

I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

*О.Г. Румянцев¹,
президент Фонда конституционных реформ,
канд. юрид. наук*

К истории создания Конституции Российской Федерации

О работе Конституционной комиссии (1990—1993 гг.).

Часть пятая: 1992 год: Строительство конституционной Федерации²

1.

В двух предыдущих частях статьи мы подробно рассказали о работе над проектом Конституции Российской Федерации в 1992 году. За скобками повествования осталась реформа федеративных отношений как часть общей конституционной реформы.

Между тем именно 1992 год запомнился как год активной борьбы за новую концепцию и механизмы федеративного устройства России. Шло становление федерализма как одной из ключевых основ ее конституционного строя. Объективно проблема состояла в том, что федерация строилась одновременно и сверху, и снизу. От федеральной власти требовались продуманные действия, чтобы не стать заложниками опережающей конституционной активности субъектов Федерации, прежде всего, республик.

Усиление центробежных тенденций в Российской Федерации в значительной степени было порождено известными историческими событиями 1989—1990 годов. Еще Съездом народных депутатов СССР и союзным Верховным Советом были приняты законы СССР, подтолкнувшие процесс суверенизации автономных республик, которые были составными частями союзных республик³.

¹ В 1992 г. — народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии.

² Части первую—четвертую статьи — «1990 год», «1991 год», «Январь—июнь 1992 года» и «Июль—декабрь 1992 года» см., соответственно, в томах 1, 2, 3/1 и 3/2 настоящего издания.

³ Апрельские (1990 года) законы СССР «Об основах экономических отношений Союза СССР, союзных и автономных республик» (от 10.04.90 г.) и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» (от 26.04.90 г.)

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

Сторонники конституционной реформы закономерно рассматривали серьезную перестройку и совершенствование федеративных отношений в Российской Федерации, защиту законных интересов регионов как одну из ключевых проблем. Задача существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР, была подтверждена в июне 1990 года принятой первым Съездом народных депутатов Российской Федерации Декларацией о государственном суверенитете РСФСР. Пункт 9 Декларации дальновидно подтвердил, что «конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации»¹.

О Федеративном договоре авторы Декларации и принявший ее первый Съезд умолчали не случайно. Вопрос уже тогда упирался в отсутствие согласия по статусу субъектов Федерации, равную правосубъектность которых ряд представителей автономий не был склонен признавать.

Сложность и в то же время деликатность разрешения вопроса во все не предполагали молчаливого согласия федеральных органов государственной власти с демонстративными нарушениями российской Конституции. Кое-кто считал сохранение молчания частью некоей сложной политики, но это было чревато серьезными потерями в весьма непростой обстановке. Надо было идти к согласию, отсекая крайности. Такая позиция предполагала самое деятельное включение Конституционной комиссии в процессы строительства конституционной Федерации.

уравнивали права автономных республик как субъектов Союза, вывели их на уровень субъектов Союзного договора; как и союзным республикам, им предлагалось принять декларации о суверенитете.

¹ См. с. 52 Тома 1 настоящего издания.

2.

Значительным событием 1992 года стала подготовка, обсуждение и заключение Федеративного договора. Сама идея Федеративного договора вызывала неоднозначное отношение из-за многочисленных попыток поставить Федеративный договор над Конституцией.

Впервые идея такого документа была обозначена решением не Съезда, а Президиума Верховного Совета РСФСР 17 июня 1990 года¹. Работа над проектом была начата в Совете Национальностей в сентябре 1990 года. Проект Договора проходил все стадии разработки, характерные для законодательной процедуры принятия законопроекта. 23 января 1991 года он был принят за основу Советом Федерации — влиятельным координационным органом², направлен в субъекты РСФСР для обсуждения, доработан и повторно рассмотрен 20 марта 1991 года. А спустя две недели, 5 апреля 1991 года, третий (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации принял соответствующее Постановление «Об основных началах национально-государственного устройства Российской Федерации (о Федеративном договоре)»³.

Согласие по Федеративному договору рождалось трудно. В 1991–1992 годах появились различные варианты его проекта: от Р.Г. Абдулатипова и Л.Ф. Болтенковой, Ф.В. Шелова-Коведяева, М.А. Митюкова, группы представителей 10 республик в составе РСФСР, депутатских групп «Коммунисты России» и «Сибирское соглашение», Рабочей группы Конституционной комиссии, наконец, — объединенной рабочей группы, созданной совместным Рас-

¹ См. Постановление Президиума ВС РФ от 17 июня 1990 г. «О Федеративном договоре» в Книге 1 Тома 6 настоящего издания.

² Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 года было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР как консультативно-координационном органе в составе Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР трижды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 года, 23 января и 20 марта 1991 года) и внес определенный вклад в подготовку Федеративного договора.

³ См. с. 163–164 Тома 2 настоящего издания.

поряжением руководителей Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова от 6 декабря 1991 года¹.

Главный идеолог документа, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РФ Р.Г. Абдулатипов, не раз призывал срочно согласовать и подписать Федеративный договор, сделать его частью Конституции, нормализовать процесс конституционных реформ, образно предупреждая Б.Н. Ельцина, что «Федеративный договор и Конституция двигаются навстречу друг другу, как два скорых поезда»².

Некоторые сторонники Федеративного договора полагали, что документ после ратификации обретет, по сути, силу основного закона. Подписание подобного Договора порождало иллюзию (а может быть, и не только иллюзию), что договаривающиеся стороны выступают учредителями уже давно существовавшей и конституционно закрепленной Российской Федерации. Россия переставала быть конституционной Федерацией, а становилась бы Федерацией договорной, с определенными конфедеративными чертами³.

Иные варианты неожиданно предлагали, что таким Договором Российская Федерация преобразуется в «добровольный союз равноправных договорных республик»⁴. Другие предусматривали для национально-государственных образований (республик) право непосредственного подписания Союзного договора; часть их положений также входила в противоречие с конституционной (а не договорной) природой Российской Федерации как государства, по сути, ставя Федеративный договор над федеральной Конституцией. Третьи допускали в качестве предмета договора разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, но опасно расширяли границы предмета регулирования.

¹ Некоторые из вариантов проекта Федеративного договора см. на с. 690–694, 696–705 Тома 2, с. 70–77 данной книги, а также в Томе 5 и Книге 1 Тома 6 настоящего издания.

² См. с. 83 данной книги.

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

⁴ Федеративный договор. Проект Ф.В. Шелова-Коведяева // Архив ФКР.

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

Подключение Рабочей группы Конституционной комиссии к работе над Федеративным договором с декабря 1991 года породило новую его версию. Родился проект «Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов». Особенность концепции состояла в строгом сведении содержания документа к конституционно значимому разграничению полномочий по вертикали на основе положений раздела четвертого «Федеративное устройство» проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией.

После принятия документа Верховным Советом в первом чтении мы предлагали разослать его субъектам Федерации для согласования и доработки, а затем принять Съездом народных депутатов в качестве Закона Российской Федерации и ввести его главой в Конституцию.

Вот почему проект документа появился в двух вариантах – в форме одноименных проектов закона РСФСР и соглашения, что давало тактические преимущества при подготовке обсуждения на Верховном Совете. 5 января 1992 г. проект был направлен Председателю Конституционной комиссии и уже на следующий день Б.Н. Ельцин вернул нам его с интересными содержательными поправками. Вскоре одобрил проект и Р.И. Хасбулатов. Для получения политической поддержки 20 января 1992 г. проект был внесен одновременно на обсуждение Конституционной комиссии и Президиума Верховного Совета Российской Федерации. Поскольку по Дому Советов продолжали ходить альтернативные проекты Федеративного договора, заседаниям предшествовало достижение договоренности с Р.И. Хасбулатовым о поддержке варианта, разработанного в объединенной рабочей группе.

Хасбулатов сдержал слово. Президиум Верховного Совета решил направить в регионы указанный проект Соглашения, чтобы в дальнейшем внести его в порядке совместной законодательной инициативы для оформления в качестве Закона Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в действующую Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации¹. Но предстояло еще получить одобрение большинства (раздельно) республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

На Конституционной комиссии этот шаг вперед был воспринят с энтузиазмом. Еще один раздел проекта Конституции Российской Федерации получал реальную конституционную перспективу еще до принятия новой Конституции. Накал проблемы несколько спал.

Весь февраль 1992 года в Верховных Советах республик, краевых, областных советах шло предварительное обсуждение проекта Соглашения. Принятые по итогам обсуждения предложения направлялись в адрес Верховного Совета Российской Федерации, прежде всего, Совета Национальностей. На заседаниях палат 4 марта 1992 года был утвержден состав рабочей группы для дальнейшего согласования Договора с руководством субъектов Российской Федерации, а доработка текста передана под кураторство заместителя председателя ВС РФ Ю.Ф. Ярова².

