

Разработка Конституции России и политические альтернативы в начале 1992 года



Жилкин А.Д.,
соискатель Кафедры истории и теории политики
Факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова
E-mail: zhilkin_a@mail.ru

Аннотация. Разработка Конституции России в начале 1990-х годов проходила на фоне драматических событий, которые переживала в тот период наша страна. В их числе распад СССР, выступление ГКЧП, конфликт между президентом и парламентом, противоречия во взаимоотношениях между центром и регионами, а также радикальные экономические реформы либерального типа. Именно старт последних в начале 1992 г. и сопутствовавшие им конфликты во власти стали одним из факторов, оказывавших непосредственное влияние на работу над Основным законом страны и даже задававших ее вектор.

В качестве методологии в статье использован институциональный подход в его исторической версии. В частности, анализируются альтернативные проекты Конституции, появившиеся в начале 1992 г. в среде тех, кто причислял себя к сторонникам демократических преобразований. Автор рассматривает и сопоставляет не только ключевые положения представленных текстов, но и пытается понять цели и задачи политических сил, стоящих за каждым из них. Анализ статей проектов позволяет заключить, что уже в рассматриваемый период команда президента намеревалась принять такую редакцию Основного закона, которая позволяла бы закрепить за Б.Н. Ельциным широкие полномочия, позволяющие проводить самостоятельный политический курс без оглядки на парламент.

В целом изучение альтернатив представляется перспективным направлением, важным не только для понимания содержания и хода политической дискуссии начала 1990-х годов, но и вероятных путей эволюции Конституции России и нашего государства в будущем.

Ключевые слова: Конституция России, Основной закон, Конституционная комиссия, Президент России, парламент, правительство, Съезд народных депутатов, реформы.

Разработка Конституции России в начале 1990-х годов представляет большое количество документальных свидетельств о политических событиях того периода и дает возможность детально изучить особенности позиций различных сил, характер и динамику развития конфликтов, механизмы формирования новой модели власти. Особый интерес данная проблематика приобретает в свете продолжающихся дискуссий об оптимальных параметрах отечественной политической системы, возможностях развития конституционной модели. Острота таких дискуссий может быть нарастающей в связи с наблюдающейся «сменой поколений» в российской власти, что не дает полной уверенности в сохранении сложившегося консенсуса элит относительно правил игры. Появляются дополнительные возможности в связи с публикацией документов, которые еще в полной мере не изучены. Прежде всего, это материалы Конституционной комиссии.

Старт радикальных экономических реформ либерального толка в начале 1992 г. стал определенным рубежом для государства. Важные, хотя и не столь заметные широкой аудитории события происходили в конституционном творчестве. Тема принятия нового Основного закона в то время не являлась приоритетной для подавляющего большинства граждан. Так, потребность в нем в Москве

испытывали лишь 3,4% избирателей¹. А в регионах, по-видимому, эта цифра была еще меньше. Очевидно, что большую часть людей волновали иные аспекты политических процессов, в частности, распад СССР и перспективы развития России, приватизация, преодоление негативных составляющих советской системы, поиск новой идеологии, настройка плюрализма и др., а какая-то часть общества не интересовалась ими в принципе. В этой связи урегулирование конституционного вопроса напрямую зависело от решения ключевых задач, стоявших в то время перед властью и обществом. Запущенные в январе 1992 г. радикальные экономические реформы уже в первые месяцы привели к значительному ухудшению ситуации в стране, вызвав недовольство населения. Так, итоги социологического опроса, проведенного группой Верховного Совета РФ (далее — ВС РФ) 29–31 марта, свидетельствовали о том, что явно неуспешными их считали 78% россиян². Это вылилось в столкновение на проходившем 6–22 апреля 1992 г. VI Съезде народных депутатов РФ (далее — СНД РФ) сторонни-

¹ Алексеев С.С. Съезд не примет демократической Конституции. Интервью газете «Мегаполис-экспресс» от 08.04.1992 // Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцев. М., 2007—2010. Т. 5. С. 888.

² Результаты социологического опроса, проведенного 29–31.03.1992 // Из истории создания Конституции... Т. 3, ч. 1. С. 394–395.

ков и противников либеральных преобразований. Е.Т. Гайдар позднее заявлял, что «первая фронтальная атака на реформы» состоялась в апреле 1992 г.³ Б.Н. Ельцин и его команда отмечали, что для продолжения преобразований требовалась реформа политической системы и принятие новой Конституции⁴. Основные аргументы сводились к тому, что действовавший на тот момент Основной закон РСФСР 1978 г. принимался в условиях другой политической реальности, а внесение в него поправок привело к соседству в тексте двух различных конструкций власти. С одной стороны, сохранялся принцип главенства Советов различных уровней, а высшим представительным органом власти был Съезд. С другой, введение поста президента трансформировало существовавшую конструкцию в либеральном ключе, ставя вопрос о разделении властей и их полномочиях. Это закладывало основу для конфликта между Президентом и Съездом, который и развивался вплоть до осени 1993 г.

