, бойкотировании и блокировании деятельности 100-процентно легитимно действовавшей Конституционной комиссии.

Первый Президент РФ разрабатывал и принял Конституцию в рамках самолеgitимированного собственными подзаконными нормативными актами Конституционного совещания.

20 марта 1993 г. Президент РФ выступил по телевидению с Обращением к гражданам России, в котором сообщил, что подписал Указ «Об особом порядке управления страной до преодоления кризиса власти». (Ряд положений Обращения Президента РФ 23 марта был признан Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции).

⁷ См., например, опрос общественного мнения в: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2007. С. 240, 259, 263, 271.

⁸ Там же. С. 32, 741, 808.

⁹ История формирования и комплектования состава Конституционного совещания основана на логике кооптации, данный орган при Президенте не состоял из избранных депутатов либо из избранных делегатов. Если рассматривать вопрос представительности данного органа, любопытно просто констатировать как, например Коммунистическая партия РФ, имеющая тогда большое число депутатов в федеральном парламенте всего была представлена одним участником в Конституционном совещании, Мироновым О.О., который был приглашен в качестве представителя-эксперта от республик в составе КС (Саратовского юридического института).

¹⁰ Батулин Ю.М. Конституция как искусство развязки в классической трагедии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. № 2 (47). С. 155.

¹¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга первая (январь – июнь 1992 года) / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 42.

24 марта 1993 г. Президент РФ направил Верховному Совету РФ Послание «О конституционности»¹². Из этого акта хотим выделить самые значимые позиции Президента РФ: «Есть у депутатов уверенность в собственной категоричной правоте? И не обернется ли их ошибка трагедией для судьбы России?».

Интересна следующая позиция Президента РФ: «Легитимность избранных прежде органов власти требует, как минимум, подтверждения. Это подтверждение можно и должно сделать, ориентируясь на верховного арбитра — народ». Здесь небезынтересно отметить, что речь шла об избранных прежде органах, за исключением его самого, избранного также в 1991 г.

В этом акте Президент РФ открыл свой реальный план: «Одновременно готов предложить проект новой Конституции, потому что считаю, что затяжка с её принятием смертельно опасна для российской демократии». На этой стадии президентский проект стал «полуофициальным». Президент недвусмысленно обозначил примерный возможный обновленный маршрут конституционного процесса: «... Не исключаю, что новая Конституция впоследствии будет дополнена и утверждена Конституционной Ассамблей или новым федеральным Парламентом»¹³.

Данное Послание заканчивается историческим предупреждением: «Предупреждаю, что я как Президент Российской Федерации остаюсь гарантом конституционности и буду защищать ее как от посягательств, так и от пренебрежения или оскорбления». Как последовательно сочетать данное намерение защищать конституционный строй России с разрушительной направленностью Указа № 1400 — этого не будем обсуждать, лучше передадим современным теоретикам искусства конституционного ведения.

29 апреля Президент РФ на совещании руководителей республик в составе Российской Федерации, глав администрации краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга наконец-то еще больше открыл свою истинную программу действий в конституционном процессе. По признанию Ю. Батурина, активного участника тех процессов: «Импровизируя, он проверил реакцию аудитории на понятие «Конституционное Собрание» и, уловив неодобрительный отклик, перешел к более мягкой форме — «Конституционное совещание»¹⁴.

Создание Конституционного совещания — это не автоматическое последствие каких-то случайных обстоятельств конституционного процесса, а проект тогдашнего помощника Президента РФ 1993 г. по правовым вопросам — «план Батурина». По признанию М.А. Краснова, в то время консультанта Ю. Батурина, участника Конституционного совещания (представитель-эксперт от республик в составе РФ): «(идея Конституционного Совещания была его идеей)... он пригласил меня работать над подготовкой Конституционного Совещания. Тогда была рабочая группа: Батурин, я и еще несколько человек. Приезжал Шумейко, Шахрай...»¹⁵.

30 апреля в газете «Известия» был официально опубликован президентский проект Конституции, который был представлен вниманию юристов на совещании 29 апреля.

¹² Известия. 1993. 25 марта.

¹³ Там же.

¹⁴ Батурин Ю.М. Указ. соч. С. 152.

¹⁵ См.: Марино И. Президент и Основной Закон России: Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М., 2006. С. 78.

