

Е.П. Тарасова

заместитель руководителя
аппарата Комитета
Совета Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике,
местному самоуправлению
и делам Севера, кандидат
юридических наук

Проблема влияния субъективных факторов на процесс разработки Конституции России в 1993 г.

(на примере работы
Конституционного совещания)

В статье рассматривается значение субъективных факторов в процессе разработки новой Конституции России в 1993 году. Анализируются причины появления такого органа, как Конституционное совещание. В статье исследуются и обосновываются субъективные факторы, повлиявшие на процесс разработки Конституции – профессиональные установки, социальный статус, личностные характеристики, идеологические воззрения участников конституционного процесса и их влияние на содержание проекта Конституции.

Ключевые слова: конституционный процесс, Конституционное совещание, субъективные факторы, политический конфликт, проект Конституции России, Президент Российской Федерации.

Процесс разработки российской Конституции 1993 г. начался задолго до созыва Президентом России Б.Н. Ельциным Конституционного совещания. Этот процесс был начат 16 июня 1990 г. с образованием на первом Съезде народных депутатов РСФСР Конституционной комиссии, которую возглавил Б. Ельцин (на тот момент – Председатель Верховного Совета РСФСР).

На начальном этапе работы Конституционной комиссии (примерно до конца 1991 г.) особых (неразрешимых) проблем в разработке проекта Конституции не возникало. Конечно, были спорные моменты между депутатами по отдельным положениям проекта, в частности, по вопросу организации системы государственной власти. Однако назвать их непреодолимыми вряд ли возможно.

После внесения в действовавшую тогда Конституцию РСФСР 1978 г. изменений, касавшихся внедрения системы разделения властей и учреждения поста Пре-

зидента, а также после избрания на этот пост Б. Ельцина начались политические разногласия между представителями законодательной и исполнительной властей. Начиная с 1992 г. эти разногласия переросли в открытый политический конфликт, суть которого заключалась в распределении властной компетенции между Президентом и Правительством с одной стороны и Верховным Советом и Съездом народных депутатов — с другой.

Политическому противостоянию был придан новый импульс после опубликования итогов референдума, состоявшегося 25 апреля 1993 г. Напомним, что президентская сторона восприняла результаты всенародного голосования как легитимацию проводимой ею социально-экономической политики и одновременно как недоверие (точнее, недостаточное доверие) народа Верховному Совету и Съезду. Основываясь на подобном убеждении, 30 апреля 1993 г. Б. Ельцин инициировал собственный проект Конституции России¹, имевший иное содержание, чем проект Конституционной комиссии (в первую очередь в отношении принципов организации системы органов федеральной власти).

После опубликования Президентом своего проекта Конституции им же был издан Указ от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации»², согласно которому необходимо было завершить подготовку новой Конституции Российской Федерации до 10 июня 1993 г., положив в ее основу проект, представленный Президентом Российской Федерации. В развитие этого положения был принят целый ряд указов Президента, в том числе от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» и от 2 июня 1993 г. № 840 «О порядке работы Конституционного совещания». Организационная структура Конституционного совещания устанавливалась этими указами. Конституционное совещание включало представителей федеральных органов государственной власти; органов государственной власти субъектов Российской Федерации; местного самоуправления; политических партий, общественных организаций и массовых движений или их объединений; товаропроизводителей и предпринимателей. Кроме того, в работе Конституционного совещания принимали участие представители Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов и Генеральной прокуратуры.

Представлялось, что в работе Конституционного совещания будет задействовано максимально возможное число представителей различных социальных групп, включая федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественность и граждан.

Некоторые исследователи правомерно ставят вопрос о правовом статусе Конституционного совещания. Например, С.А. Авакьян³ упоминает, что правовое положение Конституционного совещания было неясным, т.е. непонятно, как оно должно было восприниматься — как «предшественник» Конституционной ассамблеи, которой надлежало принять новую Конституцию, или как консультативно-совещательный орган?

¹ Проект опубликован: Известия. 1993. 30 апреля.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 20. Ст. 1757.

³ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

Главное, по нашему мнению, заключалось в обосновании принципиальной возможности появления такого «совещательного» органа, на который возлагалась окончательная доработка проекта Конституции, в то время как «реальный» орган — Конституционная комиссия — был создан на основе действующей правовой системы легальным и легитимным органом государственной власти — Съездом народных депутатов РСФСР. В качестве основной причины появления совещательного органа Б. Ельцин указал, что «представительная власть, оставленная нам советским строем, не может найти так необходимое сегодня согласие. Она без него не может предложить Конституцию, которая внесет в общество стабильность и обеспечит его динамичное продвижение вперед. Именно советский характер нынешних представительных учреждений породил парадоксальное, но, в общем-то, закономерное явление: они вместо того, чтобы стать средоточием цивилизованного согласования интересов, направляют свои разрушительные усилия на исполнительную власть и Президента... Нынешние представительные органы избирались на основе советского избирательного закона, а значит, они остаются продолжателями захваченной силой власти. В демократической системе они не легитимны...»⁴.

Следует заметить, что кроме практически ежедневного вербального подтверждения собственной легитимности (народного одобрения) Президенту необходимо было обосновать свою политику (как текущую, так и будущую) с помощью перерождающейся элиты. Это, в свою очередь, потребовало максимально возможного вовлечения политической элиты в конституционный процесс. Б. Ельцину необходимы были интеллектуальное обоснование и поддержка, с чем и связан такой массовый численный состав Конституционного совещания.

В частности, в состав Конституционного совещания были делегированы 50 представителей от Президента, 109 депутатов (в том числе членов Конституционной комиссии), 352 представителя органов государственной власти субъектов федерации, 26 представителей ассоциаций органов местного самоуправления, более 200 представителей общественных, религиозных и профсоюзных организация — всего 762 человека⁵. Работа над проектом осуществлялась в пяти названных группах, однако обобщали и окончательно формулировали или одобряли статьи проекта Конституции лишь те, кто входил в состав рабочей комиссии⁶, руководство которой осуществлял Президент. Эта комиссия не была сформирована демократическим образом, а включала лиц, явно лояльных президентской власти.

Специалисты и исследователи в области конституционного права зачастую недооценивают влияние субъективных факторов на конституционный процесс и содержание Конституции, однако именно они, как правило, имеют решающее (во всяком случае, весьма серьезное) воздействие на политико-правовые процессы в стране. Более того, человеческий фактор, по нашему мнению, является одним из определяющих в политике и даже в праве. В данном случае имеется в виду проблема влияния личности на политический и, соответственно, на конституционный

⁴ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 7.

⁵ Белонучкин Г. В. 101 факт о Российской Федерации. М., 2006. С. 11.

⁶ Состав рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации утвержден: Распоряжение Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 334-рп (в ред. от 15 июня 1993 г.) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 20. Ст. 1828.

процесс, происходивший в нашей стране в рассматриваемый период. Мы не ставим в настоящей статье задачу подробно рассмотреть психологические портреты представителей российской политической и интеллектуальной элиты. Данные вопросы скорее относятся к области политической психологии, однако некоторые замечания помогут раскрыть факторы, непосредственно влиявшие на ход конституционных преобразований в стране.

Подтверждением нашего тезиса, что состав Конституционного совещания определил его дальнейшую работу, стал срыв выступления Р.И. Хасбулатова, официального представителя Верховного Совета Российской Федерации в Конституционном совещании⁷ на его открытии 5 июня 1993 г. (Р. Хасбулатову не дали выступить, заглушив хлопками и шумом). Кстати сказать, «захлопывание» выступления Р. Хасбулатова было фактически поддержано самим Президентом, который мог убедить или попросить Конституционное совещание предоставить слово председателю высшего законодательного органа страны. Вместо этого Б. Ельцин лично указал, что выступление Р. Хасбулатова возможно на последующем пленарном заседании, а не на открытии Конституционного совещания. Такое поведение Президента, с одной стороны, означало демонстрацию своей политической силы (способность собрать лояльное президентской власти совещание и направить его деятельность в нужное русло), а с другой — желание не позволить политическому оппоненту испортить своим выступлением «правильное» настроение всего Конституционного совещания.

