

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 восьмая. Июль–декабрь 1993 года²

На второе полугодие 1993 г. пришелся заключительный этап создания Конституции Российской Федерации, принятие которой по прошествии многих лет выглядит как захватывающая детективно-историческая история.

Она состоит из нескольких «параллельных», постоянно переплетающихся между собой сценариев. Во-первых, шла объективная политическая борьба реальных социально-экономических интересов определенных групп, которую можно было условно интерпретировать как борьбу «демократов» и «коммунистов», «реформаторов» и «консерваторов» и т.п.; это была в основном при всей ее пестроте борьба между идеями. Второй сценарий составляло противоборство старых и новых элит по поводу власти, для которой конституционные стычки служили инструментом. И третий — почти откровенная борьба амбиций политических лидеров, роль личностей в истории 1990–1993 годов была как никогда высока.

Таким образом, собственно, содержательная полемика по поводу характера нового государства и его новой Конституции и борьба против всяких искажений за утверждение разумного порядка вещей были окрашены личными представлениями и групповыми интересами действующих лиц.

Автор осознанно уходит от деталей содержательной стороны разногласий по текстам глав и статей конституционного проекта, оставляя возможность сравнения читателям данного академического издания. Для общего понимания заключительной стадии конституционной революции

¹ В 1993 г. — народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии.

² Части первую—седьмую статьи, «1990 год», «1991 год», «Январь—июнь 1992 года», «Июль—декабрь 1992 года», «Строительство конституционной Федерации», «Январь—апрель 1993 года», «Май—июнь 1993 года», см. соответственно в томах 1, 2, 3/1, 3/2, 3/3, 4/1 и 4/2 настоящего издания.

1990—1993 годов, завершившейся принятием новой Конституции, ключевым представляется общий сценарный фон дуэли двух проектов Конституции и стоявших за ними политических и социально-экономических проектов, за которые, собственно, и вели битву две основные ветви власти в рассматриваемый период.

События на заключительном отрезке конституционной реформы во втором полугодии 1993 г. развивались так.

1. В июле—августе продолжились начатые с конца апреля 1993 г. публичные дебаты по двум официальным проектам Конституции Российской Федерации — проекту Конституционной комиссии и проекту, заявленному от имени Президента и вынесенному им на Конституционное совещание. Доработка этих проектов привела к существенному сближению их положений. 12 июля Конституционное совещание одобрило проект Конституции Российской Федерации, который уже можно было во многом считать синтезом норм двух основных первоисточников. Важный шаг начал определяться с порядком принятия новой Конституции Съездом народных депутатов РФ, назначенным на ноябрь 1993 г. Развернулось обсуждение двух проектов Конституции в регионах, как и борьба за их поддержку.

2. В августе—сентябре 1993 г. Президент РФ предпринял шаги к замещению Съезда и Верховного Совета создаваемым им Советом Федерации. В сентябре была проведена блиц-работа по срочному согласованию двух проектов Конституции в созданной Председателем Конституционной комиссии РФ Б.Н. Ельциным обновленной Рабочей группе Комиссии. Одновременно был подготовлен и завизирован широким кругом должностных лиц президентский Указ о поэтапной конституционной реформе.

3. Ход конституционного процесса становился все более неровным и 21 сентября Президент издал упомянутый Указ, в ответ на что последовало его отрешение от должности. Политическое противоборство привело к полному конституционному коллапсу, достигнутому наивысшей точки в гражданском противоборстве 3—4 октября 1993 г. и повлекшему «наведение конституционного порядка» чрезвычайными мерами, а также череду президентских решений, полностью перекроивших правовое пространство Российской Федерации.

4. На заключительном этапе, с 11 октября до 8 ноября, проект Конституции прошел существенную доработку в Администрации Президента при участии органов Конституционного совещания и под личным контролем и при непосредственной частичной правке Президента РФ. 12 декабря 1993 г. прошло голосование по новой Конституции РФ, которая

была опубликована 25 декабря 1993 г. и вступила в силу на всей территории Российской Федерации.

Два «согласованных проекта Конституции Российской Федерации». Июль 1993 г.

Напомним, что 29 апреля (под воздействием итогов референдума 25 апреля 1993 г. и последовавшего за ним внесения Президентом РФ альтернативного проекта Конституции РФ) Верховный Совет принял подготовленное в Конституционной комиссии Постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации»¹, где поставил задачу рассмотреть проект новой Конституции Российской Федерации на созываемом для ее принятия 17 ноября очередном десятом Съезде народных депутатов.

Стороны спора продолжали движение к новой Конституции. Особенно насыщенной событиями выдалась вторая декада июля.

12 июля на пленарном заседании Конституционного совещания в Кремле был подведен итог первого этапа его работы: одобрен доработанный проект Конституции². Участники ставили подписи в больших альбомах, некоторые даже записывали свои пожелания³. Впрочем, некоторых подписей недосчитались: так, из почти 100 членов Конституционной комиссии одобрили проект Конституционного совещания 30 человек, включая Президента Ельцина⁴; из 9 депутатских фракций проект подписали представители трех — «Радикальные демократы» (Г.И. Задонский), «Демократическая Россия» (Ю.С. Сергеев) и «Согласие ради прогресса» (Ю.М. Нестеров). В этот же день проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием, был направлен Президентом РФ Б.Н. Ельциным в Конституционную комиссию и в Верховный Совет⁵.

В тот же день на встрече представителей руководства Верховного Совета (заместителя Председателя ВС РФ В.А. Агафонова и секретаря Президиума ВС РФ В.Г. Сыроватко) с народными депутатами РФ — участниками Конституционного совещания, было заявлено: руководство Вер-

¹ См. с. 405–406 Книги 1 Тома 4.

² См. проект Конституции РФ на с. 141–176 данной книги.

³ «Работал с удовольствием» — записал, например, член КК С.Ф. Засухин. См. также иллюстрацию с содержательными замечаниями членов КК А.Ю. Царева и В.Л. Шейниса на с. 179 данной книги.

⁴ Список см. на с. 178 данной книги.

⁵ См. иллюстрацию на с. 177 данной книги.

ховного Совета намерено и дальше вести конституционный процесс в рамках Конституции, что бы об этом ни говорили его критики¹.

Тогда же 12 июля председатель недавно образованного Комитета ВС РФ по конституционному законодательству В.Б. Исаков внес в Верховный Совет пакет очередных поправок к Конституции. 16 июля он же представил законопроект «О порядке принятия Конституции РФ», выполняя данное ВС РФ еще в апреле поручение Комитету по законодательству совместно с Конституционной комиссией подготовить проект закона об изменениях и дополнениях Конституции, связанных с порядком принятия новой Конституции Российской Федерации. Такой закон должен был решить остававшиеся открытыми вопросы: каким большинством (простым или квалифицированным) принимается новая Конституция (как за основу, так и в целом); необходимо ли вынесение ее основных положений или всего текста на референдум для всенародной ратификации после принятия Съездом; каков порядок участия субъектов Федерации в согласовании и принятии новой Конституции. Конституцию согласно законопроекту мог принимать СНД РФ большинством в 2/3 голосов или референдум, на котором Конституция считалась бы принятой, если за нее проголосуют не только более 50% избирателей, внесенных в списки, но и 2/3 субъектов РФ; итоги референдума в регионах подводились бы по принципу 50% плюс один голос.

Представленные законопроекты вызвали критику как членов Рабочей группы Конституционной комиссии, так и лидеров Конституционного совещания в Кремле²; отмечалось, что полномочия Президента по воздействию на исполнительную власть сокращались по сравнению с действовавшей Конституцией, кроме того, вырисовывался не совсем оптимистический сценарий ноябрьского Съезда по Конституции. ВС РФ счел упомянутый законопроект представленным и разослал его в порядке подготовки к рассмотрению в первом чтении.

После получения одобренного Конституционным совещанием проекта Конституции Рабочая группа Конституционной комиссии в полном составе в течение нескольких дней внимательно изучала его новеллы, инкорпорируя многие из них в свой проект и докладывая об этом Верховному Совету.

¹ См. с. 182 данной книги.

² Об этом, в частности, заявил на Конституционном совещании координатор секции федеральных органов власти А.М. Яковлев.

17 июля доработанный в Конституционной комиссии проект Конституции РФ был направлен народным депутатам Российской Федерации¹; через две недели он был разослан и в регионы².

Проекты действительно сближались³. Конституционная комиссия, например, решила взять из проекта Конституционного совещания, среди прочего, удачную важную норму из первой главы об основах конституционного строя: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» (ныне часть 1 статьи 8 Конституции РФ); поддержано было положение о Президенте как главе государства, а не исполнительной власти; под давлением руководства ВС РФ и глав регионов в проект Конституции РФ был-таки включен Федеративный договор. И напротив, в результате интенсивной работы участниками Конституционного совещания и его рабочей комиссии в первоначальный «президентский» проект было внесено несколько сотен поправок, восстановлены многие наработки Конституционной комиссии, а также заполнены, хотя и не всегда лучшим образом, многочисленные пробелы первоначального президентского проекта. Конституционное совещание приняло предложение Комиссии зафиксировать в качестве первой главы Конституции основы конституционного строя, чего не было в первоначальном президентском проекте, равно как и самого понятия конституционного строя. В основу главы 2 — о правах и свободах человека и гражданина — был положен проект Конституционной комиссии.

В целом проект Конституционного совещания становился не только более социальным; можно сказать, что был разработан в некотором роде новый проект Конституции Российской Федерации — гораздо больше напоминавший «консолидированный» вариант⁴.

Но по-прежнему оставались разногласия. Например, относительно возможности конституционного ограничения прав человека (в том числе и права собственности на землю). Конституционное совещание так и не согласилось с идеей сохранить содержавшуюся в проекте Конституционной комиссии главу о гражданском обществе в качестве конституционной гарантии саморазвития и самоуправления институтов гражданского общества, воспринимающего государство в качестве своего официаль-

¹ См. проект Конституции РФ на с. 191–236 данной книги.

² См. с. 240 данной книги.

³ См. документ фракции «Согласие ради прогресса» на с. 85–86 данной книги.

⁴ Подробный анализ проекта см. на с. 243–251 данной книги.

ного представителя. По вопросам федеративного устройства (конституционный статус субъектов Федерации, их равенство, порядок формирования верхней палаты парламента, основы бюджетного прогресса, бюджетные полномочия регионов). По кардинальным положениям особой смешанной формы правления, рассчитанной на президентский режим с акцентом на сильную персональную власть и соответствующий дисбаланс властных полномочий, где «президентский» проект не претерпел особых изменений по сравнению с первоначальным текстом; воистину огромные полномочия главы государства были сохранены. Немало вопросов сохранилось по праву Президента на роспуск палаты законодательного органа, механизмам подотчетности Правительства и пр. Не было согласия и по Заключительным положениям Конституции: порядку ее принятия и изменения, пониманию статуса самого Конституционного совещания, а также по системе федеральных конституционных законов¹. Наконец, по норме о месте РФ в союзе государств.

Итак, на середине июля 1993 г. парламентская и президентская стороны сохраняли паритет: у каждой был свой вариант «согласованного проекта Конституции Российской Федерации», оба были тогда же обнародованы². Нужно было предпринимать усилия по выработке действительно единого согласованного проекта. Заметим, что ни о какой особой спешке речи не было: несмотря на политическую борьбу, продолжался нормальный законодательный процесс, дававший на стадии согласования проекта Конституции все больше примеров сближения позиций. Вопрос был в том, продолжится ли поступательное движение навстречу друг другу и не изменит ли сторонам политическая выдержка.