Конституционная комиссия в целом не смогла принимать значимого участия в дальнейшей отработке документа: с 14 февраля, когда палаты Верховного Совета на совместном заседании обсудили вопрос о включении в повестку дня шестого Съезда вопроса о проекте Конституции Российской Федерации, и до 18 апреля, когда Съезд одобрил общую концепцию конституционных реформ в России и основные положения указанного проекта Конституции, члены Комиссии были заняты обсуждением проекта Конституции — на заседаниях комитетов Верховного Совета и комиссий его палат, депутат-

¹ Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 20 января 1992 г. № 2217-1 «О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации». См. с. 69–70 данной книги.

² См. с. 151–153 данной книги.

ских фракций и групп, самого Верховного Совета и его палат, наконец — Съезда народных депутатов Российской Федерации¹.

В Верховном же Совете, увы, возобладали сторонники трех принципов устройства Российской Федерации: национально-государственного, национально-территориального и административно-территориального, и наличия трех видов субъектов Федерации, а, значит, и деления текста на три федеративных договора, что не вполне согласовывалось с идеями равноправия и одинакового конституционно-правового статуса субъектов Федерации.

31 марта 1992 года в Георгиевском зале Кремля прошла торжественная церемония подписания Федеративного договора² сразу в трех версиях — с органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Республика Татарстан (так же как и Чечено-Ингушетия, не подписавшая Федеративный договор наравне с другими республиками) вскоре потребовала отдельного договора с Российской Федерацией. Подписание сопровождалось внесением сразу двух протоколов к Федеративному договору — одного по поводу предоставления мест в палате парламента с подписями представителей республик³, и второго — от большинства краев и областей — о выравнивании государственно-правового статуса всех субъектов Российской Федерации.

¹ Вместе с тем эксперты Комиссии, прежде всего, Е.А. Данилов и Л.С. Мамут, были весьма деятельно вовлечены в процесс окончательной доводки текста Договора, по просьбе и под руководством заместителя Председателя ВС РФ Ю.Ф. Ярова, денно и нощно уточняя, дорабатывая и улучшая текст, готовившийся к подписанию. По сути, именно эти эксперты Конституционной комиссии и участвовали в расстановке последних точек в тексте Федеративного договора.

² Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова на церемонии см. на с. 163–174 данной книги.

³ Республики доводили до сведения органов власти, что при рассмотрении парафированного Федеративного договора на совместном совещании 30 марта 1992 года пришли к согласию в том, что, реализуя положения пункта 3 статьи I Федеративного договора, необходимо обеспечить предоставление не менее 50 процентов мест в одной из палат высшего законодательного органа Российской Федерации представителям республик в составе Российской Федерации, автономных областей и автономных округов. См. с. 182–183 данной книги.

...Оценивая сегодня то событие, можно без ложного пафоса, хотя и со всеми оговорками охарактеризовать его как великое событие, реально способствовавшее предотвращению распада страны, о котором по прошествии времени не хотят говорить в аспекте его подлинного исторического значения. Это было первое развернутое юридическое закрепление нового понимания федерализма в России. Но это был и политический компромисс ослабевшей федеральной власти с наступательно действовавшими региональными элитами, нередко опиравшимися, признаём, на определенный подъем «пассионарности» (полагаю, здесь вполне применим термин Л.Н. Гумилева), направлявшейся в ряде регионов как снизу, так и сверху, особенно там, где идея локального и национального суверенитета стала наиболее простым способом бурной гражданской социализации населения.

В целом, это был шаг в сторону достижения в стране общественного согласия, компромисс, который позволил удержать Российскую Федерацию от более серьезных деформаций. Подобного компромисса так и не удалось достигнуть несколькими месяцами раньше на союзном уровне, память о чем заставляла работать в поисках хотя бы временного согласия все вовлеченные в процесс стороны.

Национально-государственный вопрос сразу существенно утратил конфликтную остроту, перешел в стадию более или менее нормального диалога и выстраивания отношений между Федерацией и ее частями.

10 апреля 1992 г. шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации постановил одобрить подписанный Федеративный договор и включить его содержание как составную часть в Конституцию Российской Федерации. 15 апреля 1992 года на Съезде прошло голосование по соответствующим поправкам. И тогда же было распространено заявление группы членов Президиума Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии по поводу данного голосования¹, где доказывалось, что Съезд принял решение именно инкорпорировать содержательную часть Договора в раздел III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации» Конституции 1978 года.

¹ См. с. 204–205 данной книги.

Споры не утихали и позже: в одном случае в названии Постановления Президиума Верховного Совета РФ в самом заголовке документа появлялась кому-то желанная, но отличная от решения Съезда формулировка¹. В другом, в декабре 1992 года седьмой Съезд убеждали в необходимости решения о внесении в неизменном виде Федеративного договора в новую Конституцию²; однако Съезд считал важнейшим условием завершения подготовки ее проекта участие представителей регионов в доработке проекта с учетом содержания Федеративного договора.