12 мая 1993 г. Президент РФ издал Указ «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации».

21 сентября Президент РФ издал известный (и Конституционному Суду тоже) Указ № 1400, который мог спокойно называться «О роспуске парламента и приостановлении деятельности Конституционного Суда» (был создан опасный прецедент Конституционного Суда под секвестром) и который назывался намного элегантнее: «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹⁶.

Данный нормативный правовой акт — если освещать вопрос: «конституционный строй: проблемы становления» — создал безэквивалентный подзаконный «указной строй № 1400», заменяющий конституционный строй.

Известна «сентенция» ст. 1 Указа № 1400: «Конституция РФ, законодательство РФ и субъектов РФ продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Указу». Президент РФ заменял классические аксиомы юриста «действуй по праву» и «меняй право правовым путем» своими новациями «действуй по Указу» и «меняй право указным путем».

Указ перегнал даже известную концепцию «закон нам не указ» и создал иную, еще более экзотичную: «Конституция нам не указ». Данный акт, конечно, «правовой», но основан на праве силы, а не на силе права¹⁷.

Нельзя забывать некоторые другие, не менее значительные, «санкцию напоминающие» указы. Например, Указ от 25 сентября 1993 г. № 1452 «Об ответственности лиц, противодействующих проведению поэтапной конституционной реформы», закрепляющий положение: «Должностные лица федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в случаях отказа исполнять решения Президента Российской Федерации... подлежат увольнению в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 254 Кодекса законов о труде Российской Федерации».

15 октября 1993 г. Президент РФ подписал Указ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», составной частью которого было «Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года». Принятие «ельцинской» Конституции 12 декабря 1993 г. происходило не на основе действовавшего Закона 1990 г. о референдуме РСФСР, а на основании собственного подзаконного акта — Указа Президента РФ от 15 октября 1993 г. Существенное отличие «всенародного голосования», предусмотренного названным Указом Президента РФ, от Закона РСФСР «О референдуме» 1990 г. состоит в том, что Конституция РФ признавалась принятой, если за ее принятие проголосовало более 50% избирателей, принявших участие в голосовании (Закон РСФСР о референдуме требовал большинства от числа включенных в списки).

Небезынтересна позиция того времени авторитетного конституционалиста, члена Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина. Она была опубликована в научной литературе сразу после принятия Конституции РФ. Вот что он написал о проведении всенародного голосования: «...данное голосование с конституционно-правовой точки

¹⁶ К сожалению, здесь предвидение О.Г. Румянцев: «Парламент разогнан не будет», - не оправдалось. См.: Независимая газета. 1991. 24 сентября.

¹⁷ В Заключении Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. № 2-3 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» было записано: «... служит основанием для отрешения Президента РФ Б. Н. Ельцина от должности ...» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6.

зрения никак нельзя считать референдумом. Полагаю, что избранное Федеральное Собрание вправе, исходя из действующего Закона о референдуме, кстати, подписанного Б.Н. Ельциным, признать голосование по проекту Конституции всенародным опросом, не имеющим прямых юридических последствий»¹⁸.

Здесь уместно вспомнить публичные призывы тогдашнего Председателя Центральной избирательной комиссии Рябова Н.Т. (орган *super partes*?) голосовать за проект Конституции¹⁹.

Вспоминает В. Шумейко: «... проводили вместе с тогдашним Председателем ЦИК Н.Т. Рябовым селекторное совещание с руководителями всех регионов России, с которыми из специального зала Министерства связи была установлена громкая телефонная связь. Инструктируя местных руководителей о проведении голосования, я говорил очень недемократические слова в том смысле, что «меня не интересуют выборы депутатов, кого выберут, того и выберут, но, главное, организуйте народ на голосование по проекту Конституции, и если Конституцию не примут (не будет нужной явки) будете иметь дело со мной...»²⁰.

В конечном итоге Конституция РФ была принята на всенародном голосовании, не оправдались тогдашние предвидения с сильным резонансом: «Конституция, по которой невозможно жить» (В. Исаков)²¹ и «Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы» (С. Авакьян)²².

Так, проект Конституции РФ был разработан Конституционным совещанием и поставлен Президентом РФ на всенародном голосовании, а не на референдуме.

Проект Конституции не был рассмотрен и принят Съездом народных депутатов, не был направлен Президентом РФ субъектам РФ на рассмотрение и одобрение.