Решение о подготовке проекта новой Конституции было принято еще на I СНД РСФСР, проходившем в период с 16 мая по 22 июня 1990 г.⁵ Для реализации этой задачи Съезд постановил образовать Конституционную комиссию⁶. В ее состав вошло 102 человека во главе с Б.Н. Ельциным, избранным на I СНД РСФСР Председателем ВС РСФСР, а также его заместителем Р.И. Хасбулатовым, являвшимся в то время Первым заместителем Председателя ВС РСФСР. Тогда же была создана Рабочая группа Конституционной комиссии, призванная осуществлять свою деятельность на постоянной основе. Ее главой стал Р.И. Хасбулатов, секретарем — О.Г. Румянцев. Последний взял на себя роль главного идейного вдохновителя группы и сыграл заметную роль как в работе Конституционной комиссии, так и в конституционном творчестве начала 1990-х годов в целом.

К началу 1992 г. была проделана большая работа, благодаря которой Конституционной комиссии удалось подготовить сбалансированный, как тогда казалось его авторам и не только им, текст нового Основного закона. Несмотря на наличие альтернативных вариантов, на предстоящем VI СНД РФ предполагалось обсуждение лишь одного — проекта Конституционной комиссии («румянцевского»), получившего к тому моменту статус официального⁷. Накануне Съезда его разработчики

вели активную работу, тесно взаимодействуя с ВС РФ, обе палаты которого одобрили текст: верхняя — полностью, нижняя — частично, за исключением некоторых спорных разделов. Деятельное участие в процессе принимал Р.И. Хасбулатов. Что касается Б.Н. Ельцина, то, по словам члена Конституционной комиссии Ф.В. Цанн-кай-си, после избрания его на пост Президента, а также провала августовского путча 1991 г., интерес у лидера страны к работе над Конституцией пропал⁸. В этой связи появившаяся новость о том, что он планирует посетить намеченное на 24 марта 1992 г. очередное заседание Конституционной комиссии, вселяла в ее членов оптимизм. В отношении самого официального проекта Б.Н. Ельцин говорил, что в целом оценивает его положительно, не поддерживая альтернативные тексты, а предлагаемые им поправки касались перераспределения полномочий между президентом и парламентом в пользу первого⁹. На этом фоне члены Конституционной комиссии настаивали себя и Съезд на принятие документа в первом чтении или одобрении его¹⁰. Однако их надеждам не суждено было сбыться. Б.Н. Ельцин не посетил заседание Конституционной комиссии 24 марта. О.Г. Румянцев предполагает, что это произошло под влиянием его окружения, боровшегося за симпатии к одному из альтернативных проектов¹¹.

Современный подход к изучению Конституции предполагает исследование не только принятых вариантов, но и отвергнутых альтернатив, как не менее важных и оказывающих влияние на итоговый выбор той или иной модели¹². Здесь мы рассмотрим два проекта Основного закона, альтернативных официальному, и остановимся на причинах и целях их создания. Оговоримся, что задача постатейного анализа каждого из проектов не ставилась.

Первый альтернативный вариант принадлежал Российскому движению демократических реформ (далее — РДДР¹³). Он был подготовлен профессорами С.С. Алексеевым и А.А. Собча-

³ Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М., 2014. С. 206.

⁴ Ельцин Б. Записки президента. М., 1995. С. 203-205.

⁵ О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР: постановление СНД РСФСР от 22 июня 1990 г. № 57-1 // Из истории создания Конституции. Т. 1. С. 73.

⁶ Об образовании Конституционной комиссии: постановление СНД РСФСР от 16.06.1990 № 37-1 // Там же. С. 54-55.

⁷ Подробнее см.: Румянцев О.Г. О работе Конституционной комиссии (1990—1993 гг.) // Там же. Т. 3, ч. 1. С. 28.

⁸ Цанн-кай-си Ф.В. Долгая дорога к свободе // Там же. Т. 6. С. 985.

⁹ Там же. С. 40.

¹⁰ Из стенограммы совместного заседания палат ВС от 19.03.1992 // Там же. Т. 3, ч. 1. С. 218.

¹¹ Румянцев О.Г. Указ. соч. Т. 3, ч. 1. С. 30.

¹² Шептели К.Л. Конституционализм заимствования и отвержения: изучение кроссконституционного влияния с помощью негативных моделей // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52).

¹³ 15-16.02.1992 в Нижнем Новгороде состоялся учредительный съезд РДДР, председателем которого избран мэр Москвы Гавриил Попов. В числе программных требований озвучивалась необходимость создания командно-административной системы (!) «нового, переходного типа». См.: Создано Российское движение демократических реформ // Коммерсантъ. 1992. 24 февр. № 108.

ком¹⁴, при участии Ю.Х. Калмыкова и С.А. Хохлова. Авторский комментарий гласил, что проект составлен «на века»¹⁵. По словам О.Г. Румянцева, вопрос об альтернативном тексте Конституции в начале 1992 г. поднимали мэры Москвы и Санкт-Петербурга Г.Х. Попов и А.А. Собчак, испытывавшие трудности во взаимоотношениях с городскими Советами, а также советник Президента Г.В. Старовойтова и государственный советник по политическим вопросам С.Б. Станкевич. При этом Попов высказывался за принятие нового Основного закона не Съездом, а специальным представительным органом, наподобие учредительного собрания. В конце марта 1992 г. текст был представлен в московской мэрии и опубликован в СМИ¹⁶.