Речь шла о стратегических последствиях для правовой системы Федерации. Наблюдатели отмечали, что федеральная конституционная система складывалась теперь как бы из двух слоев взаимосвязанных норм — Конституции и Федеративного договора³. Другие подчеркивали, что отныне любые изменения многих статей Конституции России могли теперь вноситься только с согласия субъектов Федерации. Надо было противостоять абсолютизации того, что многое реализовываться должно только на основе содержания Федеративного договора, что опять было попыткой поставить его над Конституцией Российской Федерации⁴.

Переданных обширных полномочий некоторым политикам казалось недостаточно и после подписания Договора. Так, Председатель Верховного Совета Башкортостана М.Г. Рахимов на встрече глав республик с Б.Н. Ельциным в октябре 1992 года высказал мнение о передаче республикам больших прав, чем это предусмотрено Федеративным договором⁵. Идя навстречу этим пожеланиям, Ельцин тогда же принял предложение глав республик об образовании Совета глав

¹ См. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 18 мая 1992 г. «О плане работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора, ставшего составной частью Конституции Российской Федерации» (с. 206 данной книги).

² Источник: Агентство PostFactum (Постфактум), Москва. Дата выпуска: 12.12.1992 г.

³ См. с. 588 данной книги.

⁴ Позицию РФ Конституционной комиссии, доведенную до сведения шестого СНД РФ, см. на с. 202–203 данной книги.

⁵ Президент — за расширение прав российских республик // Независимая газета, Москва. 1992. 23 окт. Письмо автора этих строк, переданное в тот же самый день М.Г. Рахимову, см. на с. 353–356 данной книги.

республик под председательством Президента Российской Федерации «в целях выработки основных принципов реализации Федеративного договора и государственного управления Российской Федерацией на основе ее новой Конституции, согласованных решений по обеспечению территориальной целостности и государственной независимости России»¹.

Временных деформаций, впрочем, избежать не удалось. Борьба за минимизацию рисков, сопровождавших заключение Федеративного договора, велась вплоть до 12 декабря 1993 года, когда проблема была в определенной мере снята переходными положениями Конституции Российской Федерации².

3.

Видную роль в становлении новых федеративных отношений сыграл Конституционный Суд РФ³. Предметом его деятельности в сложной обстановке реформы федеративных отношений в 1992 году отнюдь не случайно стало обеспечение верховенства и непосредственного действия российской Конституции на всей территории Федерации.

Вовлечение Конституционного Суда в конституционную реформу можно считать неотъемлемой чертой становления демократического правового федеративного государства. В вопросах создания

¹ Распоряжение Президента РФ от 23 октября 1992 года № 603-рп «Об образовании Совета глав республик». С. 356–359 данной книги.

² Пункт 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ установил: «Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования. Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями. В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора [...] действуют положения Конституции Российской Федерации».

³ Еще в 1990 году в первом проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, появилась статья о Конституционном Суде Российской Федерации. Эта норма была затем включена в действовавшую тогда Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 года, после чего был принят Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», согласно которому Конституционный Суд рассматривался не просто как высший орган судебной власти, осуществляемой в форме конституционного судопроизводства, но и как орган по защите самого конституционного строя.

единого правового пространства Федерации руководство Конституционной комиссии тесно взаимодействовало с руководством, судьями и экспертами Конституционного Суда РФ (чему в немалой степени способствовали профессиональные отношения, завязавшиеся в период совместной работы над первыми версиями проекта Конституции Российской Федерации).

В отечественной литературе о реформах начала 1990-х годов можно встретить сомнения — отвечало ли такое «плодотворное сотрудничество» принципу разделения властей? Эти утверждения, как представляется, имеют вкусовую природу и вытекают не из стремления к чистоте конституционных принципов, а из политического неприятия роли, сыгранной КС РФ в 1992–1993 годах. В конкретных исторических условиях становления конституционного строя равноправное сотрудничество законодательной и судебной ветвей государственной власти отвечало духу переходного времени, букве норм развивающегося законодательства (прежде всего Закона о Конституционном Суде), раскрывавшего конституционную обязанность по защите конституционного строя, и было одной из примечательных особенностей правового развития России в трудных условиях «политики ультиматумов».

Появление активно действующего государственного арбитра было важным на фоне обострявшегося противостояния двух высших государственных органов — Съезда народных депутатов и Президента РСФСР, споров между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ о разграничиваемых полномочиях. Конституционный Суд пытался выступать беспристрастной стороной, и это, как правило, ему удавалось. Сотрудничество ветвей власти отнюдь не предполагало их подмену друг другом. Вместе с тем приметой времени было и весьма вольное понимание принципа разделения властей и независимости судебной власти. Особенно, когда на съездах не раз и не два звучало похожее на завуалированную угрозу предложение «посоветоваться с Конституционным Судом» — хотя последний был не вправе консультировать по не принятым решениям.