Не стоит забывать, что в 1993 г. одновременно экстравагантным образом проводились и всенародное голосование по проекту Конституции РФ, которое в случае ее принятия мог легитимизировать только новый парламент, и выборы в обе палаты того же самого парламента. Реализовалось давление на электорат и на те партии, которые принимали участие на выборах и поэтому были заинтересованными в легитимизации того парламента, куда они намеревались избираться.

Любопытно, что в самом Конституционном совещании была под вопросом легитимность принятия Конституции РФ самим совещанием. Поэтому был проведен опрос участников Конституционного совещания. Наибольшую поддержку получил вариант принятия Конституции на специально избранном Учредительном собрании. По признанию Ю. Батурина, «Его популярность возросла с 66% — 5 июня до 79% — 10 июня. Очевидно, что в случае проведения на Конституционном совещании прямого голосования вероятность принятия такого решения квалифицированным большинством была высока.... Оставалось практически неизменным негативное отношение большинства участников к принятию Конституции на самом совещании или на Съезде народных депутатов. Уровень поддержки составил от 30 до 38%»²³.

¹⁸ Зорькин В.Д. Уроки октября-93 // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 17.

¹⁹ См.: Румянцев О.Г. Функции конституции в современной и завтрашней России // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 32.

²⁰ Законодательство и экономика. 2007. № 7. С. 4.

²¹ Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 33.

²² Независимая газета. 1993. 15 октября.

²³ Батурин Ю.М. Указ. соч. С. 78.

Не можем не сослаться на слова Ю. Батурина в его статье, опубликованной в 2006 г., где он представил свой анализ процедуры принятия Конституции РФ и рассматривал всевозможные варианты. В девяти разнокачественных, неравносильных, предложенных им вариантах, в которых, отсутствует институт всенародного голосования, были поставлены под вопрос некоторые процедуры, не имеющие, по его признанию, достаточной базы легитимности, которые абстрактно рассматриваются в его вариантах, но которые на самом деле применялись на практике в 1993 г. Необходимо обратить, во-первых, внимание, что в них Конституционная комиссия вообще отсутствовала. Сам же Ю. Батурин подчеркнул следующие спорные моменты:

1. Нелегитимность проведения референдума на основе подзаконных актов Президента РФ²⁴.
2. Нелегитимность проведения выборов в парламент, проведенных не на основании в то время действующей Конституции²⁵.
3. Слабость статуса участников Конституционного совещания в конституционном процессе²⁶.
4. Слабость особой роли указов Президента РФ в конституционном процессе.²⁷

В задачу данной статьи не входит содержательный анализ Конституции РФ, поэтому ограничимся лишь ретроспективным исследованием этапов конституционного процесса.

Если сопоставить два проекта Конституции (Конституционной комиссии и Конституционного совещания), то, на наш взгляд, распространенные выводы о том, что «не бывает идеальной Конституции»²⁸, являются весьма ошибочными и предлагаются чисто тактически. Наоборот, необходимо рисковать, давая оценку нормативному правовому акту, в том числе и российскому Основному Закону: окончательный проект Конституции, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов России за три года, действительно, как отмечено в научной литературе, «титанической» работы, так называемый «румянцевский проект», безусловно, лучший и намного более сбалансированный (сильнодействующие контрбалансирующие механизмы по отношению к Президенту РФ), нежели проект Конституции, подготовленный Конституционным совещанием при Президенте РФ и представленный Президентом РФ на всенародное голосование.

Стоит сослаться на заключение Института законодательства и сравнительного правоведения по тексту Конституции РФ, ученые которого раньше проведения

²⁴ В варианте «Принятие Конституции на референдуме»: «Нелегитимность проведения... референдума по указу Президента». См.: Батурин. Указ. соч. С. 70.

²⁵ В варианте «Выборы нового парламента и принятие им Конституции, Ю. Батурин подчеркнул среди минусов: «Назначение выборов в парламент в обход действующей Конституции» и еще для президента РФ: «Возможность обвинения в «государственном перевороте». Там же. С. 71.

²⁶ В варианте «Конституционное Совещание + Съезд народных депутатов (Конституционная ассамблея), автор признал один минус: «Непризнание депутатами за участниками Конституционного совещания права голосовать наравне с депутатами». Там же. С. 72.

