



**Иван Марино\***,  
*доцент Государственного Универ-*  
*ситета L'Orientale,*  
*доктор права, доцент*  
*(г. Неаполь)*

### **«РУМЯНЦЕВЫЙ ПРОЕКТ» И КОНЦЕПЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАЩИТЫ ОСНОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ЧАСТЬ 3) <sup>1</sup>**

### **«ПРЕЗИДЕНТСКИЙ ПРОЕКТ», КОНСТИТУЦИОННОЕ СОВЕЩАНИЕ И «ИСЧЕЗНОВЕНИЕ» РАЗДЕЛА «ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО»**

Статья посвящается эксперту Конституционной Комиссии профессору В.А. Кикотю, работавшему над разделом «Гражданское общество» проекта Конституционной Комиссии СНД

Мы видели, как в проекте Конституционной Комиссии (далее — К.К.) была сделана существенная попытка укрепить конституционные основы институтов гражданского общества. В этой связи необходимо отметить, что авторы данного проекта старались даже не абстрактно, а конкретно представить себе, какие могли быть потенциальные активные субъекты гражданского общества<sup>2</sup>.

Можно прийти к тому, что тогда в рамках конструктивной работы К.К. над проектом Конституции предполагалось много чего положительного, в том числе в пользу гражданского общества, но, как известно, с определенного момента работа К.К. над пока еще тогда официальным проектом Конституции начала встречать на своем пути все больше и больше не случайных препятствий. Из, можно даже сказать, конституционной пустоты, появилось некое подза-

---

\* © Марино И., 2018

конное (Конституционное Собрание — далее К.С.), которое не было (ни малейшим образом) предусмотрено действовавшей тогда Конституцией и было в нужный момент создано «по необходимости» Указом Президента Б. Ельцина. Даже С. Шахрай, хотя двадцать лет спустя, не мог это не признать и характеризовал сам факт того своеобразного, особого, специфического принятия нового Основного Закона таким образом: «на президентских условиях»<sup>3</sup>.

Г. Бурбулису пришлось признаться относительно порядка принятия Конституции 1993 г., (кстати, почти синхронно, тоже двадцать лет спустя:<sup>4</sup> «не всегда чистоплотными средствами была принята Конституция»<sup>5</sup>.

Но здесь мы не хотим предложить наши размышления о том, как была принята Конституция 1993 года, это как известно уже история (!)<sup>6</sup>, а главное здесь и сейчас нам необходимо подчеркнуть, что в конечном итоге, история создания Конституции и, в частности, конституционных гарантий основ гражданского общества пошла по другому пути. Не по тому пути!

Иными словами, в результате окончательной политической атаки Президента РФ Ельцина на К.К., появился в определенный момент, как говорится, внезапно (не для всех) новый проект, так называемый «президентский», опубликованный 30 апреля 1993 года в газете «Известия». По оценкам самого С. Шахрая, «президентский проект» в апреле 1993 года был подготовлен им самим и С.С. Алексеевым<sup>7</sup>. И над этим проектом «как ни странно» начало работать К.С., то есть уже собственный, можно так считать, «приватизированный» совещательный орган, вот именно — вообще при Президенте (так легче и для достижения своих целей проще!).

Приоритеты для Президента Ельцина с этого конкретного момента легко могли стать уже другие, а приоритет номер один был тогда следующий — обезопасить Президента РФ (читается: Б.Н. Ельцина) со всех сторон, обезопасить его даже от возможных «угроз», откуда бы они не исходили: от иных государственных органов федерального уровня, уровня субъектов и еще от возможных потенциальных «угроз» снизу, со стороны субъектов гражданского общества в том предполагаемом случае к нему оппозиционно настроенных.

Как прямой результат, в президентском проекте, появившемся в конце апреля 1993 года, представленном в К.С., было бескомпромиссно и без вопросов отвергнуто прямо С. Шахраем и его единомышленниками раздел «Гражданское общество», как принято говорить: «принципиально»!