Обсудив оба проекта Конституции, Верховный Совет РФ 20 июля предложил Конституционной комиссии продолжить (с участием полномочных представителей субъектов Федерации) трудиться над дорабатываемым в Комиссии проектом, поскольку основные его положения уже одобрил шестой Снд РФ. Причем — и это был шаг навстречу перспективе компромисса — делать это с учетом поступившего от Президента Российской Федерации проекта Конституции Российской Федера-

¹ Подробнее о сходствах и различиях двух проектов Конституции см., напр., в разделе «Мнения» данной книги статьи заместителя отв. секретаря КК В.Л. Шейни-са (с. 928–939) и эксперта КК В.А. Кикотя (с. 944–971).

² Проект Конституционного совещания был опубликован 16 июля 1993 г. в газете «Известия». Проект Конституционной комиссии был издан Верховным Советом РФ в виде брошюры карманного формата тиражом 30 тысяч экземпляров. См. иллюстрацию на с. 190 данной книги.

ции¹. Р.И. Хасбулатов высказался в излюбленной манере: «...подтвердилось худшее опасение... в результате *мы имеем два проекта: плохой и очень плохой*... я даже не уверен, какой из них с такой позиции лучше». При этом он предостерег: «Прекратите воспринимать конкретные личности... Мы должны принимать Конституцию для каждого, для других... Откуда у вас уверенность, что завтра Президентом не станет злодей Хасбулатов? И тогда он использует эти полномочия в статье 94 для того, чтобы в два дня ввести диктатуру в стране. Вы можете... не примеривать президентские мундиры лицам, которые сейчас действуют?»².

Привлекали внимание два других пункта принятого Постановления: обобщение поступающих поправок к проекту Конституции было возложено уже не только на Конституционную комиссию, но и на новый Комитет ВС РФ по конституционному законодательству; более того, в целях «повышения эффективности работы над созданием согласованного проекта Конституции» Конституционной комиссии было поручено подготовить предложения об обновлении ее состава, а представительным органам власти регионов — рекомендовать по одному полномочному представителю для работы в ней. Речь шла о создании нового варианта Конституционной комиссии, синхронизируемой с парламентским Комитетом по конституционному законодательству, что наводило на мысль о перспективах торможения «слишком разогнавшегося» конституционного процесса путем прекращения на внесение изменений в действовавшую Конституцию³.

В борьбе за поддержку регионов. Июль–август 1993 г.

Президент определил порядок согласования подготовленного и одобренного Конституционным совещанием проекта Конституции РФ с органами власти субъектов Федерации⁴. Рабочей комиссии Конституционного совещания было поручено обобщить рекомендации ВС РФ и регионов по проекту Конституции, а также по порядку ее принятия. В Кремле рассчитывали, что в сентябре пройдет заключительное заседание Конституционного совещания, где руководители регионов парафируют проект Конституции РФ.

¹ См. с. 296 данной книги.

² Цит. по: РТР. Парламентский час. Дата выпуска: 20.07.1993 18:45.

³ Примечателен вопрос Н.Т. Рябова В.Б. Исакову: «Не думаете ли Вы, что данным постановлением Вы закладываете линию на два конституционных процесса, а следовательно, объективно (может быть, мы этого не хотим, не желаем) дальше открывается путь к конституционной конфронтации» (с. 289 данной книги).

⁴ См. с. 298–299 данной книги.

Проект Конституционной комиссии тоже был направлен в регионы по настоятельному требованию руководителей субъектов Федерации, считавших ненормальным тот факт, что им вменялось в обязанность рассматривать только проект Конституционного совещания. В сопроводительном письме к «парламентскому» проекту Р.И. Хасбулатов попросил до 1 октября 1993 г. направить свои предложения и замечания к тексту проекта Конституции, а также предложения по порядку дальнейшей работы, способам и срокам ее принятия¹. В дополнительном письме ответственного секретаря Конституционной комиссии были суммированы содержательные разногласия между двумя проектами и предложено провести в сентябре многосторонний форум для устранения разногласий по конституционной реформе².

Так стартовал региональный этап кампании по обсуждению «согласованных проектов» Конституции. Детективный сюжет продолжался. Теперь, когда субъекты Федерации рассматривали направленные им как Президентом, так и Верховным Советом тексты, предстояла борьба за умонастроения регионов по легитимированной Федеративным договором процедуре.

В подавляющем большинстве регионов, независимо от различий в линиях поведения властей, обсуждение проектов Конституции проходило вяло и не без проволочек. Это отмечали представители Президента в субъектах Федерации и наблюдатели от аппарата ВС РФ. В большинстве регионов наряду с проектом Конституционного совещания рассматривался и проект Конституционной комиссии. Ни федеральный центр, ни субъекты Федерации все еще не имели единого проекта, и планы с парафированием проекта Конституции Российской Федерации регионами находились под угрозой срыва.

10 августа, в разгар региональных конституционных совещаний у одних, уборочной страды у других и летних отпусков у третьих, на заседании Президентского совета (где присутствовали Б.Н. Ельцин, В.В. Илюшин, Д.А. Волкогонов, В.В. Костиков, Г.А. Сатаров, О.Р. Лацис, Л.В. Смирнягин, С.А. Караганов) Б.Н. Ельцин, сославшись на телефонный разговор с Биллом Клинтонем, отметил, что Запад весьма «обеспокоен судьбой приватизации» в России, и он как Президент РФ намерен перейти в «политическое наступление», август же месяц использовать для «артподготовки»³. Намерение было обнаружено на встречах с представителями государст-

¹ См. с. 300 данной книги.

² См. с. 301–303 данной книги.

³ *Костиков В.В.* Роман с Президентом. М., 1997. С. 203–208.

венных телерадиокомпаний и других СМИ 12 и 19 августа 1993 г.: «если... парламент не примет решения... за него примет решение Президент»¹, с обещанием, что сентябрь будет временем решительной политической схватки по коренному вопросу о власти, Конституции и выборах.

Обещанная артподготовка не заставила себя долго ждать. 13 августа 1993 г. на совещании Совета глав республик и руководителей региональных, межрегиональных ассоциаций России в столице Республики Карелия г. Петрозаводске был дан старт кампании по преобразованию федеральной власти путем создания Совета Федерации. Идею создания такого органа, проработанную под руководством С.М. Шахрая, выдвинули «представители ряда субъектов Федерации», поддержавшие ее на «зональных совещаниях» и просившие Президента учредить новый орган путем подписания Соглашения со всеми участниками Федеративного договора, чтобы он смог собраться на первое заседание в сентябре (оно прошло 18 сентября 1993 г.).

Это был не только ход в борьбе за субъекты Федерации и определенный механизм реализации Федеративного договора², но и шаг президентской стороны в поисках выхода из глубочайшего политического кризиса. Росло понимание того, что кризис ведет к ослаблению федеральными органами власти друг друга, дискредитации самого государства и утрате к нему доверия. Президент подчеркивал, что это будет консультативно-совещательный орган, одновременно указывая, что это «прообраз верхней палаты парламента, так он и создается»³. Было очевидно, что замышлялась альтернативная конструкция, готовая, в случае необходимости, обеспечить преемственность государственной власти на переходный период.

На встрече было признано необходимым провести совместное заседание Конституционного совещания и Конституционной комиссии СНД РФ⁴. 16 августа ответственный секретарь Конституционной комиссии обратился к Президенту и Председателю ВС РФ с предложением срочно провести переговоры для выработки единого подхода к консти-

¹ Советская Россия. 1993. 14 авг. См. также с. 310–325 данной книги.

² Впрочем, от федерального центра потребовались серьезные властные уступки, нашедшие отражение в спорном с точки зрения конституционной федерации проекте «Основы законодательства Российской Федерации о реализации Федеративного договора».

³ См. с. 320 данной книги. СМИ цитировали намерение Президента: «Через Совет Федерации мы могли бы выйти на новые выборы и тем самым решить ситуацию двоевластия, пока она не парализовала всю страну». (Известия. 1993. 14 авг.).

⁴ См. с. 443 данной книги.

туционной реформе¹. Вскоре был получен ответ Р.И. Хасбулатова². 20 августа уже Б.Н. Ельцин обратился к Верховному Совету с предложением провести политические консультации на предмет возможности досрочных выборов. Ответ с согласием на консультации от координаторов 10 из 14 депутатских фракций последовал 9 сентября.

«Сентябрьское наступление».

Заключительный этап деятельности Конституционной комиссии

Обещанная Президентом «решительная политическая схватка» разворачивалась на глазах очевидцев в течение трех сентябрьских недель в борьбе между сторонниками жестких мер и приверженцами компромисса.

Предвестником «сентябрьского наступления» стало решение Президента РФ о временном отстранении от исполнения обязанностей А.В. Руцкого и В.Ф. Шумейко. Действовавшие Конституция (Основной Закон) РФ и Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» какой-либо нормы о возможности отстранении Вице-президента Президентом не содержали, и посчитав, что этим Указом Президент вторгся в сферу полномочий судебных органов, парламентское большинство Верховного Совета РФ 3 сентября решило направить в Конституционный Суд РФ ходатайство с просьбой проверить его на предмет соответствия Конституции РФ.

Если реформаторские силы не теряли надежды на принятие на ноябрьском Съезде согласованного текста Конституции, то их оппоненты продолжали готовиться к отрешению на этом Съезде Президента от должности, лишь укрепляя сторонников жесткой линии в том, что Верховный Совет блокирует решение Съезда о принятии новой Конституции.

Каким же виделось Президенту РФ завершение выработки единого проекта Конституции РФ в контексте уже определенной им дальнейшей стратегии поэтапной конституционной реформы?

Особое внимание было уделено давно напрашивавшейся совместной деятельности Конституционной комиссии и Конституционного совещания.

¹ См. с. 306–309 данной книги. См. также: Независимая газета. 1993. 18 авг.

² Вот его текст: *«Олег Германович, я согласен с Вами по ключевому вопросу: необходима совместная работа, скоро сесть за один стол, поговорить, поспорить, найти общую объединительную основу компромисса. Я еще раз хочу Вам сказать — готов к серьезной работе с Президентом. Ничего серьезного против такой работы у меня нет, нет никаких предубеждений. И общество требует от нас этого»*. Архив ФКР. См. также: Независимая газета. 1993. 20 авг.

2 сентября в Кремле при посредничестве помощника Президента РФ по политическим вопросам С.Б. Станкевича прошла встреча автора этих строк с Руководителем Администрации Президента РФ С.А. Филатовым, где была достигнута договоренность о проведении в рамках Конституционной комиссии серии консультаций по проекту нового Основного закона и порядку его принятия. Конституционная комиссия не была подзабыта в Кремле — не дали «подзабыть» позиция большинства регионов, продолжавших работать с двумя проектами Конституции, и сохраняющаяся дееспособность рабочего ядра Комиссии, вопреки всем передерягам продолжавшего методично выполнять поручения Съездов по вопросам конституционной реформы и собственно проекта Конституции Российской Федерации.

