

А. Шубин

Конституционное совещание 1993 г.: впечатления участника

Решение о принятии новой российской конституции было принято еще 16 июня 1990 г. I съездом народных депутатов РСФСР. Тогда была создана Конституционная комиссия съезда во главе со спикером Б. Ельциным и секретарем О. Румянцевым. Реальной работой по сбору предложений и формированию проекта занимался Румянцев, а Ельцин тем временем стал президентом РФ и вступил в острую борьбу со Съездом. Это затруднило принятие новой конституции, так как ветви власти не могли прийти к соглашению о соотношении их полномочий.

И сторонники Б. Ельцина, и большинство его противников считали необходимым провести кардинальную конституционную реформу. Но оппозиция и большинство парламентариев полагали, что новую конституцию необходимо принимать конституционным путем, то есть съездом. Президент понимал, что в этом случае Россия может стать парламентской республикой, и его права будут значительно ограничены. Парламентская конституционная комиссия, формально возглавлявшаяся Ельциным, но реально руководимая депутатом О. Румянцевым, подготовила проект новой конституции, основанный на балансе полномочий разных ветвей власти. Основные положения этого проекта в 1992 были одобрены VI Съездом.

После того, как апрельский референдум 1993 г. вернул политическую ситуацию в патовое положение – ни одна из сторон не добилась решающего преимущества – на повестку дня встал компромисс. Площадкой, где можно было бы найти компромисс между ветвями власти, могли стать переговоры о проекте конституции.

В сложившейся ситуации президентская стороны попыталась перехватить инициативу и сформировать площадку для конституционных переговоров в соответствии со своими интересами.

По итогам референдума 29 апреля 1993 г. Ельцин собрал совещание глав субъектов федерации. На нем слово для доклада было предоставлено председателю Совета Исследовательского

центра частного права, бывшему председателю Комитета конституционного надзора СССР и соратнику Ельцина по Межрегиональной депутатской группе С. Алексееву, который представил подготовленный им и его сотрудниками новый проект конституции. С. Алексеев анонсировал свой проект не как «очередной проект» (намек на предыдущие проекты, обсуждавшиеся Съездом), а – «проект Конституции возрождения и единения России, возрождения и единения российских народов и конца тоталитарного режима»¹. Несмотря на столь выспреннюю самооценку, предполагавшую, что прежние проекты обрекали Россию на возвращение в тоталитаризм, «проект Алексеева» отличался от проектов «комиссии Румянцева» двумя чертами. Во-первых, он предоставлял гораздо более широкие полномочия президенту (как говорил С. Алексеев, «через проект протянута идея президентского начала»²), а во-вторых – готовился в спешке. В результате авторы «проекта Алексеева», отталкиваясь от проекта «комиссии Румянцева» (использование его не отрицал и сам Алексеев), существенно ухудшили его. Нельзя было просто взять проект, одобренный Съездом, и расширить полномочия президента. Тогда спор велся бы по поводу очевидного для общества вопроса, и было бы ясно, что президент борется за власть. Важно было представить дело так, что президентская сторона подготовила проект лучше съездовского. Для создания такой иллюзии, были переписаны и многие положения, которые не составляли предмета борьбы между ветвями власти.

Поскольку я тогда активно участвовал в зеленом движении, для меня была крайне важна формулировка экологической статьи конституции. Пользуясь своим старинным знакомством с О. Румянцевым и в целом открытостью конституционной комиссии Съезда для принятия предложений, мы от имени партии Зеленых предложили формулировку, в центр которой ставились права граждан. Забегая вперед, скажу, что эта формулировка затем и попала в действующую ныне конституцию. Статья 42 гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Если бы у нас конституция действительно

¹ Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. М., 1995. Т1. С.5.

² Там же. С.7.

соблюдалась, то чиновникам и корпорациям было бы накладно нарушать право граждан на здоровую окружающую среду – что они сейчас сплошь и рядом делают. Но во всяком случае при такой формулировке статьи мы можем констатировать неконституционность действий чиновничества и бизнеса (в современных условиях РФ это – трудноразделимые множества), ухудшающих состояние природной среды. Тогда мы надеялись на соблюдение в будущем конституционных норм, на право общественности апеллировать к конституции в борьбе за права людей. Каково же было наше возмущение, когда мы прочитали формулировку ст. 53 проекта С. Алексеева, навеянную авторитарным правом прежних эпох «Граждане обязаны сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»³. Права граждан исчезли – остались неопределенные обязанности, больше напоминавшие призыв с советского плаката, чем норму права. И таких примеров можно привести множество.