В состав рабочей комиссии Конституционного совещания, которая окончательно дорабатывала проект Конституции, входило 53 человека. Из них 45 занимали пропрезидентскую позицию, при этом 14 были непосредственными представителями Президента и Правительства. При таком составе результат работы над проектом Конституции был практически предрешен. Кроме того, руководителями групп представителей органов государственной власти субъектов; представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций; представителей товаропроизводителей и предпринимателей были назначены С. Шахрай, А. Собчак и С. Алексеев соответственно. Именно эти специалисты подготовили один из альтернативных проектов Конституции, считающийся в среде конституционалистов наиболее либеральным. Однако поскольку у данного проекта практически не было шансов стать в конечном счете Конституцией России, то некоторые его идеи были внедрены в проект, инициированный Президентом.

Далее, анализируя процесс доработки проекта Конституции в ходе Конституционного совещания, мы увидим, каким образом изменялось содержание проекта Конституции под влиянием ряда объективных и субъективных факторов, связанных как с продолжающимся политическим конфликтом между ветвями власти, так и с идеологическими и профессиональными убеждениями лиц, формулирующих конституционные нормы.

Итак, участники Конституционного совещания разбились на группы и приступили к работе непосредственно над проектом Конституции.

⁷ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 года № 5087-1 «Об участии официального представителя Верховного Совета Российской Федерации в работе Конституционного совещания» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 866.

Первое, что вызвало споры среди участников Конституционного совещания, был вопрос – какой проект Конституции все-таки надо дорабатывать: тот, который предложил Президент Российской Федерации, или предложенный Конституционной комиссией. Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев, который был приглашен для работы в Конституционном совещании, настаивал на объединении обоих проектов, выступая против доработки какого-то одного. Однако решение этого вопроса было озвучено одним из участников совещания: «Нас всех пригласил сюда Президент обсуждать определенный документ... Надо обсуждать тот документ, для обсуждения которого мы сюда приглашены...»⁸. Эту мысль высказал В.Р. Некрасов – представитель Российского профсоюза моряков, которого поддержали практически все участники совещания. Данный пример наглядно показывает, что далеко не все решения, принимавшиеся в ходе работы Конституционного совещания, были продиктованы необходимостью внедрения определенной правовой конструкции или поиском наилучшего регулирования каких-либо общественных отношений. Решения всегда принимались с оглядкой на позицию Президента.

То же самое касалось и решений по конкретным положениям проекта Конституции. Например, А.А. Собчак при обсуждении в своей группе положений, касающихся прав и свобод человека, заметил: «Я хотел бы напомнить... что в своей речи перед нами Президент Борис Николаевич Ельцин произнес следующую фразу: “Готовясь к Конституционному совещанию, пришел к выводу, что первый раздел проекта о правах человека в проекте Конституционной комиссии получился удачнее”. Мы не можем игнорировать мнение Президента»⁹. Это еще раз доказывает, что не суть обсуждаемых поправок зачастую определяла решение по ним, а мнение Президента, даже если оно расходилось с внутренним мнением большинства. Иными словами, участники Конституционного совещания были ограничены в своих решениях мнением или прямым указанием Президента, который их позвал. Такая зависимость была именно психологической, а не экономической, управленческой или административной.

Приведенные примеры хорошо показывают степень влияния субъективных факторов на конституционный процесс в России. В связи с этим представляется целесообразным более подробно остановиться на некоторых наиболее ключевых конституционных положениях, которые вызвали наибольшие споры среди участников Конституционного совещания.

Экономика и социальные права граждан. Ни президентский проект, ни проект Конституционной комиссии не расходились во мнении, что социалистическая формация, предполагающая обобществление средств производства, и планово-хозяйственная система должны смениться либеральной экономической моделью, в основе которой лежат право частной собственности на средства производства и рыночное хозяйство. Однако степень участия государства в социально-экономических отношениях вызвала ожесточенные споры.

В первую очередь речь шла об объеме социальных гарантий, которые может и должно предоставлять государство гражданам своей страны в условиях рыночной

⁸ Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября: в 22 т. Т. 2. М., 1995. С. 322.