3 сентября 1993 г. Верховный Совет РФ единогласно включил в повестку дня заседания предложенный ответственным секретарем Конституционной комиссии вопрос *о мерах по обеспечению согласованной конституционной реформы в России*¹. Потеряв неделю, Верховный Совет РФ принял его лишь 10 сентября 1993 г., решив в целях согласованной подготовки к Съезду народных депутатов Российской Федерации предложить Президенту провести консультации с делегацией Верховного Совета в сентябре 1993 г.²

Президент между тем образовал 8 сентября рабочую группу Конституционной комиссии по рассмотрению проекта Конституции РФ, одобренного Конституционным совещанием, и подготовке предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции³. Примечательно, что его распоряжение было издано в соответствии с упомянутым выше Постановлением ВС РФ «О работе над проектом Конституции Российской Федерации» от 20 июля 1993 г. и пунктом 8 Положения о Конституционной комиссии⁴.

¹ См. проект постановления ВС РФ на с. 408 данной книги.

² В состав парламентской делегации были включены: Председатель ВС РФ Р.И. Хасбулатов, его первый зам. Ю.М. Воронин, председатели обеих палат В.С. Соколов и Р.Г. Абдулатипов, председатели комитетов ВС РФ В.Б. Исаков и Е.А. Амбарцумов, отв. секретарь КК О.Г. Румянцев и председатель Совета депутатов фракций В.И. Новиков. Предполагалось, что Н.Т. Рябов, фигурировавший в первоначальном списке, примет участие в переговорах со стороны Президента РФ.

³ См. с. 410–412 данной книги.

⁴ В новый состав РГ КК были включены 16 н. д. РФ, практически почти вся «демократическая» часть членов РГ КК предыдущего состава (В.М. Адров, Е.А. Амбарцумов, И.А. Безруков, Б.А. Золотухин, С.А. Ковалев, Е.М. Кожокин,

То, что на заключительном этапе конституционной реформы были предприняты усилия использовать сохранившийся в Комиссии значительный политический авторитет и интеллектуальный ресурс, наверное, не случайно. Надо было обеспечивать условия исполнения задуманного тогда же будущего указа Президента РФ о поэтапной конституционной реформе, одной из целей которого было представить к 12 декабря 1993 г. единый согласованный проект Конституции Российской Федерации *в соответствии с рекомендациями рабочей группы Конституционной комиссии.*

С деятельностью этой целевой группы оказались связаны последние усилия Конституционной комиссии как специально созданного органа в подготовке проекта Конституции Российской Федерации.

...Здесь необходимо отметить, что с 22 июня 1990 г., практически на весь срок депутатских полномочий, отпущенный народным депутатам РФ созыва 1990—1995 годов, предыдущий состав Рабочей группы Конституционной комиссии стал (при поддержке экспертов, секретариата и соратников) одним из ведущих политических и творческих центров новой парламентской деятельности. Ядро коллектива возникло еще до созыва первого Съезда народных депутатов РСФСР в качестве «конституционной комиссии» блока «Демократическая Россия», являвшейся частью штаба демократических сил, готовивших первый Съезд народных депутатов РСФСР, проект Декларации о государственном суверенитете РСФСР и политическую платформу кандидата на должность Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина¹. Рабочая группа Комиссии внесла огромный вклад в дело конституционной реформы и историю создания проекта новой Конституции РФ.

Руководителем трансформированной рабочей группы был назначен заместитель Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябов, к тому времени ставший главной политической опорой Президента как в Комиссии, так и в парламенте. Резкое сближение Н.Т. Рябова с Кремлем встречало все большее сопротивление со стороны Председателя Верхов-

Ю.Н. Москвич, О.Г. Румянцев, Ю.А. Рыжов, В.Л. Шейнис, Ф.В. Шелов-Коведяев), а также члены КК С.Ф. Засухин, Н.П. Макаркин, Ю.С. Маточкин и 6 экспертов (эксперты КК Е.А. Данилов, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, а также И.П. Ильинский, В.А. Туманов и И.Г. Шаблинский). «Однопартийный» состав новой РГ был чуть разбавлен «оппортунистом» О.Г. Румянцевым; ни одного оппозиционера в новую РГ включено не было.

¹ См., напр.: *Волков Л.Б.* Русская весна. Опыт исповеди бывшего нардепа. Главы из книги. «Дружба народов». 2008. № 1. С. 168—171.

ного Совета РФ¹, тем не менее 10 сентября в кабинете Н.Т. Рябова прошло первое заседание членов рабочей группы.

К поставленной задаче все отнеслись серьезно. Срок был дан предельно короткий: одна неделя для предоставления Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину: 1) заключения по проекту Конституции, одобренному Конституционным совещанием; 2) предложений по выработке согласованного проекта Конституции РФ; 3) проекта решения Конституционной комиссии о порядке выполнения постановления ВС РФ «О работе над проектом Конституции Российской Федерации» от 20 июля 1993 г.

Для подготовки ко второму заседанию РГ в Доме Советов Российской Федерации в кабинете ответственного секретаря Конституционной комиссии 13 сентября прошло рабочее совещание с участием членов прежней Рабочей группы Комиссии, экспертов, представителей субъектов Федерации и общественных объединений, на котором были обсуждены и одобрены предложения по выработке единого согласованного проекта Конституции РФ. Предложения были направлены всем членам новой рабочей группы. Одновременно свои предложения подготовила и группа Н.Т. Рябова и М.А. Митюкова.

По существу, разногласия были в одном: рекомендации, выработанные под руководством ответственного секретаря Конституционной комиссии, основывались на принятом Верховным Советом 10 сентября 1993 г. Постановлении, определившем, наконец, реальные шаги по подготовке к очередному, десятому СНД РФ². Это был, как показали события, принципиальный момент: в стратегии Президента места Съезду уже

¹ На заседании ВС РФ 10 сентября 1993 г. Р.И. Хасбулатов эмоционально поручил записать протокольное «решение Верховного Совета об объявлении выговора Рябову». Однако ВС РФ принял к сведению пояснения последнего, что распоряжение было издано Президентом как Председателем Конституционной комиссии, от этой должности Президента никто не освобождал, и поручение было дано Рябову как заместителю Председателя КК.

² В частности, предлагалось: экспертам Конституционной комиссии до 20 сентября 1993 г. подготовить единый проект Конституции с вариантами по спорным статьям; Президенту согласиться на консультации с ВС РФ по следующим предметам: порядок и срок принятия новой Конституции, возможность и сроки проведения всеобщих досрочных выборов, согласование документов, выносимых на «конституционный» СНД РФ 17 ноября 1993 г. Председателю КК также рекомендовалось издать распоряжение о включении в новую рабочую группу дополнительно депутатов Л.Б. Волкова, С.Н. Бабурина, С.Н. Булдаева, В.Б. Исакова и двух экспертов Конституционной комиссии: В.А. Кикоты и В.И. Лафитского. См.: Архив ФКР.

не было. Распоряжение Президента от 8 сентября, которое казалось политическим сигналом, сохранявшим шанс на согласование конституционного процесса, не означало согласия с обсуждением проекта новой Конституции на Съезде 17 ноября. На это указывало и полученное письмо из Администрации Президента: референт помощника Президента РФ, д.ю.н. М.А. Краснов сообщал, что рабочей группе обсуждать проблему политических консультаций ВС РФ с Президентом не поручалось.

Заседание новой рабочей группы Конституционной комиссии в почти полном составе с участием представителей и Президента, и оппозиции состоялось 14 сентября: рассматривали проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием 12 июля 1993 г., и пакет предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции РФ. Группа признала, что проект Конституционного совещания представляет собой серьезно проработанный документ как концептуально, так и текстуально, имеющий много общего с проектом Конституции РФ, подготовленным Конституционной комиссией, и что общность указанных проектов позволяет выработать на их основе единый согласованный проект Конституции РФ. Общее, по мнению большинства, заключалось и в преамбуле, и в разделах о принципах конституционного строя, основных правах и свободах личности, федеративном устройстве, местном самоуправлении; нашли общие положения и в системе органов государственной власти¹.

Были определены следующие принципы выработки единого согласованного проекта Конституции: совмещение ценных фрагментов обоих текстов, соответствующих общей структуре, и принятие за основу глав из того или иного варианта с минимальными дополнениями из конкурирующего. Рабочая группа указала, какие конкретно части в проектах Конституционного совещания и Конституционной комиссии должны составить текст единой Конституции². Большой спор, как и ожидалось, возник по разделу IV «Система государственной власти. Основы местного самоуправления». Предполагалось, что главы, касающиеся полномочий Президента, Федерального Собрания и Правительства, пойдут в редакции Конституционного совещания с небольшими дополнениями «от Конституционной комиссии», а глава о судебной власти будет представлять собой компиляцию обоих текстов. Согласия по данному разделу до-

¹ Это опровергает продолжающиеся утверждения об «исключительном авторстве» какой-то одной группы разработчиков в отношении текста новой Конституции РФ.

² См. с. 419–423 данной книги.

стигнуто не было, поэтому экспертам было поручено представить новые варианты.

На следующем, ставшем последним, заседании 15 сентября рабочая группа не только определила сроки рассмотрения «спорных» глав, но и включила некоторые из предложений, выработанных на упомянутом совещании членов Комиссии от 13 сентября¹. Н.Т. Рябову и представителю Президента в Верховном Совете РФ А.Я. Сливе было-таки поручено рекомендовать Президенту провести безотлагательные консультации с делегацией ВС РФ и *созвать 20–21 сентября 1993 г. пленарное заседание Конституционной комиссии*, где образовать объединенную рабочую группу с участием представителей Комиссии, Конституционного совещания и субъектов Федерации, и до 5 октября 1993 г. на основе двух проектов Конституции выработать согласованный текст вызвавших наибольшие разногласия трех глав проекта, регламентирующих взаимоотношения федеральных властей. Это открывало возможность проведения в октябре совместного заседания Конституционного совещания и Конституционной комиссии, ранее намечавшегося на 15 сентября.

Н.Т. Рябов доложил о принятом Рабочей группой Комиссии решении на пресс-конференции 15 сентября. Поручение Президента было выполнено.

В тот же день Б.Н. Ельцин подписал Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

...По признанию Б.Н. Ельцина, сделанному им в опубликованных в 1994 г. «Воспоминаниях», в начале сентября 1993 г.² он принял решение, о котором не знал никто: «Принципиальный выбор мною сделан. Больше такого парламента у России не будет», и сформулировал задачу юридического обеспечения проекта указа своему помощнику В.В. Илюшину: «Количество людей — минимум, работают по отдельным разделам, общую суть не должен знать никто. Срок — неделя»³. 12 сентября в подмосковной резиденции Ново-Огарево на Рублево-Успенском шоссе проект указа завизировали: Министр обороны П.С. Грачев, Министр внутренних дел В.Ф. Ерин, и.о. Министра безопасности Н.М. Голушко и Ми-

¹ Для того чтобы эти предложения были услышаны, автору этих строк пришлось пойти на приостановление своего участия в деятельности новой РГ КК.

² Ю.М. Батулин, по свидетельству ряда политиков, — один из основных разработчиков проекта указа, полагает, что решение готовить будущий Указ № 1400 было принято Б.Н. Ельциным скорее всего 8 сентября 1993 г. в его подмосковной резиденции. (Батулин Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008. С. 39.)

³ Ельцин Б.Н. Записки Президента. М., 1994 (глава «Трудная осень»).

нистр иностранных дел А.В. Козырев; на следующее утро на нем «размашисто расписался» Председатель Правительства — Совета Министров В.С. Черномырдин. 14 сентября на Президентском совете состоялся мозговой штурм по вариантам роспуска парламента, и 15 сентября, после того как предложения Президента поддержали все члены Совета Безопасности, Б.Н. Ельцин подписал Указ¹. 17 сентября Президент вновь собрал Совет Безопасности; все уже было готово к «разгону» парламента, но «силовые» министры предложили отложить обнародование Указа в связи с тем, что Р.И. Хасбулатов и А.В. Руцкой, возможно, уже знают о планируемом именно на воскресенье, 19 сентября, президентском Обращении к народу (терялся эффект неожиданности). В итоге Б.Н. Ельцин согласился отложить свое выступление, но лишь на два дня — дату обнародования Указа перенесли на 21 сентября.

