

Значение Первого съезда народных депутатов РСФСР для судеб конституционной реформы в Российской Федерации

ОЛЕГ GERMANOVICH RUMYANTSEV,

президент Фонда конституционных реформ, в 1990—1993 гг. — народный депутат РСФСР, член Верховного Совета Российской Федерации, ответственный секретарь Конституционной комиссии, кандидат юридических наук

Доклад на юбилейной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Первого съезда народных депутатов РСФСР (Москва, РАН, 15 мая 2010 г.). Текст актуализирован в октябре 2010 г. при подготовке к настоящей публикации.

Ключевые слова:

государство, общество, съезд народных депутатов, конституционная реформа, СССР, РСФСР, Россия

The report at the jubilee theoretical and practical Conference devoted to the 20th anniversary of the First Congress of People's Deputies of the RSFSR (The Russian Academy of Sciences, Moscow, May, 15, 2010). The text was actualized in November 2010 during preparation of the present publication.

Key words:

state, society, congress of people's deputies, constitutional reform, the USSR, the RSFSR, Russia

Каковы уроки истории, частью которых мы являлись и которая вот уже много лет замалчивается? Что мы хотим предложить обществу и государству, мы, люди, движимые ответственностью за то, что случилось, и движимые остатками нашей пассионарности?

1. Съезд как зеркало пассионарности

Никогда не забуду свои студенческие годы в МГУ им. М. В. Ломоносова, когда на рубеже 1970—1980-х гг. мы читали в списках лекции нашего запрещенного тогда современника, выдающегося русского географа из Ленинграда, которого я считаю одним из своих учителей, — Л. Н. Гумилева о пассионарной теории этногенеза.

Первый съезд народных депутатов РСФСР (далее — СНД РСФСР) был съездом пассионариев, людей, обладавших повышенной тягой к социальному действию и стремившихся изменить окружающее. Пассионарии доказали, что в своем стремлении к общественному идеалу, в поисках истины они способны к напряжениям, готовы принять риски для своих жизней.

Кое-кого, наверное, трясет от этого понятия. Это потому, что именно пассионарии, а не политтехнологи обеспечивают развитие общества как социального организма. Пассионариев вряд ли возможно вырастить в искусственных инкубаторах или в летних лагерях на озере Селигер. Попытки насильственно потушить пассионариев, запугать, лишить действия чреватых лишь возникновением симулякров (модное, но верное слово, активно используемое писателем В. О. Пелевиным при описании нашей действительности), т. е. изображений без оригинала, как их понимал Ж. Бодрийяр¹.

Увы, за очень короткий период времени система выбросила из себя пассионарность, предпочтя инерционное состояние и так называемую «стабилизацию». Источники беспокойства оказались подавлены. Массовым явлением стали вялость, безразличие, потребительство, эгоизм, бездуховность и даже — всеобщее одичание.

Л. Н. Гумилев предупреждал, что в этой «фазе обскурации» процессы распада в этносоциальной системе могут стать необратимыми. Поражение

¹ Ж. Бодрийяр назвал симулякром войну 1991 г. в Персидском заливе в том смысле, что у наблюдавших за этой войной по CNN не было никакой возможности знать, было ли там что-то на самом деле, или это просто пляска картинок и взволнованных пропагандистских репортажей на экранах их телевизоров. То же самое произошло и с показом событий октября 1993 г. в Москве.

Significance of the First Congress of People's Deputies of the RSFSR for the Fates of the Constitutional Reform in the Russian Federation.

OLEG GERMANOVICH RUMYANTSEV,

President, The Constitutional Reforms Fund; 1990—1993 — People's Deputy of the RSFSR, Member, The Supreme Soviet of the Russian Federation; Executive Secretary, Constitutional Commission, Grand Doctor of Legal Letters.

Адрес: Тверская ул., д. 7, Москва, 125009, Россия
Тел.: (499) 271-66-90
Web: rumyantsev.ru

Address: 7, Tverskaya Str., Moscow, 125009, Russia
Tel.: (499) 271-66-90
Web: rumyantsev.ru

пассионариев содержит угрозу для будущего нашего общества и государства, если массы предпочитают обывательский покой великим замыслам.