⁹ Там же. С. 336.

экономики. Напомним, что проект Президента содержал формулировку, согласно которой деятельность государства по обеспечению социальных нужд граждан не должна приводить к замене государственным попечительством экономической свободы и активности, предпринимательской инициативы, возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи. Эта конституционная конструкция была заимствована из альтернативного проекта Конституции, подготовленного С. Шахраем, А. Собчаком и С. Алексеевым. С. Алексеев, будучи руководителем одной из рабочих групп, особенно настаивал на закреплении этой конструкции, правда, он связывал понятие «социальный» с идеологией: «За этим словом “социальное” кроется идеология, заключающаяся в том, что это государство берет на себя ответственность не только за то, чтобы решать правительственные вопросы экономической жизни, стабильности, но ответственность за все и вся... Мне думается, что наш проект Конституции должен быть деидеологизирован. В различных формах эта социалистическая направленность ведет к попечительству, иждивенчеству, к тому, чтобы уповать на государство, которое вас должно обеспечить, которое должно давать, давать и давать, а не создавать условия, чтобы каждый работал...». По мнению С. Алексеева, «эти социальные вещи нужно оставить лишь в тех пределах, которые диктуются необходимостью, логикой нашей жизни и, если хотите, просто экономическим положением нашим сегодняшним. А то навесим на себя опять кандалы и должны будем ждать, чтобы денежный станок усилил свою работу»¹⁰.

В отношении «социального иждивенчества» позиция С. Алексеева — это позиция сторонника концепции западного классического либерализма (экономического либерализма, наиболее последовательно изложенного А. Смитом), согласно которой государственное вмешательство в экономику, в том числе и в отношении социального обеспечения граждан, должно быть сведено к минимуму. Иными словами, Алексеев отстаивал собственные идеологические (хотя и возражал против такого понятия) воззрения, которые в немалой степени оказали влияние на содержание современной российской Конституции.

И Алексеев, и иные пролиберальные ученые, и другие участники Конституционного совещания, особенно в группе промышленников и предпринимателей, не желали принимать во внимание отсутствие в тогдашней России возможности внедрения классических принципов либерализма — ни нормативно-правовой базы, ни качественных структурных изменений экономики, ни соответствующего мышления для этого не существовало. Отсутствие «нового мышления» представляло собой наибольшую сложность для внедрения либеральных принципов экономики, поскольку в течение нескольких десятилетий реализовывалась политика государственного патернализма. По мнению С. Алексеева и его единомышленников, 170 млн человек должны были изменить собственное сознание и усвоить раз и навсегда, что теперь все они должны обеспечить себе сами.

Следует отметить, что обозначенная конституционная конструкция не вошла в текст действующей Конституции, однако это потребовало немалых усилий иных участников Конституционного совещания, особенно представителей Конституционной комиссии.

¹⁰ См.: Конституционное совещание... Т. 2. С. 395–403.

Наибольшее противоречие заключалось в том, что Конституция должна была приниматься «навсегда» (а не в качестве Конституции переходного периода), но при этом предлагалось формулировать конституционные нормы с учетом того состояния экономики, в котором она находилась в рассматриваемый период. Таким образом нарушались все законы формальной логики, поскольку предполагалось определить и закрепить стратегию развития государства, исходя из сиюминутных экономических и политических сложностей и проблем.

Анализ работы каждой из групп показал, что одни и те же вопросы в разных группах имели совершенно разное решение. Например, при обсуждении в группе представителей предпринимателей и товаропроизводителей поправки, устанавливавшей право каждого на конкурсной основе бесплатно получать высшее образование в государственном учебном заведении, большинство участников группы высказались против. Наиболее четко аргументировал такое решение председательствующий в данной группе В. Шумейко: «Государство должно выявлять талантливых самородков и давать им это, но каждый не имеет права бесплатно получать высшее образование. Государство должно следить за тем, чтобы не снизился технологический уровень — общеобразовательный, бесплатный. Хочешь получить высшее — плати деньги. Свои, чужие, из фонда — любые, но плати. Иначе будет то же самое. Будет провозглашено право, которое ничего не дает»¹¹.