Пришло долгожданное тактически выгодное время для С. Шахрая наконец-то просто ликвидировать некий потенциальный раздел «Гражданское общество», но данное итоговое его решение имеет свою собственную предысторию, то есть это - итоговой момент просто данной параллельной стратегии юристов, близких к Президенту Ельцину во главе с тем самым С. Шахраем с самого начала 90-ых годов.

Небезынтересно отметить как уже в его ранее предложенном проекте, который был опубликован 9 апреля 1992 года<sup>8</sup> почему-то названным: проект «0»,<sup>9</sup> уже тогда просто отсутствовал некий подобный раздел «гражданское общество», но самое главное вообще отсутствовали те конституционные положения в пользу гражданского общества, подобные тем, которые были предусмотрены в проекте К.К.<sup>10</sup>

Среди юристов, естественно, помимо самого С. Шахрая, которые вели с начала конституционных реформ свою «борьбу» против возможного специального такого подобного рода раздела, можно назвать, например, А. Собчака, А. Ковалева, хотя немного в ином ключе и с другим подходом, и других.

Один из самых первых среди участников конституционных процессов, который с самого начала уже в 1990 году занял в дебатах о конституционной реформе по этому поводу позицию, был С.А. Ковалев, (позже, кстати, стал участником К.С.): «мне кажется, что само существование такого раздела в Конституции неоправданно. Не дело Конституции регламентировать общество. Гражданское общество создается снизу, это не предмет законодательной регламентации»<sup>11</sup>.

Небезынтересно отметить, как Институт государства и права подготовил в 1991 году предложения и замечания к проекту К.К. и пришел к выводу о том, что «стремление широко и подробно сказать о гражданском обществе привело к тому, что в тексте Конституции появились нормы, которые обычно не входят в ранг конституционных, а также статьи декларативного характера, не несущие юридической нагрузки...»<sup>12</sup>.

По заключительным прагматично-практическим и тактически-выгодным размышлениям А. Маслова высказанным уже в апреле 1991 года: «Румянцевский проект «обещает» нам парламентскую республику и регулируемое государством гражданское общество»<sup>13</sup>. Иными словами, Администрация Президента увидела особую необходимость избавиться от проекта К.К.

Но, конечно, С. Шахрай<sup>14</sup> больше всех и на свой манер: хитро, постепенно и тактично (особо не торопясь!) уже в К.К., изнутри, занимал фактически твердую стратегически-выгодную позицию обвинения проекта самого К.К. абсолютно во всем (почему нет?), даже в целенаправленности на конституционное урегулирование гражданского общества<sup>15</sup>.

И так в полном соответствии, в частности, с ранее высказанными позициями, продолжалась теперь в К.С. уже более уверенная атака на концепцию проекта К.К., то есть атака на конституционную поддержку гражданского общества. Следовательно, очень многие участники данного органа «делая свою работу» старались еще дополнительно всячески «обезоружить» гражданское общество, одновременно с этим старались ослабить некоторые институты прямой демократии, укрепив тем самым конституционный вес и позиции Президента РФ, той президентской вертикали, и в конечном итоге действовавшего тогда Президента Ельцина.

На самом деле, как ярко свидетельствуют стенографические отчеты К.С., неограниченно много было таких позиций юристов окружения Ельцина в самом К.С., деструктивно настроенных по отношению к конституционным разработкам предыдущей К.К., и, кстати, не только касательно институтов гражданского общества, предлагавших взамен дополнительную виртуализацию президентской власти.

И как прямой результат, не могли особо не выделиться критические пробелы в проекте К.С. относительно вопросов, касающихся общественных отношений, общественных объединений, политических партий, беспартийных, средств массовой информации и множества иных вопросов, подробно урегулированных именно в проекте К.К.

Необходимо отметить, что тот факт, что с самого начала в новом «президентском» проекте, представленном в К.С., не было заимствования из проекта К.К., в частности, из его раздела «Гражданское общество».

Вместе с тем некоторые основные прогрессивные конституционные положения необходимо, справедливости ради, признать, стали объектом строгих критических оценок некоторых юридических авторитетных институтов, экспертов и специалистов.