Можно создавать специальные правовые режимы и особые бизнес-модели для отдельных инновационных проектов, быть может, и даже скорее всего, в ущерб всем остальным, обреченным на отставание. Но ведь на выходе из этих «особых» инкубаторов инновации вновь попадут из тепличных условий в реальные — в те, где креатив никак не поощряется, а потому имеет обратный знак и по большей части направлен на «оптимизацию» налогов, распил бюджетных средств и уход от общественного контроля. В условиях отрыва от остальной, конвенциональной правовой системы «особые» инновационные проекты могут превратиться — воспользуюсь выражением моего друга по Богомоловскому институту, ныне директора Института экономики РАН Р. С. Гринберга — в «нано-Васюки». И зачем же было создавать все последние годы правовую систему и законодательство, от которых стремглав надо освободиться, чтобы обеспечить инновационное развитие?

Все эти вопросы были, по сути дела, поставлены еще 20 лет назад, когда мы хотели построить в стране жизнь по общепринятым, признаваемым общеобязательными правилам и нормам.

2. Съезд как воплощение народовластия и высший легитимный источник конституционной реформы

Первый СНД РСФСР явился апогеем процесса перестройки, начавшейся как сверху, так и снизу во второй половине 80-х гг. Он, как справедливо отмечено в высочайшем приветствии нашей конференции², проходил на высокой волне гражданского самосознания. Начавшаяся за пятилетие до этого перестройка породила к тому времени массовое политическое движение, нацеленное на коренные прогрессивные перемены в государстве и обществе. Решения съезда совершенно закономерно оказались predeterminedены этим повсеместным политическим подъемом населения.

Съезд явился реальным, практическим воплощением вековой мечты прогрессивных слоев российского общества о народовластии.

Это был уникальный пример того, как избранные на съезд в результате первых свободных демократических выборов представители гражданского общества, всех его основных слоев, социальных групп, профессиональных и территориальных общностей, стали высшим органом государственной власти Российской Федерации.

Была стерта грань между гражданским обществом и государственной властью. Мы увидели, что государство и в самом деле может стать легитимным официальным представителем общества.

Имея столь беспрецедентную в истории России легитимность, Первый СНД РСФСР взял на себя вечевые, или, как сказал уже мой коллега, депутат Л. Б. Волков, — учредительные полномочия: он

открыл новую эпоху в развитии России как демократического правового федеративного государства.

Эти полномочия выразились в исторических решениях съезда о проведении масштабной конституционной реформы.

Основные цели, принципы и гарантии нового строя были системно изложены в Декларации о государственном суверенитете (не буду их здесь повторять). Декларацию съезд назвал основой для разработки новой Конституции РФ, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства.

Напомню, что в первых вариантах проекта декларации, подготовленных в Конституционной комиссии блока «Демократическая Россия», было такое предложение: «Настоящая декларация вступает в силу немедленно по ее принятии I СНД РСФСР и является неотъемлемой частью Конституции РСФСР» [1, с. 53].

Для осуществления одной из главных задач — подготовки проекта Конституции — 16 июня 1990 г. была образована Конституционная комиссия из числа народных депутатов РСФСР, которой 16 июня СНД РСФСР поручил подготовить проект Закона РСФСР об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР, а 22 июня подготовить совместно с Верховным Советом РСФСР проект Конституции для обсуждения на съезде, с учетом итогов референдума по основным принципам проекта новой Конституции РСФСР.

Был выработан ясный путь к новой Конституции.

Цели, принципы и гарантии декларации далее были последовательно развиты и закреплены Конституционной комиссией в проекте Конституции РФ. Особое внимание в этом проекте, напомню, уделялось конституционным механизмам того, как гарантировать провозглашаемые основы конституционного строя, не дать обещаниям повиснуть в воздухе. Не дать им стать «симулякром».

Конституционное совещание при Президенте РФ совместило «президентский проект» Конституции, подготовленный по поручению Б. Н. Ельцина в апреле 1993 г. сразу после имевшего, по моему убеждению, крайне разрушительные, необратимые последствия для судеб конституционного строя в России референдума «ДА, ДА, НЕТ, ДА» о том, какую ветвь власти граждане любят больше, с проектом Конституционной комиссии. Эти же цели, принципы и гарантии в основном легли в основу главы 1 «Основы конституционного строя» действующей Конституции.

Однако приходится говорить об угрозе девальвации реального значения этих принципов.