Обсуждаемая норма о бесплатности высшего образования на конкурсной основе все-таки включена в ст. 43 действующей Конституции в следующей редакции — «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии»¹². Это произошло потому, что в других четырех группах, участники которых не были прямыми выразителями интересов новой экономической элиты, эту поправку поддержали.

Данный пример иллюстрирует еще один важный аспект, который связан с тем, что многие конституционные предложения были весьма разумными и отвечали интересам граждан страны. Совершенно очевидно, что ни один человек ни в одной стране мира добровольно не откажется от таких социальных гарантий, как бесплатное образование, в том числе высшее, бесплатная медицина или жилище. Однако не менее очевидно, что такие гарантии предоставляет государство патерналистского, социалистического типа, против которого так отчаянно выступали представители новой экономической элиты.

Или другой пример — право частной собственности на землю. В группе представителей субъектов федерации большинство участников придерживалось мнения, согласно которому нужно очень аккуратно относиться к возможности установления частной собственности на землю, чтобы не допустить сосредоточения максимального количества земли у минимального числа частных собственников. Мнение участников этой группы основывались на опросах общественного мнения и референдумах, проведенных в их регионах по данному вопросу, на возможностях регионов по реализации такого положения.

¹¹ Заседание группы товаропроизводителей и предпринимателей 8 июня 1993 года // Конституционное совещание... Т. 3. М., 1995. С. 402.

¹² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

В группе представителей политических партий и общественных организаций практически все участники высказались за возможность установления частной собственности на землю, за исключением представителя профсоюза работников агропромышленного комплекса. По его мнению, «земля не может быть приравнена к любому другому имуществу, любое другое имущество создает человек или группа людей... Земля — это создание природы, это особое средство производства и оно должно рассматриваться отдельно... На сегодняшний день абсолютное большинство крестьян, людей, которые непосредственно работают на земле, выступают против купли-продажи земли, выступают против частной собственности»¹³. Иными словами, даже в одной группе представители, относящиеся к организациям с разной политической платформой, имели различное мнение, однако при голосовании победило большинство имеющих сходные позиции.

Тем не менее эта дискуссия позволила изменить первоначальную формулировку проекта Конституции Президента, что «граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю и любое другое имущество, приобретенное в соответствии с законом, продавать, дарить, завещать и распоряжаться этим имуществом иным образом по своему усмотрению», которая фактически давала возможность неограниченного выкупа земли. В статью 9 действующей Конституции вошла следующая формулировка: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Последнее положение, по нашему мнению, означает возможность ограничения частной собственностью на землю собственностью государства.

Особенно хорошо видно влияние собственных, в частности профессиональных, интересов участников конституционного процесса на примере работы группы товаропроизводителей и предпринимателей. Так, при обсуждении положения проекта Конституции, согласно которому «отдельные и временные ограничения обращения продукции, товаров, услуг, финансовых средств могут вводиться законом, если это требуется для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей» представители нарождающегося бизнеса высказывали весьма резкие суждения о возможности какого-либо ограничения их деятельности со стороны государства. Например, по словам М.В. Масарского, «особенностью рыночной экономической системы являются естественные ограничители. Вот естественным ограничителем плохих услуг, фальшивых финансовых средств, плохих товаров является невостребованность, потребитель отрегулирует это лучшим способом... Говорят, что государство должно защищать потребителей с помощью стандартов. Все может быть, но недостатки свободы лучше достоинств диктатуры... Поэтому я считаю, что зарегулировать все нельзя и не нужно, потому что рынок регулирует все это естественным образом». Известный предприниматель К.А. Бендукидзе со своей стороны полагал, что «если государство налагает ограничение на обращение товара, то, наверное, оно должно компенсировать

¹³ Заседание группы политических партий, общественных организаций и массовых движений или их объединений 8 июня 1993 года // Конституционное совещание... Т. 4. М., 1995. С. 255–256.

понесенные убытки...». Иными словами, предприниматели думали о возможной прибыли или недополученных доходах, но не о социальных обязательствах.