²⁷ В варианте «Конституционное (Учредительное) собрание, автор подчеркнул один аспект: «Необходимость принятия решения через указ Президента, что не соответствует действующей Конституции». Там же. С. 73.

²⁸ Среди других со значительным опозданием стал поддерживать данную позицию и В. Д. Зорькин: «Нет и быть не может «достаточно хорошего» или, тем более, идеального текста Конституции – «идеальных Конституции не бывает...» См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция // Журнал Российского права. 2003. № 11. С. 5. Небезынтересно отметить, как В.Д. Зорькин в 1996 г. предложил совершенно иную позицию: «Новая Конституция 1993 года, для меня как юриста содержит очень большие недостатки в плане того, что в ней нет должного равновесия властей, и я выступал с критикой этого проекта в то время, и в этом отсутствии должного равновесия, на мой взгляд, содержатся подводные камни на будущее...». См.: Марино И. Указ. соч. С. 16.

всенародного голосования в 1993 г. представили свой высокопрофессиональный правовой анализ Основного Закона, в котором обращалось внимание на значительные недостатки проекта Конституционного совещания: «Проект новой Конституции Российской Федерации, одобренный Конституционным совещанием, вопреки некоторым оптимистическим оценкам, с юридической точки зрения невозможно признать проектом, готовым к принятию. Не отрицая наличия положительных сторон в данном проекте Конституции, приходится констатировать, что многие вопросы в этом проекте решены противоречиво либо недостаточно последовательно...»²⁹.

Как известно, среди других была проведена экспертиза Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) проекта и текста Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционным совещанием, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., на которую предпочитают ссылаться некоторые участники Конституционного совещания 1993 года (которая поступила уже после принятия Конституции РФ на всенародном голосовании). Хотим лишь отметить, как в данной экспертизе за фасадом «дипломатических» формулировок поверхностной оценки Конституции РФ: «...Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., не содержит положений, противоречащих характеристикам демократического государства, и основывается на принципах законности и уважения прав человека», скрываются, если посмотреть более внимательно, все-таки очень много сильных критических оценок по содержанию проекта и текста Конституции РФ³⁰.

Хотим уточнить, как была придумана данными экспертами сложно реализуемая миссия в отношении Конституционного Суда РФ: «...органам государственной власти, и в частности Конституционному Суду Российской Федерации, надлежит разъяснять текст принятой Конституции и заполнять возможные пробелы с целью достижения необходимого равновесия между ветвями власти. Комиссия придает особое значение той роли, которую возьмет на себя Конституционный Суд Российской Федерации в укреплении правового государства в России» (ст. 95).

По Конституции РФ Конституционному Суду РФ принадлежит действительно право толковать нормы Конституции РФ, но в акте о толковании он, при всем желании, не может улучшить концепцию нормы в соответствии с принципами справедливости, равно как и изменить суть нормы. Акт толкования должен основываться на самой концепции нормы и Конституции в целом. Если, допустим, норма устанавливает несбалансированные конституционно-правовые отношения, КС РФ не может неким магическим образом их сбалансировать. В этом отношении позиция экспертизы Европейской комиссии за демократию через право выглядит, по крайней мере, экстравагантной.

Надо констатировать, что Комиссия предвидела по-своему, но Конституционный Суд РФ сделал совершенно наоборот — начал «подразумевать» и за эти годы расширял полномочия Президента РФ. Речь идет о созданных «подразумеваемых полномочиях», «скрытых полномочиях» Президента РФ, явлении, на которое своевременно обратили внимание некоторые российские конституционалисты. Можно

²⁹ См. политико-правовой анализ, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации по проекту Конституции Российской Федерации, одобренному Конституционным совещанием // Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной Комиссией Съезда Народных Депутатов Российской Федерации. Документы и материалы. М., 1993. С. 86.

³⁰ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Справочный том. М., 1996. С. 94.

привести примеры: расширение сферы регулирования в пользу указов Президента РФ, установление права Президента РФ выдвигать трижды одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства, решение о соответствии Конституции нормы Федерального закона, отменяющей прямые выборы руководителей исполнительной власти субъектов РФ.