12 мая была создана президентская комиссия по доработке проекта Алексеева. Но как его принять? Чтобы найти дополнительную опору для президентского проекта, 20 мая Б. Ельцин принял указ о созыве Конституционного совещания, на которое приглашались представители всех ветвей власти, регионов, органов самоуправления, предпринимательских групп, общественных организаций и партий. Совещание созывалось «при президенте», и поэтому квоты представительства и правила диктовал он, хотя результаты работы должны были стать искомым «компромиссом» между противоборствующими сторонами.

Порядок работы Совещания был жестко определен президентским указом в бюрократическом духе: участники делились на группы во главе с назначенными президентской администрацией руководителями, за основу принимался президентский проект, обсуждению подлежали только те поправки, которые прошли через фильтр "экспертов", на пленарном заседании предусматривалось преобладание пропрезидентских выступлений.

Ельцин приглашал на Совещание представителей парламента. Однако первоначально их содоклад здесь предусмотрен не был. Мнение меньшинства Совещания можно было игнорировать, согласование заменялось голосованием, хотя участники совещания

³ Там же. С.23.

не были избраны народом. Один голос получали люди, представлявшие несколько сот человек и несколько сот тысяч человек. У рядовых участников Конституционного совещания был шанс "пробить" лишь такие поправки к проектам, которые не были связаны непосредственно с "вопросом о власти". Реальное согласование положений конституции должно было происходить между президентом и представителями регионов. Б. Ельцин считал, что после принятия проекта Конституционным совещанием он должен бы быть парафирован субъектами федерации⁴, что придало бы ему дополнительную легитимность. На этой линии президент-регионы Ельцин был готов искать компромисс.

К 3 июня было определено, что членами совещания станут 762 человека, в том числе: 95 депутатов, 50 представителей президента, 14 представителей парламентских фракций, три академика (первая группа), по четыре представителя субъектов федерации (вторая группа), 26 представителей органов местного самоуправления (отбор которых был достаточно произволен – они составили третью группу), 100 представителей партий и общественных движений, 58 – профсоюзов, 18 – религиозных организаций (четвертая группа), 46 предпринимателей и товаропроизводителей (пятая группа). Еще 20-22 человек должны были направить суды и прокуратора.

Попытка Президента заведомо обеспечить себе преимущества в "согласительном процессе" оттолкнуло от совещания значительную часть отечественного политического спектра. В частности, наша Российская партия Зеленых отвергла участие в КС, но не возражала, чтобы я участвовал в нем в качестве представителя Российского социально-экологического союза. Мы разработали предложения РСоЭС, которые, помимо поддержки прежней формулировки экологической статьи, предусматривали запрет на ввоз в Россию радиоактивных отходов, а также широкие права регионов в отношениях с центральной бюрократией, делегированный порядок комплектования верхней палаты парламента (должен признать, что на вопрос о конструкции власти мы, рядовые члены собрания, практически не смогли повлиять, но так уж получилось, что наша позиция воплотилась в жизнь – она совпала с интересами региональных элит).

⁴ Там же. Т.2. С.9.

Парламент послал на совещание в качестве своих представителей Р.Хасбулатова и О.Румянцева. Была представлена часть оппозиционных партий.

Совещание открылось пленарным заседанием 5 июня 1993 г. В своем вступительном слове Ельцин выступил против самого принципа советской власти: «стало очевидно, что советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия не совместимы»⁵.

Вопреки президентскому регламенту, предусматривающему, что следом должны выступать только С. Алексеев и глава администрации С. Филатов, на трибуну поднялся Р. Хасбулатов. Под давлением противников Ельцина он с неудовольствием предоставил Хасбулатову семь минут. Но пропрезидентская часть совещания устроила ему обструкцию, и, не закончив выступления, Хасбулатов покинул трибуну со словами о том, что присутствующие показали свою неспособность «не только принимать какие-то решения, но даже обсуждать эти решения»⁶. Возможность компромисса между ветвями власти была упущена. С Хасбулатовым ушло около сотни делегатов, которые собрались на импровизированный митинг в вестибюле. Хасбулатов заявил там (цитируя по собственной аудиозаписи): «Это, по-моему, откровенное стремление отбросить страну от любой формы демократии и постараться вернуться к самым мрачным временам если не диктатуры, то по крайней мере полудиктатуры. Это уже откровенный курс на режим личной власти. Мы не знаем, что за теньевые фигуры управляют этим. Но представьте себе - не дать слова на так называемом «Конституционном совещании» председателю парламента федерации. Вы можете себе представить! Тогда какое имеет отношение слово «конституционное» к этому собранию? Разве конституции не принимаются высшей законодательной властью? Даже в диктаторских режимах делают вид, что принимают конституцию через законодательный орган... То, о чем я говорю целый год - что мы движемся к диктатуре - вот вам результат».