Одновременно необходимо отметить, что звучали и вполне разумные аргументы за введение подобного ограничения бизнеса. Например, В.Ф. Башмачников (президент Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России) высказался по этому поводу весьма здраво: «По-моему, у нас рынок не только готовых изделий, но и рынок биологических товаров. Если не будет ветеринарного кодекса, если не будет того, что уже работает с таким ограничением, все может погибнуть в стране, потому что эпидемии не знают границ, и здесь нужно принимать очень жесткие меры... Так положено, весь мир так работает»¹⁴.

Наверное, самым спорным вопросом для всех участников Конституционного совещания, вокруг которого и происходил политический конфликт в стране, стала **организация системы органов государственной власти и проблема их компетенции**.

Когда совещание начало заниматься организацией системы федеральных органов государственной власти, естественно, встал вопрос о форме правления в России. Б.А. Страшун предложил участникам группы представителей федеральных органов государственной власти определиться с основными тремя моделями формы правления — парламентской, президентской или смешанной — и уже после утверждения основного принципа формулировать систему и полномочия конкретных органов государственной власти.

Позднее Б.А. Страшун, анализируя проекты Конституции Конституционной комиссии и Конституционного совещания, отметил определенный парадокс двух проектов, который невозможно не признать: проект Конституционной комиссии заложил основы президентской республики, а проект Конституционного совещания — парламентской. По мнению Б.А. Страшуна, форма правления сегодня — это, прежде всего, модель баланса законодательной и исполнительной власти, следовательно, это концептуальная категория. Отказ от концептуального подхода, предпочтение «ползучего эмпиризма» («мы просто пойдем по статьям проекта, относящимся к федеральным органам, а там посмотрим, что получится; глядишь, и новую форму откроем») привели к тому, что на одном из заседаний рабочей группы А.А. Котенков буквально взмолился: «Ну посмотрите, коллеги, что вы делаете! В главе о Президенте у вас одна концепция, в главе о парламенте — другая, а в главе о Правительстве — третья. Как же экспертам все это сводить?» Рабочая группа привела все к одной концепции, но результатом и явился отмеченный выше парадокс¹⁵.

Предложение определить для начала концепцию формы правления в России было отвергнуто. Участники Конституционного совещания пошли по пути поста-тейного обсуждения полномочий органов государственной власти, но, как известно, никакой «новой формы правления» не выработали.

Наиболее спорной была концептуальная поправка, согласно которой Президент Российской Федерации включался в систему исполнительной власти и возглавлял ее. Однако и президентский вариант проекта, и проект Конституционной комиссии закрепляли положение Президента вне законодательной, исполнительной и

¹⁴ Заседание группы товаропроизводителей и предпринимателей 9 июня 1993 года // Конституционное совещание... Т. 4. М., 1995. С. 421–423.

¹⁵ См.: *Страшун Б.А.* О «смешанной» форме правления в проекте Конституции РФ // Конституционное совещание. 1993. № 2. С. 52–53.

судебной власти, а именно, над ними. Это не случайность и не конституционно-правовая ошибка, это целенаправленное установление. Основным аргумент был выржен А. Собчаком на заседании группы политических партий и заключался в следующем: «России в переходный период нужен Президент как символ государства, как символ власти, правительства и единства России. Правительства могут приходить и уходить, допускать ошибки и так далее, а Президент, избираемый на определенный срок, как раз и должен быть символом целостности государства, неизменности этого государства, стабильности государства, равновесия различных ветвей власти»¹⁶.

Однако со стороны большинства участников данной рабочей группы были высказаны возражения, суть которых сводилась к тому, что Президент, объявляющийся только главой государства и стоящий над всеми ветвями власти, означает просто монархию в новых условиях. Поэтому за поправку, согласно которой «Президент РФ как глава государства является и главой исполнительной власти» проголосовало значительное большинство («за» — 51, «против» — 20, «воздержались» — 5). Однако с учетом результатов голосования в других группах данная поправка была отвергнута, и, как мы знаем, сегодня Президент не входит ни в одну ветвь власти, а находится как бы над ними.