Фон становился все более тревожным. От ответственных сотрудников силовых ведомств, не одобрявших планируемую операцию, к руководителям парламента и Конституционной комиссии поступала информация о готовности Президента разрубить гордиев узел противоречий одним «простым», но исключительно рискованным ударом².

Избранный вариант делал двусмысленной деятельность рабочей группы Конституционной комиссии, созданной распоряжением Президента 8 сентября. Исследователям предстоит ответить на вопрос: являлась ли эта деятельность, а также давно задуманное создание Совета Федерации, несостоявшимся вариантом *поэтанной конституционной реформы* или только частью «операции прикрытия», маскировкой.

Делу практической трансформации конфигурации федеральной власти было подчинено создание Совета Федерации.

Накануне его заседания 17 сентября руководство ВС РФ провело в Парламентском центре превентивное совещание с руководителями представительных органов власти субъектов РФ и председателями Советов народных депутатов всех уровней. 18 сентября 1993 г. в символическом месте — Георгиевском зале Большого Кремлевского Дворца, там же, где в 1992 г. был подписан Федеративный договор, Президент собрал руководителей представительных и исполнительных органов субъектов Фе-

¹ Единственным должностным лицом, который не завизировал указ, где уже стояла подпись Президента РФ Б.Н. Ельцина, стал начальник ГПУ Президента РФ А.А. Котенков.

² В частности, с предостережением выступил первый зам. Министра внутренних дел РФ А.Ф. Дунаев.

дерации (правда, присутствовали лишь 134 из 175 глав регионов)¹, а также Конституционный Суд РФ, Н.Т. Рябова от руководства парламента, С.М. Шахрая от руководства Правительства и Руководителя своей Администрации С.А. Филатова и объявил, что рассматривает первое заседание «как форму конституирования Совета Федерации». Но не только для привычной цели создания эффективного механизма реализации Федеративного договора.

«Нельзя вытянуть страну из кризиса, не обновляя конструкции и механизмы федеральной власти, не сформировав новый парламент», — обозначил Президент две самые насущные задачи. «Для трансформации федеральной власти необходима либо новая Конституция, либо, как говорится, малая Конституция, правовой акт о федеральных органах власти; его содержание, фактически, то же, что и соответствующего раздела проекта новой Конституции. Немалую лепту в его создание внесли и вы, в частности, и на Конституционном совещании. Сейчас эта работа продолжается. Было бы желательно, чтобы вы поддержали эти усилия», — подчеркнул Президент².

Руководители регионов критически восприняли розданный проект Соглашения об образовании Совета Федерации — органа с весьма существенными полномочиями, в частности «содействия единству государственной власти»³; член Конституционной комиссии, Председатель Верховного Совета Республики Карелия В.Н. Степанов предложил подготовить — в соответствии с требованиями Конституции — проект закона или постановления ВС РФ об образовании Совета Федерации. Но Президент настоял «в принципе согласиться с образованием Совета Федерации» и определил заседание как «учредительный Совет Федерации», хотя проект Соглашения так и не был подписан. Следующее заседание назначили на октябрь для обсуждения финансовых и экономических вопросов с докладом Председателя Правительства РФ.

...2 октября, в разгар продолжавшегося сопротивления Верховного Совета и его сторонников, было издано распоряжение Президента РФ № 673-рп о проведении заседания Совета Федерации в Москве 9 октября, затем его перенесли на 5 октября, а потом и вовсе отменили. На заседании предполагалось раздать следующее решение «консультативного»

¹ Отсутствовали, в частности, такие знаковые фигуры, как М.Ш. Шаймиев, К.Н. Илюмжинов, А.Г. Тулеев, Ю.Е. Лодкин и некоторые другие влиятельные руководители регионов.

² Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 678. Л. 56–64.

³ См. с. 452 данной книги.

Совета Федерации: признать первоочередной задачей проведение выборов в Государственную Думу 11–12 декабря 1993 г. и руководствоваться при их проведении Положением о выборах депутатов Государственной Думы¹.

Усиливалось кадровое размежевание. На заседании 18 сентября Президент сообщил, что подписал Указ о назначении Е.Т. Гайдара первым заместителем Председателя Правительства, что вызвало «шум в зале»...² В тот же день другим Указом было определено, что поручения Вице-президенту РФ об осуществлении им отдельных полномочий Президента РФ оформляются указами и распоряжениями Президента РФ, их осуществление вне установленного порядка было определено как присвоение полномочий Президента РФ и в соответствии со статьей 121³ Конституции РФ объявлялось незаконным и недействительным.

В разгар этой «пристрелки» Верховным Советом РФ в последний раз был опубликован *проект Конституции Российской Федерации*, «основные положения которого были одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации и Конституционной комиссией Российской Федерации, доработанный Рабочей группой Конституционной комиссии РФ с учетом предложений субъектов РФ, а также варианта проекта Конституции РФ, обсужденного на Конституционном совещании (по состоянию последнего на август 1993 г.)»³.

И это стало последним явлением проекта Конституционной комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов РСФСР.

Конституционный коллапс. 21 сентября — 4 октября 1993 г.

Этому периоду мы уделим особое внимание по понятной причине. Колыбелью новой Конституции Российской Федерации были не только Конституционная комиссия и Конституционное совещание, с их проектами и дебатами. На ее тяжелые «роды» (не обошлось без «родовых травм»), без сомнений, повлияли две недели трагического политического, а потом и гражданского, противостояния 21 сентября — 4 октября 1993 г., восприятие и оценка которых остается диаметрально противополо-

¹ Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 678. Л. 116.

² Напомним, политический компромисс, достигнутый на седьмом СНД РФ в декабре 1992 г., включал в себя, в частности, назначение Съездом референдума по основным положениям новой Конституции и замену фактического руководителя Правительства Е.Т. Гайдара на В.С. Черномырдина.

³ См. с. 355–405 данной книги.

ложными — от совершенного президентской стороной «захвата государственной власти» и «государственного переворота» (в документах и определениях одних)¹ до осуждения «вооруженного мятежа» и «попытки вооруженного государственного переворота», предпринятых сторонниками Верховного Совета (в документах и определениях других)².

К содержанию и принятию новой Конституции Российской Федерации данные события имели самое непосредственное отношение. Сам Указ № 1400 был посвящен не чему-нибудь, а именно, и прежде всего, завершению поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации. Внесенные в проект Конституции после 4 октября поправки несли на себе очевидный отпечаток произошедшего, остатки компромиссов убирались, президентские полномочия усиливались. В результате событий происходило замещение законов президентскими указами и распоряжениями. В один день с ранее назначенными выборами депутатов было назначено всенародное голосование по проекту Конституции, принятие которой прошло по указом утвержденному Положению о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г., а не по Закону РСФСР «О референдуме».

Подписанный заранее и получивший наконец свой порядковый номер Указ № 1400 был зачитан Президентом РФ в 20 часов 21 сентября 1993 г. В мотивировочной части утверждалось, что «конституционная реформа в Российской Федерации практически свернута. Верховный Совет блокирует решения Съезда народных депутатов РФ о принятии новой Конституции»³. В Обращении к гражданам России Президент подчеркнул, что, по логике, седьмой Съезд должен был принять новую Консти-

¹ См., напр.: постановления ПВС РФ, ВС РФ и СНД РФ от 21–24 сентября 1993 г.; Доклад и Заключение Комиссии ГД ФС РФ по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября — 5 октября 1993 г.; Заключение специальной комиссии ГД ФС РФ об оценке фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, в связи с событиями сентября — октября 1993 г. в г. Москве; Краткая историческая энциклопедия / Институт всеобщей истории РАН; под ред. академика А.О. Чубарьяна. Т. 2. М., 2002. С. 435.

² См., напр.: указы Президента РФ от 6 октября 1993 г. № 1587 «О мерах по ликвидации последствий попытки вооруженного государственного переворота» и от 7 октября 1993 г. № 1595 «О расследовании вооруженного мятежа в г. Москве»; издание Администрации Президента сборник «Осень-93. Хроника противостояния» / отв. за выпуск А.П. Сурков. М., 1994.

³ См. с. 457 данной книги.

туцию страны¹; но руководство Верховного Совета «без всяких внятных объяснений остановило конституционный процесс». Верховному Совету РФ и Съезду народных депутатов РФ предписывалось прекратить их деятельность, вводилась в действие «временная система органов государственной власти», на 11–12 декабря 1993 г. назначались выборы в проектируемую пока лишь Государственную Думу.

О референдуме по новой Конституции в Указе № 1400 ничего не говорилось, однако Конституционной комиссии и Конституционному совещанию п. 2 Указа поручалось к 12 декабря 1993 г. *представить единый согласованный проект Конституции Российской Федерации в соответствии с рекомендациями рабочей группы Конституционной комиссии*. Частью четвертой п. 9 Указа № 1400 оговаривалось, что «народные депутаты Российской Федерации, являющиеся членами Конституционной комиссии СНД РФ, могут продолжать работу в составе Комиссии в качестве экспертов».

Последний абзац мотивировочной части Указа № 1400 отсылал к *итогам референдума 25 апреля 1993 г.* Референдуму же была посвящена значительная часть аргументации судьи Конституционного Суда РФ Э.М. Аметистова — в его особом мнении по данному делу², по иронии судьбы, получившем большую «юридическую силу», нежели, собственно, решение КС РФ по данному вопросу, отвергнутое исполнительной властью как «неправовое». Это кажется невозможным тем, кто полагает, что особые мнения не имеют юридической силы. Да, они представляют собой сильнейший контраргумент и, по мысли Верховного судьи США Роберта Хьюза, указывают альтернативный правовой путь, «направлены к разуму грядущего дня, когда последующее решение, быть может, исправит то заблуждение, в которое, как полагает судья, излагающий осо-

¹ Подробнее о решениях седьмого СНД РФ по проекту Конституции см. с. 37–40, с. 742–793 Книги 2 Тома 3 настоящего издания.

² «...Решение референдума по какому-либо конкретному вопросу обладает большей юридической силой, чем любые другие законы и Конституция РФ, ибо это решение есть прямое и высшее выражение народовластия... Такое решение было вынесено по двум вопросам — о доверии Президенту Б.Н. Ельцину и о поддержке социально-экономической политики Правительства. Это означает, что любые попытки отрешить от должности или другим путем лишить полномочий законного Президента РФ Б.Н. Ельцина и любые попытки противодействовать проводимым Президентом и Правительством экономическим реформам противоречат высшей воле российского народа, противоправны и нелегитимны». См. с. 488–492 данной книги.

бое мнение, введен суд»¹. Но в истории 1993 г. альтернативный правовой путь был определен как магистральный.

Руководители других ветвей федеральной власти были готовы к такому повороту событий.

В 20 час. 30 мин. состоялось выступление Председателя ВС РФ Р.И. Хасбулатова перед народными депутатами РФ, представителями СМИ, общественностью, после чего началось экстренное заседание Президиума Верховного Совета. Параллельно с 21 час. 40 мин. шло экстренное совещание Конституционного Суда РФ, который в 00 час. 45 мин. определил, что Указ и Обращение нарушают десять статей Конституции (Основного Закона) РФ, что служит основанием для отрешения Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности². Позже Председатель КС РФ заявил Верховному Совету: «Ставя себя над Конституцией, Президент создает прецедент, освобождая и всех других субъектов политической жизни от следования ее положениям, что неминуемо повлечет за собой обвальное попрание законности»³.