Происшедшее сильно задело спикера. Появившиеся вскоре версии о том, что это был заранее спланированный Хасбулатовым скандал, вряд ли имеют под собой почву. Спикер имел вид

⁵ Там же. Т.2. С.6.

⁶ Там же. С.16.

человека, которого внезапно вывели из-за праздничного стола за учиненный не им дебош. «Председатель Верховного совета... просит семь минут. «Нет, - говорит, - здесь Конституционное совещание, а председателю парламента здесь мы не дадим». Вы видели, какая реакция у тех, кого собрали? Что это за люди? Кого они представляют? Какую конституцию, какие поправки, какие согласования они могут сделать? От имени кого они действуют?.. Я думаю, это должно вызвать в груди каждого порядочного человека протест».

Произнеся речь, спикер удалился, хотя можно было на месте сформировать некую коалицию конструктивных "протестантов". Неумение спикера контактировать с организованной общественностью вело к тому, что за парламентским центром не стояло никакой общественной силы. Часть делегатов поддержала требования «ушедших», составленное О. Румянцевым, В. Липицким, А. Шубиным и А. Богдановым (будущим лидером ДПР): «5 июня 1993 г. на "Конституционном совещании" в грубой вызывающей форме была отвергнута попытка части участников Совещания направить его работу на путь демократического обсуждения и согласования принципов конституционного строя в России». Затем Румянцев написал о том, что мы уходим с Совещания. Однако по зрелом рассуждении решили заявить об уходе с «данного заседания», выдвинув все же условия возвращения: расширение количества пленарных заседаний, предоставление слова спикеру и представителю Конституционной комиссии, а также передачи результатов работы Совещания в качестве законодательной инициативы Съезду, дабы соблюсти законность. Как это ни странно, эти требования через день были удовлетворены (по крайней мере на словах, а отчасти и на деле). К этому времени стало ясно, что Президент испытывает давление еще с одной стороны.

Пытаясь «обойти» с флангов не прорванный на референдуме фронт Съезда народных депутатов, президент решил опереться на представителей субъектов федерации – назначенных президентом администраторы и посланников Советов. Но у себя дома они в большинстве своем привыкли договариваться между собой. И разгоревшийся в Москве конфликт вызывал у них неприятие о опасение – победив центральную представительную власть, Ельцин уже не будет иметь противовеса своей власти. А это – опасно и для

региональных элит. Для того, чтобы играть ключевую роль в государстве, региональным лидерам нужен был именно баланс властей, а не автократия Ельцина.

Некоторые противоречия проявились между субъектами, словно специально спровоцированные предложением Калмыкии («псевдоним» К. Илюмжинова) о создании «Русской республики» наряду с национальными республиками РСФСР. Этот проект встретил понятное сопротивление областных руководителей, которые добивались равного с республиками статуса. Но противоречия между национальными и обычными субъектами не раскололо фронт большинства региональных представителей.

На пленарном заседании 10 июня президент под давлением представителей регионов стал снова нащупывать путь к компромиссу. В его речи звучали ноты, разительно отличавшиеся от первого выступления: «Поворот к сотрудничеству», «Я не сторонник революционных мер», «Я за сильную представительную власть»... Более того, теперь «в работе» были два проекта конституции, а не только Алексеевский. Ельцин объяснил, что «некоторые» не так поняли его речь 5 июня, что он «не сторонник каких то революционных действий по отношению к Советам и выступает за преодоление советской системы конституционным путем, «без скачков и срывов», и вообще высказывался лишь как «любой из участников совещания». Более того, Ельцин заявил, что многие депутаты и даже Советы разных уровней поддерживают процесс реформ, и потому «процесс перерастания Советской власти в парламентскую, представительную, пройдет плавно, без резких скачков и срывов»⁷.

Таким образом, под действием демаршей оппозиции и лоббистской работы регионов произошел кардинальный пересмотр структуры Совещания и порядка его работы. Теперь речь шла о согласовании проектов Съезда и президента.