К 12 июля 1993 г. Конституционное совещание завершило доработку проекта Конституции, предложенного Президентом. Перед властью встала еще одна, не менее важная проблема — о порядке принятия новой Конституции.

Окончательный проект сохранил практически все концептуальные положения, содержащиеся в первоначальной редакции. Участники Конституционного совещания, да и лично Б. Ельцин, понимали, что проект Конституции, имевший «пропрезидентскую» направленность, вряд ли будет принят Съездом народных депутатов. Необходимо было искать иные способы принятия Конституции при одновременном «устранении» с политической арены действующей представительной власти. Очевидно, что добровольно ни Съезд, ни Верховный Совет не собирались переизбираться в ближайшее время, ведь они функционировали не только легитимно, но и легально. Да и результаты референдума 25 апреля 1993 г., если оценивать их не с позиции Президента, а с точки зрения формальной юриспруденции, не давали оснований для сложения полномочий представительной власти. В органах исполнительной власти это, безусловно, понимали, поэтому с начала августа 1993 г. Б. Ельцин начал делать недвусмысленные заявления о необходимости немедленного выхода из сложившегося политического кризиса.

21 сентября 1993 г. в 20 часов с телеэкрана прозвучало обращение Б. Ельцина, в котором он просил граждан России «поддержать своего Президента в это переломное для страны время», а затем был оглашен его Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹⁷. Данный Указ прекращал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом. Этот же Указ вводил в действие Положение «О федеральных органах государственной власти на переходный период», подготовленное на основе проекта Конституции Российской Федерации, одобрен-

¹⁶ Заседание группы представителей политических партий, общественных организаций и массовых движений или их объединений 8 июня 1993 года // Конституционное совещание... Т. 3. М., 1995. С. 257.

¹⁷ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

ного Конституционным совещанием 12 июля 1993 г. Совет Федерации наделялся функциями палаты Федерального Собрания Российской Федерации со всеми полномочиями, предусмотренными названным Положением. Указ № 1400 также вводил в действие Положение «О выборах депутатов Государственной Думы», разработанное народными депутатами Российской Федерации и Конституционным совещанием. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были назначены на 11–12 декабря 1993 г.

Конечно, говорить о конституционности данного Указа Президента не приходится, поскольку ни действовавшая Конституция, ни законодательство не содержали даже завуалированной возможности Президента издавать акты, прекращающие существование и деятельность представительных органов государственной власти. Решающими факторами в данном вопросе были политика и сила.

Начиная с 23 сентября 1993 г. Верховный Совет и собравшийся десятый (чрезвычайный) Съезд народных депутатов не оставляли попыток противостоять позиции Президента. Был принят целый ряд правовых актов, направленный на преодоление возникшей ситуации открытого противостояния, но они так и остались невыполненными. По нашему мнению, на данном этапе развернувшегося политического противостояния уже невозможно было достигнуть никакого согласия. Более того, со стороны Президента даже не ставилось такой цели. Необходимо было полностью устранить представительный орган, причем выбор средств особой проблемы не представлял, что и показало дальнейшее развитие событий. Президентская сторона взяла курс на окончательную победу. Итогом событий стало введение Указом Президента от 3 октября 1993 г. № 1575¹⁸ чрезвычайного положения и расстрел здания Верховного Совета в Москве. Съезд народных депутатов и Верховный Совет России прекратили свое существование.

С этого момента и до принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. «единственным источником власти» в России стал ее Президент Б.Н. Ельцин. Теперь ему оставалось легализовать свою победу самым юридически эффективным способом – принятием новой Конституции России. 15 октября 1993 г. был издан Указ Президента № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»¹⁹, согласно которому референдум был назначен на 12 декабря 1993 г. Новая Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С этого времени начинается новый этап в конституционном развитии России.

Подводя итог сказанному, представляется необходимым сделать некоторые выводы и обобщения.

1. Появление такого органа, как Конституционное совещание, имело несколько причин.

Во-первых, «официальная» причина, т.е. та, которая прямо указана Б. Ельциным: поскольку «нелегитимные органы власти (избранные по советскому избирательному закону) не могут разрабатывать и принимать новую Конституцию России», то ее вынужден был разработать легитимный Президент, а окончательно доработать – им же созданный орган – Конституционное совещание.