Авторитетный в то время Институт законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете своевременно подготовил аналитическую информацию и дал критическую оценку

президентскому проекту: «... проекту Конституции присущи серьезные недостатки. ... отсутствие глав, посвященных важным сторонам гражданского общества...»<sup>16</sup>.

Известные конституционалисты в отдельности также заняли по этому поводу четкие позиции, например, опять Б. С. Страшун<sup>17</sup> обратил внимание на конкретные слабые моменты нового президентского проекта: «Тот факт, что в президентском проекте отсутствуют положения, представленные в разделе «Гражданское общество» проекта К.К., влечет некоторые существенные пробелы, лишили конституционного статуса общественные объединения»<sup>18</sup>.

Ю. А. Тихомиров, также участвовавший в работе К.К., в качестве эксперта и вообще активно участвовавший в то время в научных дискуссиях вокруг проекта Конституции, уверенно подчеркнул положительные моменты проекта К.К. в отличии от нового президентского проекта: «раздел «Гражданское общество» я считаю большим достижением официального проекта... этот раздел необходимо защитить, потому, что если гражданин как центр Конституции берет на себя многое, ему дают, то помогите ему выразить себя в гражданском обществе... В официальном проекте я вижу то, чего нет в президентском: гражданское общество помогает выявить действительно сферы жизнедеятельности человека, организации в том числе государства»<sup>19</sup>.

Одну из самых строгих позиций по этому поводу по отношению к президентскому проекту занял тогда эксперт К.К. В. И. Лафитский: «Твердая убежденность в том, что Конституция должна служить средством политической борьбы, привела разработчиков президентского проекта практически к полному забвению потребностей общества. В президентском проекте нет места для институтов гражданского общества»<sup>20</sup>.

Он также относительно президентского проекта обратил внимание на другие слабые моменты ослабевающих прав граждан. В частности, привел конкретный пример: «Впрочем, фактически отсутствуют в нем институты прямой демократии. Так, например, референдум может назначаться только самим Президентом (в проекте Конституционной Комиссии это право принадлежит также Верховному Совету и одному миллиону избирателей), определяющим не только целесообразность его проведения, но и те вопросы, которые могут быть вынесены на референдум...»<sup>21</sup>.

Но, как могло и предполагаться, всевозможные, даже самые аргументированные и обоснованные, критические позиции, от кого

бы они не происходили, по отношению к президентскому проекту, представленному затем в самом К.С. и вообще к самой дальнейшей работе К.С., особо не могли менять сути дела и сути истории развития Конституции, в том числе конституционных основ гражданского общества. То есть Ельцин и его окружение юристов с самого начала, на новом этапе созыва своего уже К.С., еще более беспрепятственно и окончательно стали реализовывать одну поставленную Ельциным перед всеми его доверенными юристами задачу - продемонстрировать в Основном Законе конституционные позиции любой возможной ему оппозиционной деятельности, и со стороны гражданского общества тоже, что в конечном итоге удалось полностью сделать!

Получилось именно таким образом, так как удар по гражданскому обществу в К.С., к великому сожалению, не заключался только в ликвидации специально посвященного гражданскому обществу раздела (на этом дело не остановилось!), а в комплексном ослаблении его по всему тексту проекта. В результате удар заключался в комплексном ослаблении многих прав граждан, ранее предусмотренных в проекте К.К.<sup>22</sup>.

В тоже-самое время, можно и надо всё-таки признать, что и внутри самого К.С., в котором основное внимание уделялось естественно президентскому проекту, в меньшей степени другим проектам Конституции, некоторые его участники, в первую очередь Б. Страшун,<sup>23</sup> В. Шейнис, Л. Мамут в разной степени, но упорно и даже систематически старались защитить по мере возможности, другие преимущества предыдущего проекта К.К., в том числе относящихся к гражданскому обществу. Но это были некие наивные попытки! В том смысле, что в К.С. в принятии решений (в принятии окончательных решений) участвовали не все его участники, а только некоторая привилегированная, «избранная» ее часть.