Второй проект был разработан группой во главе с С.М. Шахраем, назван его создателями Проект «о», а СМИ — «президентским». Его текст был обнародован в апреле, уже после начала работы VI СНД РФ. Помимо руководителя в числе разработчиков значится еще восемь человек — Е.Б. Абросимова, Н.П. Азарова, И.А. Бунин, А.В. Маслов, Г.В. Минх, Р.Г. Орехов, А.Я. Слива, О.А. Тарасов. По словам А.В. Маслова, необходимость разработки Проекта «о» стала очевидной «месяца два назад, когда парламент окончательно встал в оппозицию исполнительной власти». При этом непосредственно работа над текстом стартовала во второй декаде марта, как он понял, по команде Г.Э. Бурбулиса¹⁷. Отметим синхронность, сопутствующую созданию двух указанных проектов. Важно, что авторы всех трех рассматриваемых вариантов Основного закона причисляли себя к так называемому демократическому лагерю. И расхождения по конституционному вопросу свидетельствуют о расхождении в рядах сторонников либеральных реформ.

По сути оба «альтернативных» проекта не имели шансов на принятие, так как, во-первых, не хватало времени для их широкого обсуждения, во-вторых, изложенные в них идеи игнорировали расстановку сил на Съезде¹⁸. К тому же состоявшееся подписание Федеративного договора автоматически переводило многие идеи «альтернативщиков», связанные с федеративными отношениями, в раз-

ряд теоретических. Таким образом, «вброшенные» проекты изначально были призваны решать не существенные проблемы, а иные. Для понимания того, какие именно, рассмотрим ключевые положения и различия представленных текстов.

По сравнению с представленным на тот момент вариантом Конституционной комиссии текст РДДР был более компактным и содержал 76 статей против 136¹⁹ (в «президентском» их было 105, в действующей Конституции РФ — 137). Достичь краткости «альтернативщикам» во многом удалось за счет того, что в нем отсутствовал раздел «Гражданское общество», представленный в официальном проекте, а Алексеев и Собчак также отказались от раздела «Основы конституционного строя».

Безусловно, один из ключевых моментов был связан с распределением полномочий между президентом, парламентом и правительством. По словам Алексеева и Собчака, в отличие от текста Конституционной комиссии, «предлагающего доминирование парламента», они ориентировались на современную президентскую республику²⁰. При чтении их проекта может показаться, что власть президента носит номинальный характер. Так, он был призван «воплощать единство российской государственности и обеспечивать незыблемость конституционного строя, согласованную деятельность всех подразделений государства» (ч. 1 ст. 33). При этом законодательную власть осуществляет федеральное законодательное собрание, исполнительную — правительство, а судебную — верховный суд и другие суды и судьи (ч. 2 ст. 33). Авторы проекта стремились поставить главу государства «над деятельностью исполнительной и даже парламентской», пояснив, что речь идет не о «диктаторском возвышении»²¹. Идея эта была не новой и обсуждалась еще в самом начале работы Конституционной комиссии в августе 1990 г. Тогда предполагалось, что президент должен работать длительный срок и не нести ответственность «за любые хозяйственные и прочие неурядицы». Нормальным способом выхода из кризиса должна быть смена правительства²². Таким образом, авторы проекта РДДР пытались вывести Б.Н. Ельцина из-под возможной критики. Именно этот подход был принят за основу и сейчас отражен в действующей Конституции РФ. Он восходит к воззрениям классического французского либерализма и, в частности, согласуется с идеей Б. Констана о королевской власти в условиях конституционной монархии как институте, стоящем выше других ветвей власти, но при этом

¹⁴ А.А. Собчак на тот момент занимал пост мэра Санкт-Петербурга и являлся членом Политсовета РДДР, С.С. Алексеев во время существования СССР являлся председателем союзного Комитета конституционного надзора.

¹⁵ См.: авторский комментарий к проекту РДДР // Из истории создания Конституции. Т. 5. С. 644.

¹⁶ Румянцев О.Г. О работе Конституционной комиссии (1990—1993 гг.) // Там же. Т. 3, ч. 1. С. 38-39.

¹⁷ Маслов А.В. Обнаружен «президентский» проект Конституции России. Интервью газете «Комсомольская правда» от 09.04.1992 // Там же. Т. 5. С. 896-897.

¹⁸ Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985—1993). Т. 2. М., 2005. С. 330.

¹⁹ Здесь имеется в виду редакция от 04.04.1992.

²⁰ Авторский комментарий к проекту Конституции РДДР // Из истории создания Конституции. Т. 5. С. 648-650.

²¹ Там же. С. 648.

²² Стенограмма заседания Конституционной комиссии от 31.08.1990 // Там же. Т. 1. С. 151.