По предложению О. Румянцева после пленарного заседания 10 июня была создана Рабочая комиссия совещания, в которую воли представители президента, Верховного совета, регионов и групп совещания. Здесь принимались реальные решения — проекты конституционной комиссии Верховного совета и Алексеева согласовывались с руководителями президентской команды и

⁷ Там же. Т.5. С.367.

субъектов федерации. В работе комиссии принимали участие и избранные представители от других групп. Однако за ними реальной силы не стояло, и поправки групп (особенно самой дотошной группы общественных организаций) учитывались лишь как добрые советы, экспертная редакторская правка.

А вот позиция «соглашателей» из Верховного совета стала играть значительную роль. Отсюда лояльность Президента к заместителю Р. Хасбулатова Н. Рябову, который сделал на заседании 10 июня самый большой доклад. Предоставляя ему слово, Б. Ельцин отметил, что если бы не болезнь, то выступал бы Хасбулатов (болезнь, вероятно, была дипломатической). Превышение Н. Рябовым регламентного времени было воспринято благосклонно. Н. Рябов отметил, что между парламентским и президентскими проектами нет принципиальной разницы, что они вполне совместимы. И это совмещение шло именно на Рабочей комиссии.

Отредактированный сводный проект был практически основан на парламентском проекте и обогащен новациями различных лоббирующих группировок, действовавших вне наиболее дискуссионных тем государственного устройства. Но все же «идея президентского начала» осталась центральной благодаря тому, что президент сохранил право распускать парламент, если тот троекратно не одобрит кандидатура премьера. Это обеспечило в дальнейшем доминирование исполнительной власти над представительной, так как правительство за редкими исключениями кризисных ситуаций (собственно – только одной – осенью 1998 г.) не должно было опираться на парламентское большинство. Но если бы конституция соблюдалась на практике, президентская власть все же была существенно ограничена, особенно региональной автономией.

Большую ценность (но при том же условии соблюдения конституции на практике) имеют и положения Основного закона о правах и свободах граждан. Увы, их соблюдение отнюдь не гарантировано.

Шлифовка этих положений происходило в основном в общественно-политической группе. Эффективнее всего шла работа по непубличному лоббированию. Необходимо было договориться с председателем группы (я предпочитал делать это с Л. Шейнисом) о том, что данная формулировка полезна. Получив поддержку

руководства, формула как правило принималась и жила самостоятельной жизнью, получая шанс попасть в окончательный текст (в нашем случае полезно было и то, что эта формула уже была застолблена в проекте Съезда, и таким образом в ходе согласования оказывалась пунктом желанного консенсуса между сторонами).

Если предложение не получало поддержки, можно было полемизировать с начальством – исключительно для протокола, ибо победить начальство в открытой полемике было нельзя. В качестве примера организации дискуссии и принятия решений приведу эпизод моего спора с А. Собчаком (впрочем, с протоколом мне тогда не повезло – стенографисты спутали меня с представителем только что созданного "Конструктивно-экологического движения", представитель которого А. Панфилов не позволял себе спорить с начальством). Среди поправок СоЭС был пункт о запрете ввоза в страну радиоактивных отходов, особенно важный, если учесть необратимые последствия их захоронения.

А. Шубин: Этот вопрос на самом деле немаловажный. Япония конституционно отказалась от атомного оружия - посчитала, что это немаловажно. К тому же сейчас идет ввоз в нашу страну радиоактивных отходов, а мы знаем, чего нам это стоило.

А. Собчак (председательствующий): Откуда у Вас такие сведения?

А. Ш.: Во-первых, по международным соглашениям мы ввозим отходы со станций, построенных нами. Во-вторых, имеется большое количество информации о ввозе французских отходов.

А. С.: Это из области чистой фантазии. Я как член Президентского совета, должен сказать: давайте оперировать понятиями точными.

А. Ш.: Это так называемая «переработка» на комбинате Томск-7. Документы публикуются в газете "Спасение". Можете ознакомиться, как член Президентского совета, если Президентский совет не в курсе дела.

А.С.: У нас публикуются очень многие документы, но дело в том, что даже из других союзных республик после распада Союза фактически (хоть и есть соответствующие договоры) никакие радиоактивные отходы не ввозятся.

Это я Вам...

А. Ш.: Потому что союзные республики не могут заплатить также, как Франция.