Конституционный Суд в 1992 году указывал органам государственной власти на угрозы государственной целостности Российской Федерации, призывая к действиям, которые позволили бы избежать судьбы Союза ССР. Суд отмечал, что «с конституционным строем РФ несовместимы как сепаратизм, так и любые попытки воз-

родить унитарно-бюрократическое устройство государства, а также игнорирование суверенности наций России, законных интересов ее регионов»¹.

Сложным и принципиально важным стало дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, законов РТ от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РТ» и от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета РТ от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан». 13 марта 1992 г. КС РФ вынес Постановление по данному делу, в котором, с учетом общепризнанных международно-правовых норм о самоопределении народов и правах человека, законодательства Российской Федерации и законодательства самой Республики Татарстан признал не соответствующими Конституции РФ положения выше-названных актов, ограничивающие действие Конституции и законов РФ на территории РТ и устанавливающие одностороннее изменение национально-государственного устройства Российской Федерации, а также предусматривающие преобразование Республики Татарстан в субъект международного права, строящий свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров².

После этого в Конституционный Суд поступали и другие запросы, в которых оспариваемые положения конституций ряда других республик — субъектов Федерации назывались заявителями не соответствующими Конституции России как по содержанию, так и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Поднимались такие вопросы, как суверенитет республик, способ их вхождения в Российскую Федерацию, верховенство конституций и законов, международная правосубъектность, регулирование отношений собственности, природопользования, охраны окружающей среды и другие.

¹ См., напр., заявления КС РФ от 14 февраля, 26 июня 1, 25 декабря 1992 года (с. 516–518 данной книги, а также с. 977–978 Книги 1 Тома 3).

² См. с. 299–309 данной книги.

Стоит заметить, что неопределенность в понимании (и правоприменении) основополагающих положений конституционного устройства России являлось следствием признания в Федеративном договоре от 31 марта 1992 года государственного суверенитета республик, входящих в состав Российской Федерации. Признания, которые сами республики, что скрывать, вынудили поместить в текст в той конкретно-исторической обстановке, хотя Рабочей группой Конституционной комиссии и ее экспертами предпринимались многократные попытки пояснить, что упоминание суверенитета юридически некорректно, конфликтно, не должно иметь буквального значения и, в крайнем случае, должно относиться к соответствующему кругу переданных субъектам полномочий.

...Сейчас, спустя годы и подводя итог «московского этапа» деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, хочется отдать ему должное: после принятия новой Конституции России КС РФ смог выработать ряд правовых позиций, приведших нормативное, обязывающее значение Федеративного договора к необходимому конституционному знаменателю.

Это положения, касающиеся суверенитета Российской Федерации, носителем которого является многонациональный российский народ в целом; равноправия субъектов Российской Федерации; разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, в том числе разграничения собственности; значения принципов организации системы органов государственной власти Российской Федерации для организации власти в ее субъектах; пределов самостоятельности исполнительной власти в системе разделения властей; недопустимости передачи полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения субъекту Российской Федерации; разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения на основе федерального закона; регулирования организации и деятельности единой судебной системы Российской Федерации только Конституцией РФ и федеральным законодательством¹.

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

Конституционный Суд РФ постановил, что положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий и нашедшие отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Преодоление эффекта формулировок, значимых в 1992 году, растянулся на целое десятилетие. Только в 2001–2003 гг. — при активном воздействии Президента РФ и вмешательстве российской прокуратуры — тексты большинства конституций и уставов субъектов РФ были приведены в соответствие с Конституцией РФ, принятыми решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

4.

Доработка содержательной части проекта Федеративного договора осуществлялась весной 1992 года параллельно с продолжавшейся настройкой проекта Конституции. В результате изменялся четвертый раздел последнего, вбиравший в себя достигнутые договоренности. В согласованиях принимали участие депутаты фракции «Суверенитет и равенство» (руководитель У.Е. Темиров), представители конституционных комиссий из регионов.