поддерживающем их равновесие и осуществляющем их символическое единство, скрепляя тело государства личным своим авторитетом²³.

Однако эксперты Парламентского центра указали, что символический характер власти президента является лишь кажущимся. Его политический вес увеличивается в связи с тем, что глава государства избирается в ходе всеобщих прямых выборов (ч. 4 ст. 32), а также руководит советом безопасности, в который входили председатель совмина, федеральные министры, ответственные за оборону, внутренние дела и юстицию, а также другие должностные лица (их круг не был четко очерчен проектом), пусть и производились эти назначения президентом с одобрения сената (ч. 1 ст. 47). К полномочиям совбеза было отнесено обсуждение и подготовка решений, принимаемых президентом и совмином (ч. 2 ст. 47). Эксперты Парламентского центра не без оснований увидели в этой конструкции угрозу появления негласной монопольной структуры власти, по аналогии с Политбюро ЦК КПСС, с перспективой перерастания ее в тоталитарную²⁴. Отметим еще ничем не ограниченное право президента издавать указы (ч. 4 ст. 40), а также производить назначения на высшие государственные должности или представлять парламенту кандидатов для выборов и назначения на такие должности (ч. 1 ст. 43). Таким образом, Алексеев и Собчак оставляли президенту возможности для существенного усиления власти. Оценивая проект РДДР, эксперт Конституционной комиссии В.И. Лафитский указывал на опасность подмены прежней системы партийной власти «всевластием одной харизматичной личности»²⁵.

В тексте группы Шахрая не было попытки гримировать фигуру президента под «свадебного генерала». Он должен был стоять во главе исполнительной власти в РФ и руководить ее деятельностью (п. а ст. 78); назначать министров (с учетом заключения верхней палаты парламента), генпрокурора, главу и должностных лиц своей администрации, выборы в народное собрание и дату начала работы федерального собрания нового созыва, референдум, учреждать федеральные ведомства и пр. (ст. 78). Даже этот неполный перечень вопросов, находившихся в ведении президента, указывает на наделение его очень широкими полномочиями, что дало основания называть проект группы Шахрая «суперпрезидентским».

²³ Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Классический французский либерализм: сборник / Пер. с фр. М.М. Федоровой. М., 2000. С. 38-40.

²⁴ Из материалов Парламентского центра при ВС РФ // Из истории создания Конституции. Т. 5. С. 879.

²⁵ Лафитский В.И. Плюсы и минусы альтернативного проекта Конституции // Там же. Т. 6. С. 694.

Отметим, что авторы всех трех текстов предусматривали возможность отстранения от власти президента в случае нарушения им Основного закона. Алексеев и Собчак, равно как и официальный проект, предоставляли это право парламенту (РДДР — ч. 4 ст. 49, Конституционная комиссия — ч. 1-3 ст. 99). Шахрай предлагал закрепить его за конституционным судом (ч. 2 ст. 92). Показательно, что даже в этом конкретном случае авторы «президентского» проекта старались избежать предоставления дополнительных полномочий парламенту. В итоговом варианте текста Основного закона страны, принятом 12 декабря 1993 г., возможность отстранения от власти президента в случае нарушения им Конституции по понятным причинам не упоминается.

То же самое касается верхней границы возрастного ценза первого лица страны. Во всех трех проектах говорилось, что он должен быть не старше 65 лет, тогда как в действующей Конституции РФ эта норма отсутствует. Уточним, что Б.Н. Ельцин родился 1 февраля 1931 г. и к президентским выборам 1996 г., состоявшимся в июне, он уже, строго говоря, превысил бы указанный возрастной порог.

В проекте Конституционной комиссии декларировался подход «сильный парламент и сильный президент», предполагая, что назначение высших должностных лиц должно было осуществляться с согласия парламента. Президент не мог распустить парламент, тогда как последний не имел права отправить все правительство в отставку, обладая возможностью лишь поставить вопрос об увольнении отдельных министров. Окончательное решение должно было приниматься вторичным голосованием парламентариев после пояснений президента²⁶. Хотя правительство и действовало под руководством президента, оно должно было иметь своего главу и ежегодно отчитываться перед депутатами и отвечать на их запросы (ч. 1 и 2 ст. 102). Парламент также наделялся правом внесения изменений в Конституцию, утверждения основных направлений внутренней и внешней политики РФ, назначения референдума, принятия федерального бюджета и контроля за его исполнением и пр. (ст. 88). Вупрек тексту Конституционной комиссии ставился тот факт, что права парламента по отношению к правительству не получали должного противовеса в виде возможности президента распускать при определенных условиях Верховный Совет и назначать новые выборы²⁷. Группа Румянцева рассматривала предлагаемую проектом форму государственного правления в качестве разновидности президентской, а не парламентской республики, как ее оценивали в окруже-

²⁶ Румянцев О.Г., Страшун Б.А. Президентская или парламентская (о поисках форм правления в России по существу) // Из истории создания Конституции. Т. 5. С. 844.