Фактически было бесполезно, то есть в К.С. даже самые возможные обоснованные аргументации в пользу любого конституционного положения - было не главное. Много в разных группах К.С. могло свободно дискутироваться (пожалуйста!), но все аккумуляровалось, уточнялось и в итоге решалось только в «Филатовской» рабочей комиссии (С.А. Филатов - председатель одновременно рабочей комиссии К.С. и Администрации Президента РФ), на свой манер!

В К.С. работа шла именно в таком русле, стиле и направлении. Совокупность таких многочисленных концептуальных подходов,

решений, большинство которых было окончательно зафиксировано в действующей Конституции России существенно повредило не только гражданскому обществу, а еще институтам народовласти, прямой демократии, народного представительства, неограниченно укрепив магистрально структурированную вертикаль президентской власти.

Факт остается фактом, что в результате таких многочисленных перипетий, окончательный проект Конституции, который вышел из К.С., существенно ослабил потенциал любой возможной оппозиции всемогущему Президенту со стороны потенциально оппозиционных политических сил. И менее заметно, но в не менее значительной степени, также ослабил потенциал разнообразного, разностороннего проявления возможной активности гражданского общества (оппозиционно настроенного тогда к Ельцину, а также и сейчас, и на будущее к любому Президенту).

## Примечания

<sup>1</sup> Основные мысли данной статьи были озвучены нами на конференции «Генезис и актуальные вопросы развития власти, гражданского общества, эффективных механизмов государственного управления и экономической системы» Международного финансово-экономического Форума, организованного в Москве Финансовым Университетом и Государственным историческим музеем 25-26 ноября 2014 г.

<sup>2</sup> В их намерениях это именно могли быть некие разного рода конкретные объединения граждан, человеческие коллективы и ассоциации, независимые творческие структуры, имеющие между собой горизонтальные взаимоотношения. А более конкретно в проекте К.К. кроме уже затронутых нами самих общественных объединений, имеющих особую важную роль, еще дополнительно предусматривались: молодежные ассоциации, национально-культурные общества...». (См.: Из истории создания... Т. 3. — С. 92), творческие ассоциации (См.: Из истории... Т. 3/1. — С. 92). Кроме того, перед представителями культуры и науки ставились некоторые общие задачи и инициативные функции в вопросах именно активной общественной жизни: «Объединения выдающихся ученых (Академии, Общества и др.) составляют часть гражданского общества. (См.: Из истории... Т. 3/1. — С. 92).

<sup>3</sup> См.: Шахрай С. М. О Конституции. — М., 2013. — С. 63.

<sup>4</sup> Может быть немного наподобие рассекречивания государственной тайны спустя определенного количества лет, как предусматривается законом, Шахрай и Бурбулис договорились открыть тайны, «рассекретить» их дав-

ние намерения, их сознательные и подсознательные мысли о фактах конституционных реформ ровно спустя двадцать лет!

<sup>5</sup> Выступление Г. Бурбулиса на конференции: Конституционализм в современной мировой и российской истории. - Екатеринбург, 2013.

<sup>6</sup> См.: Иван Марино. Размышления о некоторых особенностях создания Конституции России 1993 г. // Конституционный Вестник. Проблемы Реализации Конституции. Международное исследование. - Дек. 2008. - №. 1, (19). - С. 78.

<sup>7</sup> Строгую оценку того президентского проекта дал Б. А. Страшун: «...так называемый президентский проект, представленный в апреле 1993 г., сколоченный наспех людьми, близкими к президенту, но не знавшими конституционного права...». См.: Страшун Б. А. В кн. Иван Марино. Президент и Основной Закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. - М., 2006. - С. 176.

<sup>8</sup> См.: Федерация. - 1992. - № 16. - 9 апреля.