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

В то время не было верхней и нижней палат — они были равноправными, однако существенно отличались по принципам формирования: свыше половины мест в Совете Национальностей принадлежало вчерашним автономным образованиям. При подписании Федеративного договора республики составили упоминавшийся выше протокол с требованием установить большее представительство национальных образований в «палате регионов». Настойчиво вносилось предложение, чтобы в проекте Конституции будущая верхняя палата (она именовалась «Федеральное Собрание», в итоге это название перешло ко всему федерально-

№ 1-П и 21 декабря 2005 года № 13-П, а также определения Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 года № 32-О, от 14 января 1999 года № 37-О, от 27 июня 2000 года № 92-О, от 21 апреля 2001 года № 65-О, от 6 декабря 2001 года № 249-О и № 250-О.

му парламенту) избиралась прямыми выборами по национально-территориальным округам, причем одна половина депутатов избиралась бы от республик, автономной области, автономных округов, а другая — от краев и областей¹. Фактически позитивная роль Федеративного договора сводилась представителями ряда национальных образований к обеспечению соответствующего паритета на федеральном уровне. На что Р.И. Хасбулатов резонно возражал, что тем самым нарушается «мировой принцип, принцип современной цивилизации: один гражданин — один голос. Если мы отойдем от этого универсального принципа, мы тогда разрушим сами то, к чему мы стремимся»².

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

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

Создавалось впечатление, что представители республик и автономий, еще не зная в точности, чего же они в итоге хотят, пытались при обсуждении проекта Конституции России «припасти» для своих регионов как можно больше суверенитета. Недовольная проектом Конституции по своим резонам, фракция коммунистов подыгрыва-

¹ Предложения в проект Конституции РФ вносились также от Комиссии Совета Национальностей ВС РФ по нац.-гос. устройству: «В Федеральное Собрание избираются прямыми выборами по три депутата от каждой республики, а также по одному депутату от края, области и автономного округа».

² См. с. 297 Книги 1 Тома 3.

ла этим настроениям, разыгрывая национальную карту, раз за разом поддерживая рискованные требования представителей республик. Впрочем, последние осознавали, что в их регионах на выборах происходит острое соперничество кандидатов в депутаты по национальному признаку, тем самым признавая неготовность части страны к такому важному институту демократии, как выборы.

В такой обстановке Б.Н. Ельцин заявил 7 апреля 1992 года о возможности введения чрезвычайного положения, а Закон Российской Федерации «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» 3 июля 1992 года зафиксировал «обострение общественно-политической обстановки и межнациональных отношений» и установил мораторий на изменение национально-государственного устройства на два года — до 1 июля 1995 года¹.

Понимая важность полномочий по ежедневному управлению федеративными отношениями перед седьмым Съездом народных депутатов мы предложили включить в содержащийся в проекте Конституции список министров, назначаемых Президентом по особой процедуре — с согласия Верховного Совета (по сути — в Президиум Правительства), новый пост — Министра по делам Федерации, регионов и национальностей².

На самом Съезде в декабре 1992 года сторонники договорно-конституционного характера отношений между центром и республиками, с одной стороны, и конституционной Федерации, с другой, провели принципиальный обмен мнениями (на который стоит обратить внимание, благо, документы публикуются в данной книге³), в том числе по вопросу о соответствии конституций республик в составе РФ положениям федерального Основного Закона, рассказ о чем и завершит данную часть вступительной статьи.

¹ См. с. 207 данной книги.

² Коммерсантъ-Daily. 1992. 6 нояб. Интересно, что 15 мая 2008 года такой министр был включен постановлением Правительства РФ в особый список Президиума Правительства Российской Федерации. См. Постановление Правительства РФ № 371 от 16 мая 2008 года «Об образовании Президиума Правительства РФ».

³ См. с. 264–272 данной книги.

5.

В 1992 году Конституционная комиссия предприняла кампанию по утверждению принципа единства конституционно-правового регулирования на территории Федерации. Правовую базу взаимодействия с властями регионов по данному вопросу составляли тогда соответствующие постановления первого, пятого, шестого и седьмого съездов, а также Положение о Конституционной комиссии, утвержденное по поручению пятого Съезда народных депутатов РСФСР Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22 января 1992 года¹.

В условиях нестабильности конституционного строя России угроза разрушения государственного единства Российской Федерации нарастала; серьезным осложняющим фактором являлись действия ряда регионов, в одностороннем порядке нарушавших определенное федеративное устройство, включая установленное разграничение предметов ведения и полномочий².

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

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

¹ Подробнее см. с. 346–348 данной книги.

² Справка о ходе конституционной реформы в республиках в составе РФ (по состоянию на 21 декабря 1992 года) — см. с. 447–449 данной книги.