¹⁸ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 40. Ст. 3748.

¹⁹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 42. Ст. 39995.

Действительная причина, по нашему мнению, заключалась в следующем. Для исполнительной власти (Президента и Правительства) было слишком очевидно, что представительная власть (Съезд народных депутатов и Верховный Совет) никогда не уступит своих полномочий и никогда не примет Конституцию, угодную противостоящей стороне. Следовательно, основным мотивом создания Конституционного совещания стало понимание того, что при действующем механизме системы государственной власти и существующем составе представительных органов (прежде всего Конституционной комиссии) проект Конституции Б. Ельцина принят не будет. Ввиду этого необходимо поменять орган, дорабатывающий Конституцию, поскольку систему государственной власти поменять на данном этапе невозможно.

Во-вторых, в качестве основания решений и действий, связанных с инициированием своего проекта Конституции, Б. Ельцин избрал результаты референдума 25 апреля 1993 г., подтверждавшие «большую» легитимность его самого и проводимого им и Правительством экономического курса по сравнению с легитимностью Верховного Совета и Съезда. Однако получив поддержку населения, Президенту требовалось получить такую же поддержку в среде политической, экономической, интеллектуальной и региональной элиты, собрание которой и представляло собой Конституционное совещание. Отсюда становится понятным выбор такого качественного и количественного состава Конституционного совещания.

В-третьих, еще одна причина заключалась в необходимости разделения ответственности за выбранное устройство страны с этими же элитами, в обеспечении своего рода гарантии от «возмущения» со стороны последних, если новое устройство приведет к негативным последствиям в ходе его практической реализации.

2. Влияние субъективных факторов на конституционный процесс, который в основе своей является процессом политическим, обусловлено понятием политического субъекта, т.е. индивидуального или коллективного агента (актора) политической активности, который имеет в своем распоряжении определенные политические ресурсы, заставляющие других с ним считаться. Сегодня в политической теории устойчивой антитезой выступает пара: актер (субъект) и система. Сторонники системно-функционального подхода (в частности, Т. Парсонс) делают акцент на системе, зачастую недооценивая автономию политического субъекта, обладающего определенной свободой в интерпретации предписываемых ему системой ролей и функций и даже возможностью преобразовать саму систему²⁰.

Именно такого подхода придерживаются исследователи в области конституционного права, полагая, что любые политические акторы могут и должны функционировать в рамках институционализированной системы власти. Однако анализ политических процессов (прежде всего, конституционного) показал существенное влияние на него субъективных факторов, выявил ключевую роль, которую играют собственно индивидуальные и коллективные политические агенты и их персонализированные свойства.

Во-первых, существенным фактором стали личностные характеристики участников политического противостояния, их возраст и соответствующие ему взгляды на суть проводимых реформ и методы их реализации.

²⁰ Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. III. М., 2001. С. 661.

Во-вторых, чрезвычайно значимы профессиональные установки и профессиональный успех, а также социальный статус, которого политические акторы добились ко времени участия в конституционном процессе. Говоря иначе, если политический субъект являлся, например, предпринимателем, не обремененным социальной ответственностью, в силу своих собственных психологических установок, то это отражалось на конкретных формулировках предлагаемых им юридических норм, регулирующих экономические отношения.

Сюда же относятся и идеологические воззрения. Если политический субъект являлся последовательным сторонником классического либерализма, то и в своих практических решениях (например, при голосовании по конкретной конституционной норме) он руководствовался концепцией максимально возможного устранения государства из экономической сферы.

В-третьих, немаловажным фактором, повлиявшим на конституционные преобразования, стал фактор сопричастности актора некоему «великому государственному таинству» — процессу учреждения в стране нового общественного и государственного порядка путем разработки и принятия Конституции России. И это не абстрактное чувство сопричастности, оно детерминировано тем обстоятельством, что «приглашение» к «таинству» было получено от самого Президента России. Поэтому подавляющее большинство конституционных положений принималось с оглядкой на мнение последнего, даже если они не отвечали критериям разумности или логичности.