И все-таки нам представляется, что за текст действующей Конституции РФ, как бы положительно или отрицательно он ни был оценен, должны отвечать только участники Конституционного совещания 1993 г. Это наша позиция по вопросу «авторских прав» Конституции РФ со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Сложно было бы отрицать, что положительные концепции, некоторые конституционные принципы, некоторые конкретные нормы, например, из основ конституционного строя, имеют свое начало в Конституционной комиссии. Но, как обоснованно заключал О. Г. Румянцев, комментируя «Основы конституционного строя» в Конституции РФ: «...большая часть их заимствована из проекта Конституционной комиссии. Но положения об устройстве власти подчас сводят на нет декларируемые верные принципы»³¹.

Остается неоспоримым факт, что ряд (кстати, лучших) положений действующей Конституции РФ были взяты порой механически из текста проекта Конституционной комиссии, над которым участники Конституционного совещания весьма скрупулезно поработали.

Конституционная комиссия, несмотря на все возможные, специально созданные тогда ограничения, на тактические маневры и целенаправленные действия нейтрализовать ее деятельность, внесла значительный и положительный вклад в создание некоторых глав (в первую очередь, главы о правах человека) действующего текста Конституции России.

Это особенно хорошо видно при внимательном изучении 20 томов материалов Конституционного совещания.

Ни для кого не секрет, что первый Президент России, которому принадлежит окончательное решение заменить Конституционную комиссию Конституционным совещанием, открыто и официально признавал, что некоторые положения прописаны лучше в тексте проекта Конституционной комиссии, нежели в тексте проекта Конституционного совещания.

Президент РФ Б.Н. Ельцин на пленарном заседании Конституционного совещания 5 июня 1993 г. отмечал, что «... новый проект Конституции... вбирает в себя все ценное, что есть в проекте Конституционной комиссии...»³², а на заседании 16 июня 1993 г. признавал, что «в итоге часть статей бралась за основу и из проекта Конституционной комиссии»³³. Начальник Государственно-правового управления Президента РФ А.А. Котенков отмечал на Конституционном совещании: «...в проекте Президента до 60 процентов — это повторение той Конституции»³⁴.

Один из известных участников Конституционного совещания проф. С.С. Алексеев³⁵ в первый день работы совещания после первого выступления Президента РФ

³¹ Конституционный вестник. 1994. № 17. С. 31.

³² Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 2. М., 1995. С. 9.

³³ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 10. М., 1995. С. 305.

³⁴ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 1. М., 1995. С. 475.

³⁵ На Конституционном совещании подчеркивали: «здесь все решает США», — имея в виду не Соединенные Штаты Америки, а Собчака, Шахрая, Алексеева.

подчеркивал: «... 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...»³⁶.

Можно представить позиции других участников Конституционного совещания, в которых признавались заслуги деятельности Конституционной комиссии³⁷, но одновременно и не надо преувеличивать внимание, которое на Конституционном совещании было обращено проекту Конституционной комиссии. Скрупулезный анализ работы Конституционного совещания показывает, что два проекта — «президентский» и «парламентский» в работе Конституционного совещания рассматривались не как равноценные, равнозначимые. Приведем лишь выступление Г. Бурбулиса в самом начале работы данного органа: «У меня есть конкретное предложение: прекратить какие-либо дискуссии относительно приоритетного текста. Нас собрал Президент, и мы обсуждаем президентский проект с уважением ко всему здравому, которое будет со стороны оппонентов сделано...»³⁸.

Участники совещательного органа при Президенте, то есть Конституционного совещания, поддержали концепцию своего проекта, а не «конкурирующего» официального парламентского проекта Конституции Конституционной комиссии.

Мне кажется, представляют особый интерес некоторые тогдашние позиции участников Конституционного совещания. Например, Н.Т. Рябов (тогда заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации), один из тех, кто в выступлениях в Конституционном совещании не мог не признать важность, необходимость глубокого изучения проекта Конституционной комиссии в работе Конституционного совещания: «...чтобы не возникло с самого начала политическое напряжение в Конституционном совещании, видимо, надо взять и полностью использовать весь материал Конституционной комиссии для работы в этих рабочих группах»³⁹.