²⁷ Шейнис В.Л. Указ. соч. Т. 2. С. 40.

нии Б.Н. Ельцина²⁸. Однако при всех возможных дискуссиях в тексте Конституционной комиссии была предпринята реальная попытка соблюсти баланс полномочий ветвей власти.

Проект РДДР предполагал наличие постоянно действующего двухпалатного парламента — федерального законодательного собрания (далее — ФЗС), в котором роль верхней — выполнял сенат, нижней — государственная дума. Первый формировался субъектами федерации, вторая — на основе всеобщего равного прямого избирательного права. При этом сенат обладал более широкими полномочиями. Так, он был призван принимать законы во втором чтении, назначать по представлению президента председателя совета министров, а также рассматривать вопрос о его отставке и принимать ее; по представлению главы кабинета — утверждать структуру правительства и назначать министров. Помимо этого сенат был уполномочен назначать судей, председателей палат и главу верховного суда, а также прокурора при верховном суде и народных защитников по правам человека. Наконец, он был вправе решать вопрос об отстранении президента от должности (ч. 3 ст. 55). К числу полномочий государственной думы относилось рассмотрение в первом чтении законопроектов, представленных в ФЗС, выдвижение обвинений против президента. Как и сенат, она могла ставить вопрос о доверии правительству, его главе и федеральным министрам. Наиболее значительными вопросами, находившимися в совместном ведении палат, являлись: принятие федерального бюджета, введение чрезвычайного и военного положения или утверждение соответствующих инициатив президента, решение вопроса о возможности использования вооруженных сил за пределами территории РФ (ч. 1 ст. 55), а также образование счетной палаты (ст. 56).

В Проекте «о» парламент не имел специального названия. Он также состоял из двух палат: верхней (федеральное собрание) и нижней (народное собрание). Принципы их формирования были схожими с теми, что и в тексте РДДР (ч. 2-4 ст. 59). Полномочия палат тоже разграничивались, плюс ряд вопросов был отнесен к совместному ведению (ст. 60). На заседаниях верхней палаты председательствовал вице-президент, он же имел решающий голос (ч. 5 ст. 67). Сроки полномочий делегатов парламента в проекте Шахрая были сильно сокращены²⁹. Так, для верхней палаты они составляли 3 года, для нижней — 4, но каждые два года состав последней должен был обновляться наполовину (ч. 3, 4 ст. 59). При этом президент должен был из-

бираться на 6 лет (ч. 2 ст. 74). Очевидно, что подобная ротация депутатского корпуса оказывала бы дестабилизирующее влияние на деятельность законодательной власти. Эти, а также ряд других положений проекта дали основания экспертам констатировать, что целью рассматриваемого варианта Основного закона является ослабление парламента, отход от основ парламентаризма и, в конечном счете, конституционализма³⁰.

Одним из наиболее острых был вопрос подчиненности правительства. Б.Н. Ельцин на волне возросшей популярности после подавления выступления ГКЧП получил на V СНД РСФСР чрезвычайные полномочия, а вместе с ними — пост главы правительства (в ноябре 1991 г.) и возможность формирования кабинета. Это должно было дать своего рода гарантии кабинету Е.Т. Гайдара при осуществлении им либеральных реформ. Однако подобная ситуация привела к утрате парламентом контроля за работой правительства. По мнению Р.И. Хасбулатова, был нарушен «общий баланс власти в государстве». К тому же одобрение кандидатур министров парламентом придавало им больший вес и легитимность³¹.

Проект РДДР предлагал предоставить правительству возможность самостоятельно и ответственно осуществлять управленческо-исполнительную деятельность, находясь в то же время «под тройным контролем» — президента, парламента и государственного совета³². В разделении президентской и исполнительной власти С.С. Алексеев видел одну из двух главных гарантий от тоталитаризма. Парадоксальным выглядит обвинение С.С. Алексеева в адрес авторов официального проекта в том, они пытались президентскую и исполнительную власть «собрать в единый кулак»³³, поскольку на этом как раз настаивала группа Шахрая.

Проект «о» намеревался зафиксировать сложившуюся на тот момент структуру исполнительной власти во главе с Б.Н. Ельциным. В тексте отсутствует раздел, посвященный правительству, равно как и упоминания о нем. Есть только президент и государственные министры, которых первый назначает с учетом заключения парламента. По словам авторов проекта, было необходимо поставить жесткие преграды «против вмешатель-

²⁸ Маслов А.В. Указ. соч. С. 896-897.

²⁹ Официальный проект предполагал избрание президента на 5 лет, парламента — на 4; вариант РДДР — на 5 лет для всех.

³⁰ Из материалов Парламентского центра // Из истории создания Конституции. Т. 5. С. 868.

³¹ Хасбулатов Р.И. Становление российской государственности. Интервью журналу «Народный депутат». 1992. № 5 // Там же. Т. 5. С. 881-882.

³² Государственный совет определялся авторами проекта в качестве «консультативного административного юридического органа, выполняющего также функции административной юстиции». Через него должны были проходить проекты всех законов, постановлений и распоряжений совмина, которые подписывались и приобретали юридическую силу на основании заключения этого органа (ст. 60).