В этом особую роль играет остальное содержание Конституции, особенно ее глав 4–6 о форме правления, механизме власти.

Была установлена такая разновидность президентской формы правления, которая нарушает баланс властей и может служить угрозой демократическим основам российской государственности.

² Речь идет о приветствии Президента РФ Д. А. Медведева участникам конференции (Москва, РАН, 5 мая 2010 г.).

Вся полнота власти сосредоточивается в руках президента и председателя правительства, но никаких реальных механизмов ответственности за проводимый политический курс не предусматривается. Сами механизмы ответственности власти перед обществом становятся профанацией.

Само участие в политическом процессе все больше становится уделом карьеристов, потерялся смысл выборов, о независимости судебной власти, включая, увы, и конституционное правосудие, приходится вновь только мечтать.

Все больше решений и действий входит в противоречие с самими основами конституционного строя. Не случайно, лишь 19% опрошенных россиян считают, что Конституция гарантирует права и свободы граждан — ровно столько же сколько считает, что носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации является народ (а не президент) [2, с. 105 — 106].

3. Социальная солидарность как общенациональная задача

Политика давно стала жертвой экономики, ибо свое веское слово сказала острая борьба за экономическую власть.

Насильственно прерванный в 1993 г. политический процесс не позволил окрепнуть и развиваться политическим силам, во многом опиравшимся в своих представлениях на необходимость развития гражданского общества и гражданской солидарности при высоком значении политической и конституционной ответственности как власти, так и экономической и предпринимательской элиты.

Так получилось, что, как только экономическая элита укрепила свои конституционные тылы, о принципе народовластия/народного суверенитета сразу же «забыли». Сторонникам радикальной экономической реформы мешал съезд, эта «сдержка» была устранена. Контроль за процессами в «народном хозяйстве» ушел в небытие. Сторонники и последователи Е. Т. Гайдара надолго (с небольшим перерывом на социал-демократическое правительство Примакова — Маслюкова) сели у руля экономики.

Увы, коррупция стала одной из скреп и движущих сил жизнедеятельности государственного аппарата, своего рода действенным неформальным регулятором отношений части бизнеса и части власти. Зеленый свет этому процессу был дан в апреле 1993 г., когда были дезавуированы результаты многомесячной работы Межведомственной комиссии по борьбе с коррупцией, возглавлявшейся А. В. Руцким³. «Вторым обществом» вместо неформалов 80-х гг. стал криминальный, теневой мир. Об этом — большинство фильмов. Об этом — книги. Пошлый язык этого мира вполз в повседневную жизнь молодых поколений, им наполнен телеящик и радиоэфир, а в школьных коридорах лучше затыкать уши...

Если раньше незыблемость Конституции была заказом победителей середины 1993 — 1996 гг.,

сейчас их ряды усилены победителями 2003 — 2007 гг., которым тем более не нужна смена правил игры. Фронт сформировавшейся элиты стал еще более незыблемым. Социалистическая, социал-демократическая, социал-либеральная альтернатива видится этим элитам в страшном сне, а значит, якобы невостребованность такой альтернативы в обществе насильственно культивируется.

И сегодня задача воспитания чувства социальной солидарности, взамен эгоистически понимаемой свободы, остается общенациональной задачей.

4. Нужна вторая фаза конституционной реформы

Итак, нужна вторая фаза конституционной реформы, направленная на восстановление начального вектора начатой Первым СНД РСФСР реформы — демократическое социальное федеративное правовое государство как способ обеспечения права на достойную жизнь и свободное развитие каждого.

Мы 17 лет говорили, что пока время трогать Конституцию не пришло. Известный своим последовательным здоровым консерватизмом В. Б. Исаков здесь сегодня заявил: руки прочь от Конституции. Ему вторил депутат О. Н. Смолин. Я не согласен с подобными утверждениями.

Время приходит.

Одна часть Конституции становится все более фиктивной. Другая — прикладная, прагматическая — все больше грозит превратиться в прикрытие нашей возрастающей социальной, политической и экономической отсталости, последующего протеста и (в отдаленной перспективе) социального взрыва, подобного тому, что прогремел в 1989 — 1991 гг.

Альтернативой этому может стать вдумчивое и ответственное развитие конституционного строя в Российской Федерации, особенно в части практической реализации Конституции.