Приводим более осторожную, компромиссную позицию, предложенную на Конституционном совещании бывшим заместителем ответственного секретаря Конституционной комиссии В.Л. Шейниса (один из немногих депутатов, который входил в президентское Конституционное совещание)⁴⁰: «...я не все положения проекта Конституционной комиссии разделяю, и, более того, мне кажется, что целый ряд важнейших, принципиальных положений президентского проекта, в частности право роспуска парламента, — это то, что я отстаивал на протяжении всех трех лет работы Конституционной комиссии. Но тем не менее некоторые вопросы в проекте Конституционной комиссии решены, с моей точки зрения, лучше... Я еще раз хочу подчеркнуть, что я отнюдь не отстаиваю что ли со своих должностных позиций проект Конституционной комиссии, я думаю, что в ряде случаев от этого проекта надо

³⁶ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 1. М., 1995. С. 6.

³⁷ Признание о том, как текст, одобренный Конституционным совещанием, «существенно обогатился за счет включения в него всего ценного, что наработано Конституционной Комиссией», см.: Конституционное совещание. М., 1993. № 1. С. 21.

³⁸ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 2. М., 1995. С. 318.

³⁹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 1. М., 1995. С. 476.

⁴⁰ Интересный, справедливый, последовательный общий ретроспективный вывод В.И. Лафитского: «Некоторые депутаты и большая часть экспертов перешли на сторону Президента и приняли участие в работе Конституционного совещания. Наверное, было бы несправедливо осуждать 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 жесткой установки по усилению президентской власти». См.: Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 208.

отойти и отойти достаточно далеко. Но чрезвычайно важно, чтобы этот проект также был введен в игру не только в виде обобщенных поправок, которые по тем или иным причинам внесли участники обсуждения. Дело в том, что был мобилизован довольно значительный потенциал. Этот потенциал реализован в том тексте, который я упомянул...»⁴¹.

Справедливости ради нужно учесть множественность предложений, поступивших со стороны субъектов РФ по согласованию двух проектов Конституции (проект Конституционной комиссии и проект Конституционного совещания), которое, к великому сожалению, так и не было достигнуто.

По признанию руководителя рабочей группы Конституционного совещания, на тот период Руководителя Администрации Президента РФ С.А. Филатова (которого можно считать действительно настоящим отцом-основателем Конституции РФ, хотя чаще в качестве такового называют С. Шахрая): «... У нас очень много поправок, вы знаете, две тысячи, и очень многие из них посвящены как раз сближению этих проектов...»⁴².

На Конституционном совещании О.Г. Румянцев предложил «представителям политических партий...» стремиться к согласованному варианту, идти «навстречу тем требованиям субъектов Федерации, которые выражаются в решении их представительных органов готовить согласованный вариант»⁴³.

Ретроспективный анализ сложных взаимоотношений членов Конституционной комиссии (которая, надо сказать, продолжала свою деятельность и после созыва Президентом РФ своего Конституционного совещания)⁴⁴ и участников Конституционного совещания дает возможность показать последовательные и конструктивные позиции ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева, которые были предложены участникам Конституционного совещания на пленарном заседании 7 июня 1993 г.: «... Если бы мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти России, здесь договорились бы о какой-то согласованной структуре, то в этом был бы очень серьезный сигнал от группы номер один вообще для работы Конституционного совещания»⁴⁵.

Хотелось бы привести еще одну положительную позицию О.Г. Румянцева, предложенную Конституционному совещанию и направленную на сотрудничество Конституционной комиссии и Конституционного совещания: «Мы на очень трудном заседании Верховного Совета и в очень сложной Конституционной комиссии, тем не менее, пошли на признание того факта, что Конституционное совещание — это реальность. Мимо этой реальности пройти нельзя... «4 мая, накануне, это очень важно, Верховный Совет принял-таки постановление. А ведь пришлось побороться за это постановление, в котором мы сказали, что при доработке согласованного варианта Конституции учитывать предложения Конституционного Совещания.... И важно, что Конституционная комиссия тогда же, 4 мая, приняла решение участвовать в его работе для согласования принципов»... «...Я обращаюсь с этим предложением

⁴¹ Там же. С. 486.

⁴² Там же. С. 477.

⁴³ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 2. М., 1995. С. 321.

⁴⁴ Интересные воспоминания В. И. Лафитского, который играл ведущую роль в последней фазе работы Конституционной комиссии: «Для наших оппонентов сам факт появления обновленного проекта Конституционной комиссии стал неожиданностью. До этого они утверждали, что она прекратила свое существование и что ее проект полностью «учтен» Конституционным совещанием». См.: Лафитский В. И. Указ. соч. С. 210.