³³ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 889.

ства государства в экономику». Для этого следовало ликвидировать понятие правительства как коллегиального органа, способного принимать самостоятельные решения. Аргументация проста: глава кабинета являлся достаточно самостоятельной политической фигурой, действовавшей «в некоторой оппозиции к президенту». В качестве примеров приводились взаимоотношения Горбачев — Рыжков, Горбачев — Павлов, Ельцин — Силаев³⁴. Осуществлять исполнительную власть на местах были призваны главы администраций, назначаемые президентом и подчиняющиеся ему (ч. 2 ст. 99). В подобной конструкции угадывается будущая «вертикаль власти».

Раздел о правах и свободах вынесен «альтернативщиками» на первое место. В «румянцевском» тексте ему предшествуют «Основы конституционного строя». Все три проекта придерживались естественно-правовой доктрины и теории народного суверенитета, они предусматривали учреждение высшего публичного поста по охране и защите основных прав и свобод человека. Авторы проектов Конституционной комиссии и РДДР, ссылаясь на опыт западных стран, сделали акцент на правах человека и гражданина и предпочли ограничиться минимальным перечнем обязанностей. Комментируя свой текст, Алексеев и Собчак назвали их данью советской конституционной традиции³⁵, от которой они старательно пытались отмежеваться. У Шахрая обязанности и вовсе отсутствуют. Это вызвало справедливые замечания коллег из Конституционной комиссии, приводивших в пример принятые после Второй Мировой войны Основные законы Италии, Испании, Португалии³⁶.

Прилагаемый к тексту РДДР проект переходных положений предусматривал принятие Верховным Советом РФ закона о выборах в ФЗС первого созыва, устанавливающий день и даже время. В случае несоблюдения последнего авторы проекта предполагали создать учредительное собрание для принятия закона. По сути это означало антиконституционный путь введения в силу Основного закона страны, за что Алексеев и Собчак были подвергнуты критике³⁷. Очевидно, что политические силы, называвшие себя демократическими, допускали совсем не демократические способы реализации своих инициатив. Предложенная Шахраем в переходных положениях схема трансформации властных структур выглядела более стройной и продуманной.

³⁴ Маслов А.В. Указ. соч. С. 897.

³⁵ Алексеев С.С., Собчак А.А. Конституция и судьба России. Статья в газете «Известия» от 28 и 30 марта 1992 г. // Из истории создания Конституции. Т. 3, ч. 3. С. 693-695.

³⁶ Емельянов М.В. Страсти по Конституции или кто следует «советским традициям» // Там же. Т. 5. С. 832; Лафитский В.И. Указ. соч. С. 693.

³⁷ Из материалов Парламентского центра // Из истории создания Конституции. Т. 5. С. 886-887.

Появление проектов РДДР и «президентского» стало для членов Конституционной комиссии и Парламентского центра сюрпризом и вызвало массу критических замечаний, большинство из которых было по существу. Оба альтернативных текста грешили нестыковками, причины которых мы склонны видеть в спешке, а также отсутствии цели принятия текста Основного закона на VI СНД РФ. Больше критики досталось Проекту «о».

Произведенный экспертами Конституционной комиссии сравнительный анализ двух редакций — «румянцевской» и группы Шахрая — показал, что свыше 70% статей второго содержали заимствования из официального текста. Одна из статей Проекта «о» была представлена в редакции, исправленной Конституционной комиссией к моменту представления ее Съезду, а разработчики «президентского» варианта, судя по всему, за этим изменением не уследили³⁸. Отмечая стремление шахраевцев усилить президента, эксперты ВС РФ выразились однозначно: «рассматриваемый проект Конституции имеет характер социального заказа, т.е. является правовым прикрытием неправового состояния»³⁹.

Еще до публикации альтернативных проектов информация о них стала распространяться в кулуарах власти и просочилась в СМИ. Так, «КОММЕРСАНТЪ» предположил, что «попускаемые Ельциным конституционные опыты Собчака — лишь один из эпизодов управляемого кризиса, финалом которого должен быть референдум для принятия ельцинской Конституции»⁴⁰. «Независимая газета» разглядела в происходящем начало масштабной кампании Б.Н. Ельцина, в рамках которой «предполагается беспрецедентная по радикальности государственная и кадровая реформа»⁴¹.

Согласился с мнением В.Л. Шейниса, отмечавшего, что суть противоречий сводилась не к содержательным различиям проектов, а к тому, что уже в начале 1992 г. в ближайшем окружении президента начала складываться группа, считающая поиски компромисса со Съездом бесполезными. Одним из ее представителей был С.М. Шахрай. Получалось, что еще до конституционного кризиса, развернувшегося на VII СНД РФ, и даже до скандала с правительством на VI СНД РФ идея обойти парламент для того, чтобы принять такую Конституцию, которую через него провести не представлялось возможным, была не только заявлена, но и получила материальное воплощение

³⁸ Алюшин А.Л., Шаблинский И.Г. Вариант «0». Поспешно испеченный блин // Там же. Т. 5. С. 821.