А. С.: Не поэтому, а потому что... У нас могильник есть, куда везли отходы со всех Прибалтийских республик. И ни одного грамма отходов в этот могильник, пока я мэр города, не будет ввезено!

А. Ш.: Чудесно! Давайте запишем, давайте примем это положение, если все так хорошо.

А. С.: Не надо, не надо!

А. Ш.: Почему тогда такое сопротивление?

А. С.: Потому что это не дело конституции: запрещается ввоз.⁸

В итоге этой полемики подавляющее 37 против 24 делегатов проголосовали за предложение зеленых, но оно все равно не прошло.

Полезно было также поддержать ту или иную сторону в политической борьбе, идущей «в верхах» совещания. Мы подрывали как могли легитимность президентского проекта: «Что делать, если мы опрокидываем какие-то положения президентского проекта. Не такой уж он святой»⁹. Наша позиция тогда заключалась в том, чтобы «не уменьшать права республик до уровня областей, а повысить права областей до уровня республик»¹⁰. Также я выступил против предоставления президенту права распускать Думу, если она троекратно не утвердит предложенного президентом премьер-министра: «Я буду выступать против, потому что я не принадлежу к той части нашего собрания, которая выступает за президентскую республику, то есть за воссоздание жесткого, авторитарного, командно-административного режима, поскольку здесь имеет место объединение функций главы исполнительной власти и главы государства, то есть верховного арбитра... Ничего не зависит от того, даст парламент согласие, не даст парламент согласия, - все равно президент этого премьера назначит»¹¹. Такие выступления (не только мои, разумеется) создавали благоприятный фон для тех сил в других группах и Рабочей комиссии, которые выступали за расширение прав парламента и региональную автономию.

⁸ Цитируется по первоначальной стенограмме. Отредактированный вариант см. Там же. Т.5. С.296-297.

⁹ Там же. Т.7. С.256.

¹⁰ Там же. С.242.

¹¹ Там же. Т.15. С.280.

К 26 июня сводный проект конституции был по большинству статей согласован, хотя согласия по нескольким принципиальным моментам между сторонами Рабочей комиссии достигнуто не было.

Организаторы Конституционного совещания не стали рисковать, выставляя итоговый проект на голосование пленарного заседания (оппозиция сохранялась среди некоторых регионалов и в общественно-политической «курии»). К 12 июля депутатам предоставлялась возможность подписать «принятый» проект. Я позволил себе написать в этой толстой книге подписей свое особое мнение – проект может быть принят за основу для обсуждения и принятия Съездом народных депутатов. Разумеется, на политический процесс такие особые мнения не влияют.

Однако шлифование проекта на этом не закончилась. Рабочая комиссия и состоящая из юристов Комиссия конституционного арбитража продолжили вносить поправки до 8 ноября (после переворота 21 сентября – 4 октября – уже без советского противовеса). Последние поправки были весьма существенны: было решено, что глава о правах и свободах человека и гражданина приобретет статус неприкосновенной для Федерального собрания. И тут же с неслучайной формулировкой «для стабилизации положения в стране» было введено дополнение ст. 29 о запрещении «пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду»¹². Расплывчатость этой формулировки создает опасность репрессий за высказывание мнений, право на которое гарантировано как раз той самой «неприкосновенной» главой. Затем, пройдясь по тексту с финальной правкой, президент вынес проект на референдум.

Не закончили работу и делегаты совещания. Уже 10 июня, выступая на пленарном заседании, С. Шахрай сказал, что возникло «мнение» о необходимости продолжить работу Конституционного совещания на неопределенный срок. Этот контролируемый «представительный орган» мог пригодиться как парламент «переходного периода». Естественно, идея «не расходиться» была встречена большей частью присутствующих с энтузиазмом. Либеральная часть совещания не доверяла волеизъявлению народа и была рада возможности превратиться в законосовещательный орган при «просвещенном» Президенте.

¹² Там же. Т.20. С.471.

В результате из делегатов Конституционного совещания были созданы две совещательные палаты при президенте – Государственная и Общественная. Несмотря на то, что это «пятое колесо в телеге» ельцинского режима затем тихо отмерло, модель Общественной палаты оказалась востребована уже при Путине.

Ельцин и его сторонники отказались от проведения выработанного проекта через Съезд, что вскоре привело к перевороту 21 сентября – 4 октября. Итогом этого переворота стало утверждение Конституции на референдуме 12 декабря. Силовой порядок ее рождения определил и судьбу конституции, которая оказалась заложницей президентской воли.