⁴⁵ Там же. С. 47.

к Президенту Российской Федерации, Председателю Конституционной комиссии — сделать совместную рабочую группу для сведения двух версий согласованного варианта»⁴⁶.

Для объективного представления официальной позиции руководства Конституционной комиссии о конституционном процессе необходимо привести особо интересное, неконфронтационное заключение О.Г. Румянцева, предложенное участникам Конституционного совещания: «... Я считаю, что никто сегодня из членов Конституционной комиссии не вправе говорить о каком-то своем личном авторстве. Мы все считаем, что в России не должно быть ни одного автора новой Конституции. Вот почему, с уважением относясь к этому представительному форуму, не менее с уважением относясь к представительному форуму, заседавшему в Белом Доме, мы обращаемся к членам Конституционной комиссии с предложением взаимного сотрудничества...»⁴⁷.

Представляют большой интерес и воспоминания В.И. Лафитского: «Но еще более неожиданными оказались результаты обсуждения двух проектов Конституции. Большая часть регионов поддержали проект Конституционной комиссии. Это вынудило Президента вновь вернуться к вопросу о согласовании конституционных проектов. Соответствующее распоряжение было подписано им 8 сентября. Но переговорный процесс был недолгим. 21 сентября 1993 г. Президент издал Указ № 1400...»⁴⁸.

В конечном итоге, несмотря на все многочисленные попытки руководства Конституционной комиссии найти конструктивное согласованное решение выхода из конституционного кризиса, Президент РФ пошел в очередной раз своим путем и деятельность Конституционной комиссии была окончательно заблокирована⁴⁹.

Однако было бы неправильным в этом ретроспективном анализе изучать отношение первого Президента РФ к Конституционной комиссии, к её руководству только на основании оценки нормативного материала, т.е. проекта Конституции.

Основная проблема заключалась во взаимоисключающих стратегиях, различном видении дальнейшего развития конституционных и политических процессов.

Обоснованная О.Г. Румянцевым позиция о развитии событий и предложение о досрочных выборах Президента РФ не устраивали первого Президента РФ и в итоге не были реализованы.

О.Г. Румянцев на заседании Конституционной комиссии под председательством Б.Н. Ельцина 12 ноября 1990 г. предлагал: «... переходные положения предлагают, что две палаты (Совет Федерации и Палата Представителей) могли бы сформироваться из нынешнего депутатского корпуса и действовать до 1993–1994 годов, но в то же время в течение трех месяцев после принятия Конституции избрать Президента с тем, чтобы менять постепенно структуру исполнительной власти»⁵⁰.

⁴⁶ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 5. М., 1995. С. 403-404.

⁴⁷ Там же. С. 406.

⁴⁸ Лафитский В. И. Указ. соч. С. 211.

⁴⁹ В начале октября 1993 г. О.Г. Румянцев и В.И. Лафитский подготовили пакет документов по конституционно-правовому обеспечению выхода из конституционно-политического кризиса. См.: Лафитский В.И., Румянцев О.Г. Комментарий к проекту закона РФ «О конституционной реформе» // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 136.

⁵⁰ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 1. 1990 год / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2007. С. 505.

В выступлении перед участниками Конституционного совещания ответственный секретарь Конституционной комиссии недвусмысленно обосновал: «...Я лично считаю, что в переходных положениях можно было бы записать как цель одновременные выборы весной 1994 года и федерального парламента, и Президента Российской Федерации. Почему? Потому что, если разные политические силы будут: одна — вокруг президентской власти, другая — вокруг федерального парламента, опять будет глубочайший политический кризис»⁵¹.

Эта позиция противопоставлялась планам сторонников скорейших перевыборов всех органов одной представительной власти сверху донизу (А.А. Собчак, Г.Х. Попов и др.)⁵².

Спустя некоторое время после принятия Конституции РФ ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев констатировал: «Три года Президент Ельцин был Председателем этой Комиссии, три года он выслушивал аплодисменты в адрес нашей работы, три года сам говорил, что это выдающийся проект Конституции, а затем вдруг она стала неугодной, она стала «коммунистической», ни с того, ни с сего, по его словам»⁵³.