³⁹ Из материалов Парламентского центра // Там же. Т. 5. С. 868-889.

⁴⁰ Сошлись Собчак, Румянцев и Ельцин. Но третий оказался лишним // Там же. Т. 5. С. 895.

⁴¹ Президент России идет ва-банк. Сообщение «Независимой газеты» от 31.03.1992 // Там же. Т. 3, ч. 1. С. 401.

в конкретных альтернативных проектах⁴². Едва ли подобная инициатива была возможна без санкции Б.Н. Ельцина.

Президентская сторона формулировала свое видение устройства власти категорично: «сильное государство — «авторитарная» президентская республика», не исключавшая функционирование парламента, но в жестких рамках — «общее законодательство, бюджет, контроль без права вмешательства в оперативную исполнительно-распорядительную деятельность правительства»⁴³. Инструментом достижения цели виделся референдум с вопросом о том, кому народ доверяет выход из кризиса — Президенту или Съезду⁴⁴. Все это, конечно, больше напоминало ультиматум.

С.С. Алексеев критически отзывался о Съезде за то, что тот, по его мнению, «не примет действительно радикальную демократическую Конституцию, а будет стремиться насытить ее компромиссами»⁴⁵. Еще один из соратников Б.Н. Ельцина С.А. Филатов откровенно заявлял, что целью является принятие такого Основного закона, который бы помогал осуществлять радикальные реформы⁴⁶.

Однако были и другие мнения. Представители фракции «Смена — Новая политика» считали, что в действовавшем на тот момент Основном законе с учетом регулярно принимаемых поправок не было положений, «препятствовавших проведению самых радикальных реформ». Из чего делался вывод, что «вопрос о безотлагательном принятии Конституции в целом искусственно навязывался Съезду и народу теми, кто хочет уйти от обсуждения и решения действительно неотложных проблем экономики, хочет снова заменить их вопросами политики». Представители фракции предупреждали, что в случае наступления экономического коллапса никакая Конституция не будет нужна⁴⁷.

Таким образом, сторонники жестких либеральных преобразований, четко осознавая, что их идеи не пользуются поддержкой большинства ни на Съезде⁴⁸, ни в обществе, а также понимая, что в условиях проведения непопулярных экономических реформ время рабо-

тало против них, готовились к решительным действиям. Официальный проект, пытавшийся стать полем для компромисса, оказался зажат критикой. Сам О.Г. Румянцев отмечает, что Конституционной комиссии с самого начала оппонировали представители левых сил, а также «некоторых национальных регионов», но в 1992 г. появился новый фактор — давление с либерального фланга⁴⁹. Появление двух указанных альтернативных вариантов Основного закона накануне VI СНД РФ, с одной стороны, создавало иллюзию выбора, с другой, размывало поддержку официального проекта.

Подводя итоги работы Конституционной комиссии, VI СНД РФ постановил одобрить общую концепцию конституционных реформ в России, положенную в основу проекта Конституции, а также основные положения текста, одобренного ВС РФ⁵⁰. Тем не менее, О.Г. Румянцев отмечал, что уверенность в скором принятии Основного закона постепенно сходила на нет, а обострявшаяся борьба за власть заставляла предполагать, что вопрос о новой Конституции может стать ее жертвой⁵¹. В итоге так и получилось. Год спустя авторы двух рассматриваемых здесь альтернативных проектов объединили свои усилия для создания единого, «президентского», варианта. А текст Конституционной комиссии, создатели которого пытались идти легитимным путем, в 1993 г. как самостоятельный проект был вытеснен на обочину.

Таким образом, появление двух рассматриваемых альтернативных проектов Конституции не было связано с противостоянием «демократов» и «коммунистов», «реформаторов» и «консерваторов» и вообще имело опосредованное отношение к идеологии. Разногласия были среди сторонников либеральных преобразований. Процесс работы над Конституцией оказался вписан в происходящую в то время борьбу за власть и был подчинен ее логике. Б.Н. Ельцин твердо намеревался закрепить в новом Основном законе за собой такие полномочия, которые позволили бы в дальнейшем проводить президентской команде самостоятельный курс без оглядки на парламент. В 1992 г. это был курс радикальных экономических преобразований либерального толка, а в сложившейся конфигурации власти на первый план вышел вопрос контроля над правительством. В целом, в современной науке отмечается определенная закономерность персонализации и персонализации власти в кризисные периоды. Эта особенность рассматривается в контексте проблемы

⁴² Шейнис В.Л. Указ. соч. Т. 2. С. 331.

⁴³ Шахрай С.М. Новый курс Президента? // Из истории создания Конституции. Т. 3, ч. 3. С. 928.

⁴⁴ Там же. С. 928-930.

⁴⁵ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 890.

⁴⁶ Филатов С.А. Ключевой вопрос — принятие Конституции // Из истории создания Конституции. Т. 3, ч. 3. С. 915.

⁴⁷ Мнение фракции «Смена — Новая политика». О конституционной реформе в Российской Федерации // Из истории создания Конституции. Т. 3, ч. 1. С. 821.