22 сентября Верховный Совет абсолютным большинством голосов установил, что на основании статьи 121⁶ действующей Конституции полномочия Президента РФ Б.Н. Ельцина следует считать прекращенными с момента подписания Указа № 1400 — с 20:00 21 сентября 1993 г. и определил, что обязанности Президента РФ исполняет с того же времени А.В. Руцкой. Б.Н. Ельцин назвал возложение президентских полномочий на А.В. Руцкого «незаконным» и «недействительным»⁴. В этот же день состоялись телефонные переговоры Б.Н. Ельцина с Президентом США Б. Клинтонем, Президентом ФРГ Г. Колем, Президентом Франции Ф. Миттераном, которые выразили тому свою поддержку⁵.

¹ Цит. по: Уильям Померанц. Постановление Конституционного Суда России о назначении губернаторов субъектов Федерации и особые мнения судей о российском федерализме // Конституционный вестник. № 1 (19). Декабрь 2008. С. 272.

² См. с. 486–488 данной книги. За решение, продиктованное В.Д. Зорькиным (совмещенные статьи 121¹⁰ и 121⁶), проголосовали: «за» — судьи В.О. Лучин, Н.В. Селезнев, Н.Т. Ведерников, О.И. Тиунов, Б.С. Эбзеев, Ю.Д. Рудкин, В.И. Олейник, Г.А. Гаджиев и сам В.Д. Зорькин; «против» — А.Л. Кононов, Э.М. Аметистов, Т.Г. Морщакова, Н.В. Витрук (перечень приводится в порядке, зачитывавшемся председательствующим при голосовании).

³ Другую точку зрения на решения КС РФ, ВС РФ и десятого Снд РФ см., напр.: Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. С. 530–532 и примеч. 34–37 на с. 570–571 (там же).

⁴ См. с. 508 данной книги.

⁵ См.: Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М., 2001. С. 361.

Верховный Совет РФ принял решение о созыве десятого чрезвычайного (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации. К Дому Советов начали стягиваться сторонники принятых российскими депутатами решений — защитники действовавшей Конституции (Основного Закона) России. Некоторые исследователи называют их «защитниками Конституции 1978 г.», однако после поправок 1990–1993 годов это все-таки была уже иная, хотя и противоречивая в некоторых принципиальных положениях Конституция демократической России.

Президентская сторона продолжала наращивать давление, до поры до времени оно было дозированным и даже с «компенсациями». По наблюдению И.Г. Шаблинского, с 22 сентября по 1 октября 1993 г. Б. Ельцин напористо прессингует по всему «правовому полю», едва ли не каждый день появляются его новые указы. «Смысл этих актов — стремление примирить противников Указа о «поэтапной конституционной реформе» с его важнейшими пунктами... хоть как-то компенсировать им предполагаемый экономический и моральный ущерб, сбалансировать исходные условия нового раунда борьбы за власть»¹. Впрочем, далеко не все эти акты² достигли своей цели.

23 сентября 1993 г. в 22 часа открылся десятый Съезд народных депутатов Российской Федерации³. Политические противники и критики Съезда утверждают, что он не состоялся, считая его «собранием депутатов, назвавшимся десятым Съездом, никогда не имевшим законного кворума»⁴. Депутатское большинство, так же как и Президент, действо-

¹ Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989–1995 гг.). М., 1997. С. 176.

² Следует упомянуть, в частности: изданный 25 сентября 1993 г. в порядке борьбы за отдельных борцов парламентского фронта Указ Президента РФ № 1435 «О социальных гарантиях для народных депутатов РФ созыва 1990–1995 гг.», суливший депутатам материальные льготы и крупное единовременное вознаграждение; Указ № 1433 «Об имуществе Верховного Совета РФ», предусматривавший передачу имущества Администрации Президента РФ; Указ Президента РФ № 1446 «О Комиссии по передаче дел Верховного Совета РФ», председателем которой стал вчерашний член Президиума ВС РФ А.П. Починок; Указ № 1508 от 30 сентября «О повышении должностных окладов работникам органов представительной и судебной власти, прокуратуры РФ».

³ В 2008 г. его материалы были опубликованы в завершившем серию стенографических отчетов всех СНД РСФСР/РФ 1990–1993 годов томе «Десятый (чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 21 сентября — 4 октября 1993 года. Стенографический отчет». М.: Издательство РГТЭУ, 2008.

⁴ 23 сентября к открытию Съезда прибыло 638 н. д. РФ (кворум, по мнению президентской стороны, составлял 693 н. д. РФ; по мнению председательствующе-

вало в чрезвычайных обстоятельствах. Революционные эпохи, к сожалению, рвут преемственность и законность — так было всегда и везде. Тем не менее в данной статье автор использует определения «десятый чрезвычайный (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации» и «Президент Российской Федерации», а не их суррогатные политизированные «антонимы».

В условиях неисполнения решения Конституционного Суда РФ ожидаемым стало утверждение закона, согласно которому лица, находившиеся на государственной службе в органах исполнительной власти РФ, не могли являться народными депутатами РФ.

В Постановлении от 24 сентября 1993 г. «О политическом положении в Российской Федерации в связи с государственным переворотом» Съезд оценил действия Президента РФ Б.Н. Ельцина как государственный переворот и подтвердил, что его президентские полномочия прекратились¹. Следом был принят июльский Закон РФ № 5810-1 «О порядке принятия Конституции Российской Федерации» с существенно видоизмененной ответственностью за его умышленное нарушение².

Принципиально важным решением Съезда (с точки зрения оценки произошедшего позже) стало Постановление «О досрочных выборах народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации», принятое вечером того же дня благодаря усилиям конструктивного крыла депутатов³. Съезд нашел в себе силы исправить промах пред-

го, кворум считался от 941 н. д. РФ, но это решение ВС РФ еще предстояло подтвердить; на 10 час. 24 сентября зарегистрировались уже 653 н. д. РФ, а под утро 24 сентября — 689, но продолжавшие прибывать н. д. РФ уже не могли попасть в здание, блокада которого началась с 24 сентября (были стянуты подразделения московской милиции и внутренних войск МВД России). Как уверял мэр г. Москвы Ю.М. Лужков, «мы его [здание] заблокировали в четверг после нападения на штаб СНГ с тем, чтобы не дать возможности оружию выплескиваться снова на улицы Москвы». Цит. по: «Осень-93». С. 325.

¹ См. с. 715–716 данной книги.

² Согласно ст. 7 Закона не применялись сроки давности к должностным лицам, совершившим государственные преступления, связанные с умышленным нарушением должностным лицом РФ установленного Законом порядка принятия Конституции РФ, принятием или подписанием им документа, полностью или частично заменяющего Конституцию (Основной Закон) РФ, временным приостановлением действия отдельных ее статей с нарушением порядка, установленного Конституцией, а также умышленным неисполнением решения, принятого всенародным голосованием (референдумом). См. с. 719 данной книги.

³ Проект постановления был подготовлен совместно Председателем Совета Национальностей ВС РФ Р.Г. Абдулатиповым и ответственным секретарем Конституционной комиссии О.Г. Румянцевым, доработан в редакционной комиссии.

будущего, девятого СНД РФ, излишне самоуверенно отвергшего в марте 1993 г. внесенный Б.Н. Ельциным, Р.И. Хасбулатовым, В.Д. Зорькиным и В.С. Черномырдиным проект «конституционного соглашения», ключевой пункт 2 которого как раз предусматривал назначение одновременных досрочных выборов народных депутатов РФ в двухпалатный высший законодательный орган государственной власти и Президента РФ на 28 ноября 1993 г.¹

Теперь десятый Съезд постановил провести выборы не позднее марта 1994 г. *при условии нормальной конституционной деятельности органов представительной, исполнительной и судебной власти, а также обеспечения плюрализма мнений в средствах массовой информации.* Принятием данного решения была подведена черта под первым этапом событий, которые дальше могли развиваться либо по пути выполнения условий данного «нулевого варианта», либо по пути боевых действий.

Последующие дни прошли в борьбе за эти альтернативные сценарии.

Президент предпринял свои меры: Указом № 1434 объявил о проведении 12 июня 1994 г. досрочных президентских выборов², Указом № 1438 сформировал Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (Председателем которой назначил Н.Т. Рябова). Одновременно принимались меры по ужесточению исполнительной дисциплины³.

¹ См. подробнее: с. 59–60, с. 799–800 Книги 1 Тома 4 настоящего издания.

² Позже, 6 ноября 1993 г., Президент объявил, что более не считает себя связанным Указом от 25 сентября № 1434 «О досрочных выборах Президента РФ».

³ Упомянем распоряжение Совета министров — Правительства РФ от 25 сентября 1993 г. № 1698-р «О средствах массовой информации в период поэтапной конституционной реформы» (в знак протеста против неприкрытой цензуры Г.О. Павловский ушел с поста руководителя информационного агентства «Постфактум», выразив протест против нового информационного порядка); Указ Президента РФ № 1452 «Об ответственности лиц, противодействующих поэтапной конституционной реформе», согласно которому должностные лица в случаях отказа исполнять решения Президента РФ и Правительства РФ либо им противодействующие подлежали увольнению; Указ № 1465 от 27 сентября «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в РФ», которым было установлено важное для будущего Федерации положение, ранее вызывавшее бесконечные споры с регионами (как говорится, нет худа без добра!): по предметам исключительного ведения РФ и совместного ведения органы исполнительной власти субъектов РФ входят в единую систему исполнительной власти в РФ и подчиняются Правительству РФ; наконец, Указ Президента РФ от 29 сентября № 1504 «О взаимодействии Совета Министров —

Продолжалось правовое обеспечение мероприятий «поэтапной конституционной реформы». 26 сентября была образована Комиссия законодательных предположений при Президенте РФ, председателем которой был назначен член Конституционной комиссии, активный участник Конституционного совещания М.А. Митюков. «Комиссия Митюкова» работала в нескольких направлениях: создание концепции будущего парламента; разработка законопроектов о статусе депутатов Государственной Думы и Совета Федерации (в первом созыве были именно депутаты СФ), а также Регламентов палат; наконец, подготовка ряда законопроектов, с ходу запускавших деятельность нового парламента¹. 30 сентября распоряжением № 668-рп была образована рабочая группа по правовому обеспечению выполнения Указа № 1400 (руководитель: С.М. Шахрай; члены группы: Ю.М. Батулин, Ю.Х. Калмыков, А.А. Котенков, М.А. Митюков, С.А. Хохлов, И.Г. Цыганенко).

Между тем накал противостояния нарастал. Прибывавшие на Красную Пресню граждане образовали бессрочный митинг в поддержку Верховного Совета. Неуступчивость народных депутатов РФ ширила число их сторонников в столице и во многих регионах, что привело к активизации давления на Дом Советов: утром 28 сентября началось его полное блокирование; подъезды и подходы к зданию были перекрыты поливальными машинами, вдоль ограждений протянулась «спираль Бруно»².

Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ в период поэтапной конституционной реформы».

¹ Позже, в ноябре 1993 г., как вспоминает М.А. Митюков, обсуждалась идея преобразования данной Комиссии в Государственный Совет — орган предварительного конституционного контроля проектов законов; идея осталась нереализованной.