На наш взгляд, Конституционная комиссия собиралась создать не столько парламентскую форму правления, сколько президентскую, но намного более сбалансированную, чем форма правления, действующая в России после 1993 г.

Можно, кстати, отметить, что в 1991 г. такие авторитетные специалисты, как Д.Л. Златопольский, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич, Д.А. Ковачев на базе уже негативного накопленного опыта отметили наличие излишне опасной концентрации власти у Президента СССР, выразили свое резко негативное отношение к самой сути формы президентской власти и, следовательно, к проекту Рабочей группы Конституционной комиссии в известном обращении, имевшем тогда определенный резонанс в обществе: «Мы со всей ответственностью заявляем: «России Президент не нужен»⁵⁴.

Проект Конституции, подготовленный Конституционной комиссией, предусматривал при президентской форме правления более эффективное, работоспособное разделение и взаимное уравнивание ветвей власти, нежели то, что было закреплено в итоге в действующей Конституции РФ. Эту мысль высказал О.Г. Румянцев в 1996 г.: «... у нас была система в проекте Конституции, я ее называю на три четверти президентская республика»... «три четверти президентская республика — модель, которая предполагает и сильный парламент и сильного Президента»⁵⁵.

Наоборот, Конституция РФ создала очень слабый и разделенный парламент.

Как обоснованно отмечает эксперт Конституционной комиссии 1993 г. В.И. Лафитский: «Система сдержек и противовесов была направлена в основном на ограничение законодательной власти, как будто угроза демократии исходит только от нее...»⁵⁶.

⁵¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 5. М., 1995. С. 405.

⁵² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга вторая (июль – декабрь 1992 года) / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 38.

⁵³ См.: Беседа с О. Г. Румянцевым // Marino I. *Presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali*. Napoli, 1997. www.osservatoriorussia.it

⁵⁴ См.: Советская Россия. 1991. 12 марта.

⁵⁵ См.: Беседа с О. Г. Румянцевым. Указ. соч.

⁵⁶ Лафитский В. И. Указ. соч. С. 212.

Вне зависимости от всевозможных, порой взаимоисключающих, оценок работы Конституционной комиссии совершенно очевидно, что важным приоритетом для исследователей является глубокое, последовательное, объективное изучение работы Конституционной комиссии (вокруг истории которой за эти годы наметилось целенаправленное тактическое молчаливое игнорирование)⁵⁷ со стороны в первую очередь конституционалистов, политологов и историков. Конституционная комиссия, безусловно, дала мощный стартовый импульс к конституционному процессу. И здесь О.Г. Румянцев, комментируя проект Конституции Конституционной комиссии в сентябре 1991 г., предвидел: «Даже если он не будет принят, я думаю, что о нем будут вспоминать...»⁵⁸.

В заключение хотел бы высказать следующую мысль: научные, интеллектуальные ресурсы Фонда конституционных реформ со своим чрезвычайно положительным, конструктивным⁵⁹, полностью не использованным потенциалом в новых исторических реалиях современной России полезно реализовать в следующих направлениях:

1. Во-первых, в рамках организации научных программ в российских юридических вузах. Не будет преувеличением считать, что история принятия Конституции России, работа Конституционной комиссии может и должна стать отдельным предметом в вузах на основе указанного многотомного издания Фонда конституционных реформ, которое обязательно должно быть рекомендовано как учебное пособие к семинарским и иным занятиям.

2. Во-вторых, полезно более интенсивно использовать функции Фонда, учитывая накопленный опыт в пользу новых поколений российских законодателей.

3. В-третьих, Фонд заслужил «на поле» «в бою» своим авторитетом и своими инициативами право быть представленным через своего делегата в Общественной палате РФ, в деятельности которой смог бы играть положительную роль.

Цели Фонда конституционных реформ в содействии развитию конституционного правосознания граждан и реализации Конституции, конституционного строя в России и сохранении конституционного наследия — весьма актуальные, необходимые и закономерные.

⁵⁷ См.: Станских С.Н. Кому не выгодна история создания российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 21–25.

⁵⁸ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 2: 1991 год / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 507.

⁵⁹ Справедливости ради необходимо отметить, например, что Фонд конституционных реформ планирует опубликовать также и стенографические отчеты о заседаниях Конституционного совещания, которые еще не были опубликованы.