⁴⁸ По словам С.М. Шахрая, по состоянию на апрель 1992 г. в парламенте у сторонников радикальных реформ было 22% голосов. См.: Шахрай С.М. Новый курс Президента? // Там же. Т. 3, ч. 3. С. 929.

⁴⁹ Румянцев О.Г. О работе Конституционной Комиссии (1990—1993 гг.) // Там же. Т. 3, ч. 1. С. 32-33, 38.

⁵⁰ О проекте Конституции РФ и порядке дальнейшей работы над ним: постановление СНД РФ от 18.04.1992 № 2697-1 // Там же. Т. 3, ч. 1. С. 954.

⁵¹ Румянцев О.Г. О работе Конституционной комиссии (1990—1993 гг.) // Там же. Т. 3, ч. 1. С. 42.

дискреционных полномочий главы государства и исполнительной власти⁵².

Очевидно, что президентская команда в рассматриваемый период еще окончательно не отказалась от идеи внесения в официальный проект поправок, усиливающих власть главы государства, а два других варианта текста должны были показать наличие альтернативных путей решения этой задачи. Их появление стало своего рода демонстрацией намерений на тот случай, если Съезд и ВС РФ продолжат упорствовать в своем желании ограничить полномочия первого лица. В этом смысле можно говорить о том, что Б.Н. Ельцин и его окружение в начале 1992 г. еще допускали определенную вариативность в способах достижения своих целей, не исключая, в том числе, и легитимный путь, однако в содержательной части не были готовы идти на уступки.

⁵² Кузнецов И.И. Дискреционные полномочия главы государства и баланс ветвей власти // Известия Саратовского университета. 2010. Т. 10. Сер. «Социология. Политология». Вып. 1. С. 93-94.

Список литературы

1. Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М., 2014.
2. Ельцин Б. Записки президента. М., 1995.
3. Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) / Под общей редакцией О.Г. Румянцева. Т. 1-6. М., 2007—2010.
4. Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Классический французский либерализм: сборник / Пер. с фр. М.М. Федоровой. М., 2000.
5. Кузнецов И.И. Дискреционные полномочия главы государства и баланс ветвей власти // Известия Саратовского университета. 2010. Т. 10. Сер. «Социология. Политология». Вып. 1.
6. Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985—1993). Т. 2. М., 2005.
7. Шеппели К.Л. Конституционализм заимствования и отвержения: изучение кроссконституционного влияния с помощью негативных моделей // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52).

Development of the Russian Constitution and Political Alternatives in Early 1992

Jilkin A.D.,

Doctoral Student from the Department of History and Political Theory
the Faculty of Political Science Lomonosov Moscow State University
E-mail: zhilkin_a@mail.ru

Abstract. Working out of the Constitution of Russia in early 1990s was held at the time of dramatic events in our country. Among them the crash of USSR, GKChP action, the conflict between the president and the parliament, contradictions between the central and regional authorities and radical liberal economic reforms. The start of those reforms in early 1992 and attendant conflicts between different political actors made the great influence on the process of working out of the Basic Law of the country and even drove it. The author use institutional set-up in its historical version. The article presents an analysis of alternative constitutional projects written in early 1992 by those who reckoned themselves among supporters of democratic reforms. The author reviews and compares not only key issues of submitted texts, but tries to discern purposes and objectives of the political actors supported each of them. The analysis of researching projects let come to conclusion that even at that time Yeltsin team intended to adopt Basic Law in the version that could empower the president to act without references to the parliament.

In general researching alternatives seems to be promising trend which is important for both: understanding of the political discussion content and process in the early 1990s and ways of evolution of the Russian Constitution and state in future.

Keywords: the Constitution of Russia, the Basic Law, the Constitutional Commission, the President of Russia, parliament, government, the Congress of People's Deputies, reforms.

References

1. Gajdar E.T. Dni porazhenij i pobed. M., 2014.
2. Eltsin B. Zapiski prezidenta. M., 1995.
3. Iz istorii sozdaniya Konstitutsii RF. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg.) / Pod obshej redaktsiej O.G. Rumyantseva. T. 1-6. M., 2007-2010.
4. Konstan B. Printsipy politiki, prigodnye dlya vsyakogo pravleniya // Klassicheskij frantsuzskij liberalizm: sbornik / Per. s fr. M.M. Fedorovoj. M., 2000.
5. Kuznetsov I.I. Diskretionnye polnomochiya glavy gosudarstva i balans vetvej vlasti // Izvestiya Saratovskogo universiteta. 2010. T. 10. Ser. «Sotsiologiya. Politologiya». Vyp. 1.
6. Shejnis V.L. Vzlet i padenie parlamenta: perelomnye gody v rossijskoj politike (1985-1993). T. 2. M., 2005.
7. Sheppeli K.L. Konstitutsionalizm zaimstvovaniya i otverzheniya: izuchenie krosskonstitutsionnogo vliyaniya s pomoschyu negativnykh modelej // Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie. 2005. № 3 (52).