² Спираль Бруно — противопехотное заграждение в виде цилиндрической спирали диаметром 70–130 см, сплетенной из нескольких пересекающихся нитей колюче-режущей проволоки; запрещена к применению на гражданских объектах Женевской конвенцией 1947 г. Когда Комиссия ГД ФС РФ попыталась установить, кто из должностных лиц принял решение об организации полной блокады Дома Советов, первый зам. Министра внутренних дел РФ В.А. Васильев заявил: «Документов, подтверждающих решения МВД России об ограничении доступа в здание Дома Советов РФ продовольствия и медикаментов, а также о временном запрещении движения транспорта и пешеходов в районе Дома Советов РФ и обещание лицам, находившимся в Доме Советов РФ и желавшим его покинуть, возможности свободного выхода из здания и с прилегающей к нему территории, в МВД России нет». См.: Доклад Комиссии ГД ФС РФ по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября — 5 октября 1993 года.

В Кремле собрался Совет Безопасности¹. Было принято решение установить для Дома Советов крайний «срок сдачи оружия — 4 октября»².

Между тем парламент настаивал на политическом решении, предусматривавшем отмену Указа № 1400 и связанных с ним решений десятого Съезда с последующим проведением одновременных выборов депутатов и Президента, в чем получил поддержку Конституционного Суда РФ и руководителей многих регионов. Вопрос о политическом решении стал главным предметом челночной дипломатии отдельных политиков³.

29 и 30 сентября в Москве в здании Конституционного Суда прошло Совещание субъектов Федерации (первоначально названное Советом Федерации) с участием руководителей и представителей органов государственной власти и управления 62 регионов, а также народных депутатов РФ, потребовавшее от федеральных органов исполнительной власти, Правительства РФ и Съезда реализовать политическое соглашение об одновременных досрочных выборах Президента и высшего законодательного органа РФ не позднее первого квартала 1994 г.⁴ В случае невыполнения требования о прекращении блокады Дома Советов руководители регионов пообещали принять все необходимые меры экономического и политического воздействия, обеспечивающие восстановление конституционной законности в полном объеме.

На Совещании выступил представитель Патриарха Московского и Всея Руси Алексия Второго архимандрит Феофан, ознакомивший участников с призывом Патриарха к конфликтующим сторонам сесть за стол переговоров, для чего Патриарх предложил свою резиденцию в Свято-Даниловом монастыре.

На встрече с руководством Объединенного комитета Демократических организаций России Б.Н Ельцин заявил о неприемлемости «нулевого варианта» для разрешения политического кризиса. «Нулевой вариант» был отодвинут представителями Президента и на переговорах, проходивших в рамках посреднических усилий Русской Православной Церк-

¹ *Хасбулатов Р.И.* Великая российская трагедия. Т. 2. М., 1994. С. 292.

² *Ельцин Б.Н.* Записки Президента. М., 1994. С. 375.

³ В частности, автор этих строк вышел из Дома Советов РФ 28 сентября по согласованию с А.В. Ружким и Р.И. Хасбулатовым для ведения таких переговоров: 28–30 сентября состоялись конфиденциальные встречи с М.С. Горбачевым, В.Д. Зорькиным, В.С. Черномырдиным, О.И. Лобовым, В.Ф. Ериным, П.С. Грачевым, А.М. Миграняном, Г.А. Сатаровым, В.Ф. Комчатковым, К.Н. Илюмжиновым, Р.С. Аушевым, Д.О. Рогозиным, Патриархом Алексием Вторым и Митрополитом Кириллом.

⁴ См. с. 731–733 данной книги.

ви с 1 по 3 октября¹: политические вопросы, по их мнению, можно было рассматривать лишь на втором этапе, после реализации подписанного Протокола первого этапа — предусматривавшего безоговорочный сбор и складирование нештатного оружия², находившегося в Доме Советов, и необходимое восстановление систем обеспечения здания Дома Советов; исполнение задач второго этапа (до которого дело так и не дошло) должно было, по мнению С.А. Филатова, происходить при согласовании и выполнении правовых и политических гарантий³. 1 октября в 2 часа 40 мин. забрезжил лучик надежды: в целях снятия остроты противостояния Протокол № 1 был подписан представителями сторон в составе С.А. Филатова, О.Н. Сосковца, Ю.М. Лужкова, В.С. Соколова и Р.Г. Абдулатипова; но вскоре он был денонсирован в Доме Советов, подписание было названо ошибочным, так как предварительно не были выработаны условия вхождения в конституционное поле в соответствии с решениями десятого Съезда народных депутатов⁴.

Между тем небольшая группа членов и экспертов Конституционной комиссии в порядке реализации важного политического Постановления Съезда от 24 сентября 1993 г. № 5813-1 оперативно подготовила пакет документов по правовому обеспечению досрочных выборов депутатов и Президента. Главный из них — проект закона РФ о конституционной реформе⁵ был передан Председателю и судьям Конституционно-

¹ См. с. 737 данной книги.

² Согласно распоряжению Президента РФ № 651-рп «О передаче Департамента охраны Верховного Совета РФ МВД России» он передавался в МВД, «в том числе в оперативное подчинение». См.: САПП. 1993. 27 сентября. № 39. Ст. 3611.

³ «Осень-93». С. 326

⁴ На утреннем заседании Съезда Председатель Совета Республики ВС РФ В.С. Соколов был вынужден признать, что он не имел полномочий от Съезда для подписания Протокола № 1 на переговорах в Свято-Даниловом монастыре, что вызвало создание новой депутатской группы для ведения переговоров, которая должна была руководствоваться условиями, изложенными в предложенном зам. Председателя ВС РФ Ю.М. Ворониным и одобренном на заседании СНД «Плане действий по разблокированию Дома Советов России». См. также с. 738 данной книги.

⁵ Законопроект о конституционной реформе состоял из четырех частей: изложения в новой редакции глав Конституции о федеральной законодательной власти, Президенте РФ и федеральной исполнительной власти; дополнительной главы о Совете субъектов РФ; порядка деятельности противоборствовавших сторон (высших органов федеральной власти) в период до выборов; наконец, норм, обеспечивающих проведение досрочных выборов. Предполагалось, что проект закона мог быть внесен Конституционным Су-

го Суда РФ, А.В. Руцкому, ряду руководителей субъектов Федерации. 3 октября автор этих строк по возвращении в Дом Советов с многодневных переговоров и участия в работе Совещания субъектов Федерации завизировал законопроект у секретаря Президиума ВС РФ В.Г. Сыроватко для раздачи депутатам в целях рассмотрения десятым чрезвычайным Съездом. Днем 3 октября 1993 г. представительный и законодательный орган государственной власти Российской Федерации продолжал выполнять законотворческую функцию, причем с соблюдением парламентских процедур.

Однако вихрь последовавших событий смял надежду на политический компромисс и соблюдение конституционной законности.

Второй акт драмы завершился предсказуемым образом: взрывом накалявшихся в течение двух недель страстей и нервов. Ставшие, увы, привычными локальные столкновения сотрудников милиции и военнослужащих внутренних войск со сторонниками ВС РФ переросли в столкновения массовые при попытке провести колонну участников митинга в поддержку Верховного Совета с Октябрьской площади к Дому Советов, в результате чего здание Верховного Совета было разблокировано. Как установила позже парламентская комиссия, при прорыве оцепления в районе мэрии г. Москвы против демонстрантов было применено огнестрельное оружие на поражение, что повлекло захват зданий мэрии и гостиницы «Мир», где располагался оперативный штаб ГУВД Москвы, членами дополнительных охранных подразделений Верховного Совета и демонстрантами¹. Было принято решение прервать переговоры в Свято-Даниловом монастыре до 20 часов; к означенному времени представители сторон на переговоры не прибыли, неявка была зафиксирована представителями РПЦ и Конституционного Суда РФ.

К вечеру 3 октября в столице России на время воцарилась полная неопределенность — что из себя представляет федеральная государственная власть.

В 18 часов Б.Н. Ельцин освободил А.В. Руцкого от должности Вице-президента РФ, ввел режим чрезвычайного положения в г. Москве

дом РФ на Совет субъектов РФ для согласования и затем на Съезд народных депутатов РФ для утверждения. Над документами работали, прежде всего, В.И. Лафитский, О.Г. Румянцев и К.В. Янков при экспертном участии В.Д. Зорькина. См.: «Конституционный вестник». № 1 (17). 1994 г., а также с. 743–754 данной книги.

¹ См. п. 7 Заключения Комиссии ГД ФС РФ по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября — 5 октября 1993 г.

и обратился к москвичам с просьбой «поддержать законную власть»¹. В 19 часов В.С. Черномырдин принял В.Д. Зорькина, который еще раз попытался договориться о принятии «нулевого варианта». С 19 час. 26 мин. до 22 час. 15 мин. произошли трагические столкновения у телецентра «Останкино». Телевидение транслировало эмоциональные призывы государственных и общественных деятелей — сторонников Президента к москвичам, которые стали собираться возле здания Моссовета. На совещании в Министерстве обороны в российском военном командовании обозначился раскол по вопросу применения войск в Москве². В Кремле, где высшее политическое руководство России также обсуждало этот вопрос, были определены безотлагательные меры по обеспечению чрезвычайного положения и отдан приказ о вводе в Москву подразделений российской армии для подавления сторонников Верховного Совета.

4 октября между 7 и 9 часами утра начался обстрел здания Белого Дома из пушек и крупнокалиберных пулеметов БТР, БМП и танков, здание загорелось в районе башни³. В темном зале Совета Национальностей Дома Советов Российской Федерации с переклички-регистрации народных депутатов РФ началось последнее заседание Съезда, принявшего обращение к гражданам России⁴. Вскоре последовал захват здания⁵. После выхода из здания основной части народных депутатов А.В. Руцкой и Р.И. Хасбулатов в 18 часов были арестованы начальником Службы безо-

¹ Режим чрезвычайного положения в г. Москве продолжался до 5 часов 18 октября 1993 г.

² Е.Т. Гайдар: «...решение принималось в ночь с 3-го на 4-е, когда стало абсолютно очевидно, что, если военные не начнут действовать, мы сами раздавим тех, кто начал беспорядки. Атмосфера была напряженной. Предлагался и второй вариант: мы просто раздадим своим сторонникам автоматы. За Ельцина на то время было 85% человек, а против — всего 15%. Так что мы могли бы проиграть, только если бы были абсолютно беспомощны. Просто при втором варианте было бы гораздо больше крови. Когда военные поняли, что в случае чего мы просто возьмемся за оружие, тогда они и начали действовать. Это было примерно в 2 часа ночи». (Уроки Октября // Новое время (The New Times). № 39 (85). 2008. 29 сент. С. 12–21.)

³ В 7 час. 25 мин., разрушив баррикады у Дома Советов, на площадь Свободной России прорвались пять БМП. Около 8 часов БТР и БМП начали расстреливать баррикады и открыли прицельный огонь по окнам Дома Советов.

⁴ См. с. 765–777 и 778–782 данной книги.

⁵ См. подробнее: *Говорухин С.Н.* Великая криминальная революция. М., 1995; *Зайцев Г.Н.* «Альфа» — моя судьба. М., 2007. С. 14–29.

пасности Президента РФ А.В. Коржаковым¹ и в сопровождении сотрудников спецподразделений «Альфа» и «Вымпел» этапированы в СИЗО МБ России «Лефортово». Перестрелка в Доме Советов продолжалась до вечера 5 октября. По данным комиссии Государственной Думы, в ходе трагических событий погибло около 200 человек², не менее 1000 человек получили ранения или иные телесные повреждения различной тяжести³.