Кому, как не нам, родоначальникам реформы, ставить вопрос о совершенствовании нашего конституционного строя?!

Президент Д. А. Медведев распечатал эту тему в своем ноябрьском (2008 г.) послании Федеральному Собранию. Но первый пакет поправок оказался достаточно нелепым: скромные усилия по реабилитации идеи парламентского контроля за деятельностью правительства (обязанность ежегодных отчетов правительства Госдуме) оказались полностью «съедены» поправкой поправок: увеличением сроков конституционных полномочий президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно.

Поправки эти стали частью пакета антикризисных мер. Помнится, в Казахстане тоже сначала в 1997 г. приняли долгосрочную стратегию «Казахстан-2030», а затем провели соответствующую конституционную реформу с увеличением конституционного срока полномочий президента — для применения «лучшей модернизационной модели».

³ После 4 октября 1993 г. вся документация была изъята из сейфов А. В. Руцкого в Кремле и пропала.

Рассуждения о модернизации, инновационном развитии экономики не должны стать «новой конституцией», рецептом, предписанным политтехнологами. Естественная жажда к прорыву из отсталости, инновационной эмансипации не должна использоваться для увода внимания общества от необходимости политической эмансипации. Уже становится правилом: жизнь сама по себе, а конституция — сама по себе.

Речь идет об опасности консервации — со ссылкой на кризис и его преодоление — сложившейся в последние годы модели управления, чтобы развиваться без скачков в условиях нашей переходной, развивающейся экономики.

Базовые ценности Конституции разделяются сегодня основными политическими силами. Условия для консенсуса по вопросу развития конституционного строя имеются.

5. Думать — что делать

Надо думать о том, что же надо сделать.

Прежде всего, избежать конституционных потрясений, — с этим согласны все.

Несколько возможных эволюционных направлений, как минимум три:

1) необходимы конституционные гарантии развития избирательной и политической системы (установить предел мандатов для партии большинства, чтобы избежать однопартийного диктата; гарантировать 5%-ный барьер, избирать половину депутатов по мажоритарным округам, гарантировать независимость избиркомов от исполнительной власти, право оппозиции на проведение общественных слушаний — многим было бы интересно узнать на таких слушаниях, как и куда пошли средства государственной поддержки в разгар кризиса);

2) дополнительные конституционные гарантии институтам гражданского общества (семье, сфере воспитания/образования/культуры, политическим партиям и общественным объединениям,

территориальным и профессиональным обществам, СМИ);

3) пути превращение президента в эффективного гаранта конституционного строя, регулярно заслушивающего отчеты председателя правительства, руководителей высших судов Российской Федерации, председателей палат федерального парламента — и транспарентно (!) организующего работу властного механизма; раз уж у нас сложилась такая форма правления, надо думать, как ее совершенствовать, а не ломать. При этом — восстановление института вице-президентства, дающего возможность гораздо более прозрачно работать тандему лидеров, дуэту башен, диумвирату или чему там еще, вызванному потребностями децентрализации сверхконцентрированной политической и экономической власти;

4) существенное расширение контрольных и кадровых полномочий парламента и его палат, включая дачу согласия на назначение ключевых министров и инициативу их снятия, при восстановлении контрольных функций Счетной палаты, омбудсмана, независимой от исполнительной власти прокуратуры; конституционный запрет на передачу полномочий.

Нужны и иные шаги — какие, пусть покажет широкая общественная дискуссия. Но этот дискурс пока что не считают своевременным, а потому его и нет в стесненной, зарегулированной и полной самоцензуры сегодняшней общественной жизни.

Мне кажется весьма ценным сам факт приветствия в адрес нашей конференции Президента Российской Федерации Д. А. Медведева. Оно создает поистине исторический прецедент и ставит определенный заслон для дальнейшего забвения того героического времени и его великих замыслов.

Отсюда вывод: не назад к решениям Первого съезда, а вперед, к наиболее полной и наиболее ответственной реализации этих решений.

1. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.) / под общ. ред. О. Г. Румянцев. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — Т. 1: 1990 год. — 936 с.
2. Кофанова Е. Н. Российское общественное мнение о Конституции Российской Федерации // Конституционный вестник. — 2010. — № 2 (20). — С. 104–109.