России путем проведения референдума. Несмотря на упоминавшееся Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 года, позиция государственных органов Республики Татарстан нашла отражение в последующем республиканском законодательстве, прежде всего принятой 6 ноября 1992 г. новой Конституции Республики Татарстан, которая — по экспертным оценкам Конституционного Суда РФ, Конституционной комиссии РФ, Главного правового управления Администрации Президента России, Парламентского центра при ВС РФ, Института законодательства и сравнительного правоведения при ВС РФ — вступила в противоречие с нормами федерального Основного Закона в ряде своих положений, касающихся нахождения республики в составе Российской Федерации, верховенства законов Республики Татарстан на своей территории, институтов гражданства и воинской службы и других¹.

Необходимо было активизировать политико-правовой процесс соотнесения конституционных процессов на федеральном и региональном уровнях. Конституционная комиссия повела такую работу в форме выездных заседаний, участия в сессиях республиканских и областных советов, а также переговоров с главами регионов².

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

² Например, в период с 28 по 30 октября 1992 г., когда в Казани продолжилось принятие новой Конституции РТ, в работе сессии ВС РТ приняла участие делегация ВС РФ и Конституционной комиссии в составе Ю.Ф. Ярова, О.Г. Румянцева, А.Ф. Ковлягина и Е.А.Данилова, которой была проделана соответствующая работа, в том числе: встречи и переговоры с Президентом РТ, Вице-президентом РТ, Премьер-министром РТ, Председателем ВС РТ; беседы с лидерами фракций «Согласие» и «Народовластие» ВС РТ; выступления на собраниях фракций; выступления на самой сессии ВС РТ; выступления в СМИ — общероссийских и РТ; встреча с активистами общественных объединений, входящими в блок «Равноправие и законность»; посещение мечетей г. Казани, беседы с духовенством. В результате удалось сплотить депутатов РТ для принятия решения об отклонении вызвавших наибольшие споры статей 23, 62, 64, 66 проекта Конституции РТ; по ст. 23 вновь заседала Конституционная комиссия ВС РТ, по другим же была достигнута предварительная договоренность с М.Ш. Шаймиевым о создании согласительной комиссии — на паритетных началах от двух основных противоборствующих фракций, а также «джентльменское соглашение» с руководителем

28 сентября Президиум Верховного Совета Российской Федерации по инициативе Конституционной комиссии дал принципиальную оценку происходящему¹ и предложил алгоритм совместных с регионами действий.

19 октября вопрос был рассмотрен на специальном пленарном заседании Конституционной комиссии, которая согласилась с рекомендациями Президиума парламента и, согласившись с компромиссной осторожной формулой Президиума ВС РФ, утвердила программу совещания «О ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации». В этом и последующих заседаниях Конституционной комиссии принимали участие руководители ряда субъектов Российской Федерации и их конституционных комиссий: совместный поиск согласия еще более активизировался.

Но статуса «совещания» было явно недостаточно, речь шла о выполнении законодателями своих конституционных обязанностей. 24 октября 1992 года автором этих строк на рассмотрение Верховного Совета РФ был внесен проект постановления, которым предлагалось подтвердить конституционный процесс в республиках как часть конституционной реформы во всей Федерации; тем республикам, где нарушались нормы российской Конституции, предлагалось привести в соответствие с ней в двухмесячный срок отдельные статьи их конституций; тем, кто провел референдум о повышении статуса в составе Российской Федерации, предлагался законодательный путь разрешения конфликта через рассмотрение итогов такого референ-

ми республики М.Ш. Шаймиевым и В.Н. Лихачевым о дальнейших после согласительной комиссии действиях.

¹ Было, в частности, отмечено, что в Конституции Республики Саха (Якутия), принятой 4 апреля 1992 года, допущены нарушения положения части второй статьи 78 Конституции (Основного Закона) РФ об обязательности соответствия конституции республики в составе Российской Федерации Конституции РФ, а также пункта «а» части первой статьи 81(1) Конституции (Основного Закона) РФ. Проекты конституций ряда республик в составе РФ: Башкортостана, Бурятии, Калмыкии, Татарстана, Тувы и некоторых других — содержат такие положения, которые, будучи принятыми, также нарушат названные в абзаце втором пункта 1 настоящего постановления нормы действующей Конституции (Основного Закона) РФ; отдельные основополагающие статьи этих проектов не соответствуют ни действующей Конституции (Основному Закону) РФ, ни основным положениям проекта новой Конституции РФ, одобренным шестым Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ. См. с. 348–350 данной книги.

дума общероссийским Съездом. Ждать рассмотрения проекта постановления Верховным Советом пришлось ровно два месяца.

Тем временем на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации 9 декабря 1992 года удалось включить в постановление «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» отдельный пункт: считать необходимым проведение в республиках в составе Российской Федерации конституционных реформ в строгом соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, согласование их осуществления с основными положениями концепции конституционной реформы в Российской Федерации и ее этапами¹.