...Солнечное утро следующего дня (в столице стояло бабье лето) находилось в кричащем контрасте с дымившимся обуглившимся бывшим зданием бывшего парламента и с подавленной общественной атмосферой. Победившая сторона начала зачищать и реорганизовывать правовое пространство, что продолжалось всю оставшуюся часть октября 1993 г. 5 октября был распущен Моссовет и районные Советы в столице. Вместо В.Г. Степанкова на должность Генерального прокурора РФ Указом № 1584 был назначен А.И. Казанник. Указом № 1587 Президент определил комплекс мер по ликвидации последствий «попытки вооруженного государственного переворота». Были отстранены от должности некоторые главы администраций регионов, в т.ч. Брянской, Новосибирской, Амурской, Белгородской областей. Президент РФ принял решение о нераспространении государственных гарантий социальной защиты на отдельных бывших народных депутатов РФ.

Основы правового регулирования в новых условиях «поэтапной конституционной реформы в РФ» были определены 7 октября Указом № 1598. Подтверждалось действие принятых до 21 сентября 1993 г. и вступивших в силу законов РФ, постановлений СНД РФ и ВС РФ, а также законодательства бывшего СССР в части, не противоречащей законодательству РФ, принятому после 12 июня 1990 г. При этом устанавливалось, что до начала работы Федерального Собрания правовое регу-

¹ Произошло это на глазах автора этих строк, которому А.В. Коржаков, коллега по работе с Б.Н. Ельциным в 1990–1993 годов, подал знак — оставаться в подезде № 1 взятого здания. В это же время правоохрнительными органами были арестованы В.А. Ачалов, В.П. Баранников и А.Ф. Дунаев.

² «По уточненным официальным данным», подтвержденным Генпрокуратурой РФ 27 июля 1994 г., число погибших составило 147 чел.; Главное медицинское управление Москвы представило сведения о 152 чел. («Осень-93». С. 530–533, 523–525), при этом, по сообщению следственной бригады Генпрокуратуры о результатах предварительного следствия на 24 мая 1994 г., «сведениями о численности погибших внутри Белого Дома следствие не располагает».

³ См.: Доклад комиссии Государственной Думы Федерального Собрания РФ по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября — 5 октября 1993 года. М., 1999.

лирование по отнесенным к компетенции Съезда и Верховного Совета РФ вопросам республиканского бюджета РФ, федеральных налогов и сборов, банковской, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, валютно-финансового и таможенного регулирования, денежной эмиссии, земельной реформы, собственности, федеральной государственной службы и социальной защиты населения осуществляется Президентом РФ¹. Произошло фактическое замещение законов президентскими указами². Правом официального внесения на рассмотрение Президента РФ проектов его указов наделялись Правительство, руководители органов власти и управления субъектов Федерации, председатели Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка и Комиссия законодательных предложений при Президенте РФ. Примечательно, что о Конституционном Суде не было сказано ни слова.

Высшему органу судебной власти по защите конституционного строя Президент уделил внимание в другом своем Указе от 7 октября 1993 г. — № 1612 «О Конституционном Суде РФ», где обвинил суд в том, что тот «дважды в течение 1993 г. своими поспешными действиями и решениями ставил страну на грань гражданской войны» и «из органа конституционного правосудия превратился в орудие политической борьбы, представляющее исключительную опасность для государства»; на него была возложена ответственность за «пособническую роль в трагическом развитии событий 3–4 октября 1993 г. в г. Москве»³. Было предписано не созывать его заседаний до принятия Конституции РФ⁴.

В итоге, с октября 1993 г. по февраль 1995 г. Россия жила без Конституционного Суда: хотя формально он не был распущен, но деятельность его была приостановлена и возобновилась лишь после принятия Феде-

¹ См. с. 787–789 данной книги.

² См. также: Зуйков А.В. Расширение компетенции института президентства нормативными актами Президента РФ в 1991–1993 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 25.

³ См. с. 790–791 данной книги.

⁴ Б.Н. Ельцин собирался распустить КС РФ, однако Руководитель его Администрации С.А. Филатов убедил Президента не делать этого и предложил своеобразный компромиссный вариант: отставка Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина. (См.: Филатов С.А. Совершенно не секретно. М., 2000. С. 321–322). Большую роль сыграл ставший и.о. Председателя КС РФ Н.В. Витрук, убедивший сохранить деятельность КС, направив ее на подготовку проекта ФЗ «О Конституционном Суде РФ».

рального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г. и пополнения состава Суда.

Большинство других решений в дни октябрьского «президентского правления»¹ также входило в прямое противоречие с Конституцией (Основным Законом) РФ 1978 г. с последующими дополнениями и изменениями, хотя действие ее было прекращено только 25 декабря 1993 г.

...Как уже упоминалось, Указом от 15 октября 1993 г № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» Президент назначил *всенародное голосование по проекту Конституции* на один день с ранее назначенными выборами депутатов 12 декабря 1993 г.²

И здесь мы возвращаем наше повествование к завершающей стадии доработки указанного проекта.

Завершение подготовки проекта Конституции (11 октября — 10 ноября 1993 года)

Попытка возобновить работу над проектом Конституции была предпринята Президентом вскоре после 21 сентября, когда он инициировал, по сути дела, второй этап деятельности Конституционного совещания (первый, напомним, продолжался с 5 июня по 12 июля 1993 г.), распорядившись провести в Москве 25 сентября совместное заседание групп № 3, 4 и 5 Конституционного совещания, преобразованных в его Общественную палату (координаторы А.А. Собчак и В.Л. Шейнис). Понятно, что в те горячие дни Общественная палата проектом Конституции не занималась, ее членов единожды срочно собрали лишь для обсуждения проектов положений о федеральных органах власти и о выборах. Позже

¹ Следует упомянуть Указ Президента РФ № 1597 от 7 октября 1993 г. «О порядке назначения и освобождения от должности глав администрации краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения»; Указами № 1617 от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» и № 1760 от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ» было «покончено с Советской властью» — прекращены полномочия Советов всех уровней; Указ Президента РФ № 1723 от 22 октября 1993 г. установил основные начала организации государственной власти в субъектах РФ.

² Как утверждает С.А. Филатов, идею совместить выборы в неконституционированное на тот момент Федеральное Собрание с референдумом по новой Конституции предложил (по совету известного французского правовед М. Лесажа) близкий соратник Б.Н. Ельцина, в 1988-1990 годах член Межрегиональной группы н. д. СССР Ю.А. Рыжов, бывший тогда Послом во Франции. (См.: *Филатов С.А.* Указ. соч. С. 325.)

проект Конституции стал предметом рассмотрения в образованной летом Комиссии конституционного арбитража; в созданной 11 октября на базе 1-й и 2-й групп Конституционного совещания Государственной палате (координаторы Б.А. Золотухин и А.М. Яковлев) и четырежды — в Общественной палате, подготовившей и утвердившей поправки в 16 статей проекта¹. Пленарных заседаний Конституционного совещания в осенний период уже не созывали. Дискуссии с 15 по 29 октября ежедневно проводились в рабочей комиссии.

Заседаниями палат 28–30 октября 1993 г., рабочей комиссии по доработке проекта 29 октября и Комиссии конституционного арбитража от 1 ноября была в основном закончена работа Конституционного совещания над проектом Конституции РФ. Созданная по поручению Президента РФ рабочая группа (в составе А.С. Белякова, Ю.М. Лужкова, В.Н. Степанова, А.А. Собчака, С.М. Шахрая, М.А. Митюкова, Б.Н. Топорнина и др.) внесла, по свидетельству М.А. Митюкова, в текст проекта последние изменения, которые касались редакции статей 11 (часть 2), 66, 73 и 76². Но это были не последние изменения текста.

Вплоть до 8 ноября текст проекта Конституции РФ продолжали править по предложениям Президента и органов Конституционного совещания в Администрации Президента. На практике внесение изменений в текст проекта осуществлялось небольшой группой приближенных к Президенту лиц, куда входили, прежде всего, С.А. Филатов, С.М. Шахрай, А.А. Котенков, а также А.Я. Слива³.

Приближался день голосования. 3 ноября 1993 г. в Кремле Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин провел последнее совещание по проекту новой Конституции с руководителями представительных и исполнительных органов власти субъектов Федерации. 5 ноября он рас-

¹ Шейнис В.Л. Указ. соч. Т. 2. С. 454–469.

² Митюков М.А. Правовая природа, организация и деятельность Конституционного совещания 1993 года // Меняясь сам, изменял мир к лучшему. Материалы научной конференции, посвященной памяти Г.В. Барабашева. Москва, 17 ноября 2004 г. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2005. С. 40.

³ Завершающая правка проекта осуществлялась А.Я. Сливой и начальником Государственно-правового управления Президента РФ А.А. Котенковым, сводившим тексты на своем служебном компьютере. Распечатанные тексты отправлялись из кабинета на ул. Ильинка в кремлевский кабинет С.М. Шахрая по факсу, который отправлял тексты с внесенной им правкой обратно. После того как проект Конституции РФ был одобрен, А.А. Котенков был уволен 15 декабря 1993 г.

порядился завершить работу над проектом, образовав группу по его техническому редактированию. На следующий день было определено, что проект Конституции, представляемый на всенародное голосование, представляется Президентом 9 ноября для официального опубликования¹. 7 ноября С.А. Филатов направил проект Президенту на окончательный просмотр и утверждение последних изменений. 8 ноября Б.Н. Ельцин сначала собственноручно внес последние исправления, затем в 15 час. 15 мин. подписал проект Конституции Российской Федерации в печать².

По оценке заместителя ответственного секретаря Конституционной комиссии, неизменного активного участника Конституционного совещания с первого до последнего дня его работы В.Л. Шейниса, на всей октябрьско-ноябрьской правке версии проекта, одобренного Конституционным совещанием 12 июля 1993 г., «конечно, лежала печать октябрьской победы»; доработка в том, что касалось соотношения власти Президента и парламента, «уводила в обратную от компромисса сторону»³. В итоге последней доработки был получен, полагает В.Л. Шейнис, «четвертый вариант проекта Конституции»⁴, существенно отличавшийся от первых трех, но который «удалось освободить от ряда серьезных дефектов», в т.ч. дефектов проекта, подготовленного в апреле 1993 г. группой юристов по инициативе Президента.

Были внесены изменения, направленные на усиление властных полномочий Президента. По-новому взглянули на отражение в Конституции принципа разделения властей: в существующем проекте, по словам С.А. Филатова, «этот принцип был доведен до абсурда, а октябрьские события убедительно доказали, что чрезмерный упор на разделение властей

¹ См. с. 834 данной книги.

² Проект Конституции РФ с заключительной правкой Президента РФ см.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. М., 1996. С. 473–572.

³ В частности, автор упоминает множество примеров «бетонирования позиций Президента за счет парламента» (снятие верхнего возрастного ценза в 65 лет для избрания Президента, сокращение нормы об отрешении Президента от должности, формирование Совета Безопасности Президентом единолично, назначение им Председателя Правительства с согласия Государственной Думы, право Президента представлять одно и то же лицо на пост премьер-министра под угрозой роспуска Думы, право отправлять в отставку Правительство без согласия Думы, и др. новеллы) // *Шейнис В.Л.* Указ. соч. Т. 2. С. 457, 462.