<sup>9</sup> Данный проект был подготовлен рабочей группой в составе: Шахрай С. М., (руководитель), Абросимова Е. Б., Азарова Н. П., Бунин И. А., Маслов А. В., Минх Г. В., Орехов Р. Г., Слива А. Я., Тарасов О. А. Об этом проекте интересно см.: Алюшин А. Л., Шаблинский И. Г. Вариант «0». Поспешно испеченный блин. Российская газета. - 1992. - 15 апреля. См.: Из истории создания... Т. 5. - С. 820.

<sup>10</sup> См.: 1-й лист проекта «0» группы С. М. Шахрая. См.: Из истории создания... Т. 5. - С. 818.

<sup>11</sup> Выступление в Совете Республики от 1 ноября 1990. См.: Из истории создания..., Т. 1. - С. 409.

<sup>12</sup> Предложения и замечания к проекту янв. - ноябрь. 91. Итоговый материал обсуждения на Ученом Совете ИГП. См.: Из истории создания ... Т. 2. - С. 742.

<sup>13</sup> См. Интервью с А. Масловым. Комсомольская Правда. - 1991. - 9 апреля. Об этом см.: Митюков М. А. Из дневников, блокнотов, интервью и заметок на полях (некоторые записки о конституционном процессе и событиях 1989-1993 годов. См.: Митюков М. А. Рождение Конституции России. Конституционное Совещание 1993 года. - М., 2015. - С. 50. Приведенные также в сборнике: Из истории создания... Т. 6. - С. 869.

<sup>14</sup> Заседание К.К. от 29 июля 1992 г. См.: Из истории создания..., Т. 3/2. - С. 132.

<sup>15</sup> Пришлось члену К.К. Шейнису В. Л. на том конкретном заседании К.К., аргументированно и убедительно возражать одновременно Шахраю и Собчаку: «Я также решительным образом возражаю против идей, которые высказывал не только Сергей Михайлович, но и уважаемый мэр Петербурга, о том, что Конституция якобы вторгается в несвойственные конституционному документу сферы и регулирует гражданское общество. И здесь мне хотелось бы возразить против одного из распространенных заблуждений, а именно: Конституция не регулирует деятельность обще-



ственных организаций, совокупности общественных организаций, которые принято именовать гражданским обществом, как раз наоборот — Конституция ставит пределы вмешательству государства в деятельность разного рода самодеятельных общественных структур, начиная от семьи и кончая политическими партиями». (29 июля 1992 г.). См.: Из истории создания... Т. 3/2. — С. 132.

<sup>16</sup> См.: О проекте Конституции, представленном Президентом Российской Федерации. Материал Научно-консультативного совета при Конституционном суде Российской Федерации от 24 мая 1993 г. Из истории создания... Т. 4/2. — С. 753.

<sup>17</sup> Работавший с самого начала в качестве эксперта уже в К.К.

<sup>18</sup> См.: Из истории создания... Т. 4/2. — С. 753.

<sup>19</sup> См.: Из истории создания... Т. 4/2. — С. 354.

<sup>20</sup> Лафитский добавил еще: «отсутствуют социально-экономические права, не регламентируются основы социальной и экономической политики государства». См.: Из истории создания ..., Т. 4/2. — С. 807.

<sup>21</sup> См.: Из истории создания... Т. 4/2. — С. 811.

<sup>22</sup> Комплексное ослабление прав граждан в проекте К.С. сразу стали констатировать члены К.К., которые тогда, когда было создано К.С. для т.н. доработки нового президентского проекта Конституции, не могли сразу не подчеркнуть, как «отдельные положения существенно ограничивали экономические, политические и гражданские права человека». Об этом см.: Румянцев О. Конституция девяносто третьего. История появления. — М., 2013. — С. 200.

<sup>23</sup> В частности, приводим конкретный пример среди многочисленных возможных, когда эксперт Б. Страшун выступил с конкретными предложениями в сторону народовластия, институтов прямой демократии, укрепляющими права граждан: «Надо сохранить петиционный референдум... по требованию определенного числа избирателей». См.: Конституционное Сопровождение. — Т. 7. — С. 8.