Опираясь на позицию Съезда, мы развернули подготовку к обсуждению данного вопроса на Верховном Совете РФ, причем не в форме необязывающего научно-методического «совещания-семинара», а полноценного парламентского обсуждения. Сделать это оказалось крайне сложно. В пояснительной записке к направленным 23 декабря 1992 года в ВС РФ материалам пришлось фактически констатировать, что Верховный Совет, который «до сих пор не нашел возможности рассмотреть этот важный вопрос государственно-правового строительства Российской Федерации», практически самоустранился от контроля за выполнением не только положений Конституции, но и ранее принятых федеральных законов и постановлений в сфере государственного строительства единой Федерации².

Решимость и настойчивость Конституционной комиссии и ее политического ядра вовсе не противоречила призывам, в частности, Б.Н. Ельцина, к «терпеливому, взаимоуважительному диалогу федеральных и региональных органов управления, регионов между

¹ См. с. 764 Книги 2 Тома 3.

² Из упомянутой пояснительной записки: «Объективное молчание и бездействие Верховного Совета РФ по данному вопросу означает невыполнение им как федеральным органом государственной власти РФ своей конституционной обязанности, отнесенной к совместному ведению с органами государственной власти республик в составе Российской Федерации, обеспечивать соответствие конституций и законов республик в составе РФ Конституции и законам Российской Федерации. [...] В этих условиях стали возможными перекосы в региональной политике РФ, и в частности, финансовая поддержка именно тех республик в составе РФ, которые совершают конституционные правонарушения, о чем уже говорилось при обсуждении Верховным Советом РФ Бюджетного послания Президента РФ». Подробнее см. на с. 445–446 данной книги.

собой»¹. На рассмотрение палат Верховного Совета РФ был внесен внушительный пакет тщательно проработанных документов и материалов², подтверждавших обоснованность принципиальной позиции, направленной против правового сепаратизма.

Обсуждение в парламенте состоялось 24 декабря 1992 года. Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации» был поддержан целым рядом депутатских фракций и групп³. Но, несмотря на фундированность проработки и политическую актуальность, вопрос был, говоря на парламентском сленге, «замотан». Вместо необходимого политического решения было принято лишь протокольное решение.

Сначала председательствовавший на заседании заместитель Председателя Верховного Совета РФ Н.Т. Рябов предложил принять к сведению информацию ответственного секретаря Конституционной комиссии о ходе конституционной реформы республик в составе Российской Федерации и поручить Конституционной комиссии совместно с соответствующими комитетами, председателями верховных советов, председателями конституционных комиссий республик в составе Российской Федерации подготовить этот вопрос для рассмотрения Верховным Советом попозже — в январе 1993 года. Затем вообще было предложено сделать лишь протокольную запись, чтобы «постановление такого рода вообще не появлялось». Эту позицию поддержали члены Президиума и Верховного Совета Российской Федерации Р.Г. Абдулатипов и С.Н. Красавченко⁴. Несмотря на аргументированные возражения целого ряда депутатов, обсуждение было свернуто.

Итак, Конституционная комиссия, подчас наступая на весьма влиятельные «мозоли», обратила самое пристальное внимание на недопустимость затягивания с комплексным решением назревшей проблемы сохранения целостности государства. Но Верховный Совет — вопреки всем имевшимся заключениям, во имя получения

¹ См. с. 332 данной книги.

² См. с. 440–462 данной книги.

³ См. с. 444 и 471 данной книги.

⁴ См. с. 501–513 данной книги.

тактических выгод — оказался не в состоянии принять меры для решения проблемы.

Время подтвердило обоснованность и взвешенность государственного подхода, предложенного членами Комиссии.

Протокольное решение Верховного Совета (увы, гора родила мышь!) вызвало неудовлетворение тех сил, которые считали необходимым стоять на страже конституционного строя России и не могли мириться с проявлявшейся медлительностью высших федеральных органов государственной власти в осуществлении возложенных на них функций и нарастающими тенденциями к обособлению и дезинтеграции, опасностью повторения Российской Федерацией судьбы СССР.

Уже на следующий день Председателем Конституционного Суда России В.Д. Зорькиным было направлено обращение к Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову. Исходя из требований статей 8 и 55 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд счел возможным поставить вопрос о необходимости незамедлительного принятия Верховным Советом Российской Федерации скоординированных мер для восстановления конституционной законности и устранения угрозы конституционному строю Российской Федерации и ее территориальной целостности¹.

Решение проблемы переходило на 1993 год, ставший последним в деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

Продолжение следует

¹ См. с. 516–518 данной книги.