⁴ Первым вариантом был проект Конституционной комиссии, вторым — «президентский» проект, третьим — интегрированный проект Конституционного совещания июля 1993 г. // *Шейнис В.Л.* Указ. соч. Т. 2. С. 478–479.

ведет к их конфронтации»¹. Ему вторил А.А. Собчак: именно «излишки парламентаризма» привели страну к событиям 3–4 октября, парламентская республика не приемлема для России² (хотя парламентаризм — это как раз отсутствие разделения властей).

Было восстановлено давнее положение первого проекта Конституционной комиссии о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (часть нынешней статьи 12 Конституции РФ); положение главы 9 о невозможности пересмотра главы 2 Федеральным Собранием (статья 135). Существенным изменениям подверглись нормы о федерализме, происходило восстановление позиций сторонников конституционной, а не договорной Федерации, что во многом соответствовало предложениям Конституционной комиссии, не раз подвергавшейся ранее за это нападкам³. Здесь твердую позицию занял Президент, к которому не могли не потянуться реорганизованные региональные элиты. В раздел второй «Заключительные и переходные положения» проекта Конституции РФ была введена ключевая норма части четвертой пункта 1, согласно которой в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора действуют положения Конституции.

Одним из камней преткновения оставался конституционный статус Совета Федерации. В федеративном государстве, какой стремилась стать Российская Федерация, у органа, представляющего интересы ее субъектов, оказалась сложная судьба. Закрепленный в Конституции 1993 г. статус СФ был определен уже после окончания работы Конституционного совещания. Был исключен долго висевший над конституционной реформой вопрос о закреплении за республиками и автономиями половины мест в верхней палате. В части 2 статьи 95 проекта после слов «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской

¹ Пресс-конференция Сергея Филатова. Проект Конституции освободят от компромиссов. Коммерсантъ. 1993. 21 окт.

² Пресс-конференция А.А. Собчака. Коммерсантъ. 1993. 27 окт.

³ В частности, из проекта Конституции были изъяты тексты Федеративного договора, в проекте КК их не было вплоть до 4 июля 1993 г.; из статьи 5 проекта убрали определение республик как *суверенных* государств (решение принято лично Б.Н. Ельциным) и право республик устанавливать свое гражданство; создавать систему органов государственной власти в регионах надлежало в соответствии с установленными федеральным законом общими принципами; расширено было право КС РФ устанавливать соответствие актов субъектов РФ Конституции РФ по предметам, относящимся как к исключительному ведению РФ, так и совместному ведению РФ и ее субъектов.

Федерации» были добавлены слова: «по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти»; в переходных же положениях появились слова: «Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе». Проявившаяся в этой правке неопределенность статуса Совета Федерации остается особенностью Конституции РФ, открывая все новые возможности ее интерпретации¹.

9 ноября выступлением Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по Первому и российскому каналам телевидения был дан старт быстрой кампании по подготовке к всенародному голосованию по проекту Конституции Российской Федерации. «Проект, — подчеркнул Президент, — плод трехлетнего упорного труда. Над проектом работала Конституционная комиссия, затем Конституционное совещание. На последней стадии — его Общественная и Государственная палаты. В этом деле участвовали лучшие юридические силы страны. В тексте учтены многочисленные предложения и пожелания субъектов Федерации, политических и общественных организаций, научных коллективов, специалистов, граждан. Проект Конституции прошел экспертизы и у нас в стране, и за рубежом. Пролетан гигантский труд... Такой Конституции Россия еще не имела. Конституция России — это конституция демократической республики. Ни один человек, ни одно учреждение в государстве не вправе претендовать на всю власть»².

10 и 12 ноября проект Конституции Российской Федерации, выносимый на всенародное голосование, был опубликован в ряде центральных и региональных газет³.

Агитация и голосование по проекту Конституции РФ.

Вступление Конституции в силу.

11 ноября — 25 декабря 1993 г.

Месяц агитации за» и «против» опубликованного проекта Конституции Российской Федерации с 12 ноября до 10 декабря 1993 г. пролетел

¹ Так, Президент РФ Д.А. Медведев заявил 5 ноября 2008 г., что Совет Федерации должен формироваться только из числа лиц, избранных представительными органами власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации.

² См. с. 849–850 данной книги.

³ Российские вести. 1993. 10 ноября — Прил.: с. I–III (Документы); Российская газета. 1993. 10 нояб. С. 3–6; Московская правда. 1993. 11 нояб. С. 9–10, 15; Известия. 1993. 10 нояб. С. 3–5; Правда. 1993. 10 нояб. С. 4; 11 нояб. С. 2; 12 нояб. С. 2.

быстро. Впрочем, обсуждение проекта шло в условиях растущей политической апатии; внимание больше привлекала избирательная кампания, впервые проходившая в условиях борьбы партийных списков.

Сторонники проекта активно выступали во всех СМИ, упирая, прежде всего, на восстановление порядка и политической стабильности, преимущества сильной исполнительной власти, механизмы укрепления Федерации и упрочения целостности страны¹. Оппоненты, напротив, критиковали, насколько это было возможно, черты абсолютизма, закреплявшие в новой Конституции сложившийся после 4 октября status quo, видя опасность в том, что долгосрочный стратегический документ используется для придания законности захвату власти, что приведет к наличию не работающей Конституции. На Конституционном совещании оппозиционных сил 3 декабря (да, такое было допустимо даже в той обстановке!) бывший глава Конституционного Суда В.Д. Зорькин признал, что в нынешнем состоянии Россия не может обойтись без сильной исполнительной власти (это была его стержневая тема, начиная с первых дней работы над проектом Конституции, еще в бытность экспертом Конституционной комиссии в 1990 г.), но при этом она должна быть уравновешена сильным парламентом.

Критику проекта Конституции терпели не всегда. Прозвучавшее 26 ноября предостережение Б.Н. Ельцина о том, что она недопустима, а те избирательные объединения, которые нарушат этот запрет, будут лишаться времени в прямом эфире, было подтверждено заявлением Государственно-правового управления Президента: лидеры избирательных объединений, призывающие к бойкоту референдума по Конституции, отвергают саму идею нового парламента, так как новый Основной закон является «единственным документом, закрепляющим структуру и порядок выборов в Федеральное Собрание»²; кандидатам, которые продолжают критиковать Конституцию, предложили отказаться от участия в выборах. 4 декабря председатель Правительственной комиссии по проведению всенародного голосования по проекту Конституции РФ В.Ф. Шумейко³ направил письмо в ЦИК России, в котором утверждал, что агитировать против проекта Конституции можно только при условии снятия с регистрации своих объединений и кандидатур, и просил рассмотреть

¹ См. Раздел VII «Мнения» данной книги.

² См. с. 849–850 данной книги.

³ Указом Президента РФ от 22 сентября 1993 г. № 1407 предыдущий Указ от 1 сентября по первому заместителю Председателя Совета министров — Правительства РФ В.Ф. Шумейко утратил силу — в части отстранения того от должности.

факты агитации против проекта Конституции и снять с регистрации КПРФ и Демократическую партию России¹. Это требование Шумейко Центризбирком отклонил.

Всенародное голосование по Конституции Российской Федерации прошло 12 декабря 1993 г. одновременно с выборами в Совет Федерации и Государственную Думу первого созыва.

На основании протокола Центризбиркома от 20 декабря 1993 г. о результатах всенародного голосования комиссия постановила «признать всенародное голосование 12 декабря 1993 г. по проекту Конституции состоявшимся». ЦИК России признал, что Конституция принята всенародным голосованием. Согласно официальному сообщению, в голосовании приняли участие 58 миллионов 187 тысяч 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8 процента, из них 32 миллиона 937 тысяч 630 избирателей, или 58,4 процента избирателей, проголосовали «за»². Международные наблюдатели, впервые присутствовавшие на выборах в РФ, отметили, что это были «первые честные выборы в России за последние 75 лет»³.

Для полноты исторической картины отметим, что были и сомнения в официальных итогах голосования; ряд наблюдателей утверждали, что голосование 12 декабря 1993 г. не состоялось в целом по стране. Причем сомневающимися были как противники, так и соратники Б.Н. Ельцина⁴. Проверить эти утверждения было невозможно⁵. Бюллетени голосования 12 декабря 1993 г. были уничтожены, как утверждают — согласно телеграмме Центризбиркома⁶.

¹ Московские Новости. 1993. № 49. 5 дек. С. А2.

² В Центризбирком // Российская газета. 1993. 21 дек.; Постановление ЦИК России от 20 декабря 1993 г. № 142 // Российская газета. 1993. 25 дек. См. с. 870—871 данной книги.

³ Коммерсант. 1993. 14 дек.

⁴ По подсчетам Е.А. Лукьяновой, число голосов, поданных за Конституцию, составило 42,33% голосов от числа выданных бюллетеней и 23% от общего списочного числа избирателей; если бы Центризбирком руководствовался Законом РФ «О референдуме», то Конституция набрала бы 31% голосов «за». См. с. 1108—1118 данной книги. По данным экспертной группы А.А. Собянина (в 1990 г. — руководителя Секретариата Конституционной комиссии), за Конституцию проголосовало 43% избирателей. См.: *Собянин А.А., Суховольский В.Г.* Демократия, ограниченная фальсификациями: выборы и референдумы в России в 1993—1995 гг. М., 1995. См. также с. 1087—1100 данной книги.

⁵ См. с. 871—873 данной книги.

⁶ См.: *Исаков В.Б.* Госпереворот. Парламентские дневники. 1992—1993. М., 1995. С. 465.

Однако здесь вполне уместно вспомнить слова Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина из его Обращения к гражданам России от 21 сентября 1993 г. в части стремления «...изгнать из России ту изматывающую борьбу, от которой мы все давно устали». Да, все смертельно устали. Конституция Российской Федерации принесла некоторые правила успокоения и предотвратила сползание к вещам совсем страшным. Особенности ее принятия стали гораздо меньшим злом, нежели отсутствие Основного закона. Хотя почти все предвыборные объединения, за исключением двух «пропрезидентских» блоков — «Выбора России» и Партии российского единства и согласия С.М. Шахрая — выступали с критикой проекта Конституции до голосования, после него большей частью политических сил Конституция была воспринята обществом как неизбежная новая основа восстановления нормальной жизнедеятельности органов государственной власти Российской Федерации и база для преодоления трудностей. Была признана необходимость соблюдения и дальнейшего развития новой Конституции в соответствии с положениями ее главы 9.

...К вопросу о легитимности и конституционности новой Конституции Российской Федерации в 1994–1996 годов возвращались не раз¹.

В 1995 г. в КС РФ обратилась группа депутатов Государственной Думы с запросом о проверке конституционности Указа от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции РФ»². В Определении от 1 апреля 1996 г. Конституционный

¹ Примечательна полемика при открытии первой сессии Государственной Думы в январе 1994 г.: «*Бабурин С.Н.* Господин Митюков, как Вы прокомментируете предварительные заявления очень многих политических фракций о том, что на руководящие посты в Думе не должны назначаться народные депутаты, добровольно сложившие свои полномочия в период государственного переворота в обмен на пособия Президента и квартиру в Москве? Тем более что Вы были не только среди первых, но Вы горячо нас, остальных, агитировали последовать этому Указу Президента. *Митюков М.А.* Я отреагирую на это так: в соответствии с Указом Президента многие депутаты, которые не разделяли взгляды Президента, согласились избираться в этот нелегитимный, по их мнению, парламент. (*Аплодисменты.*)» // Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. 1994. Том 1. М., 1994. С. 304.

² По их мнению, Президент при издании вышел за пределы предоставленных ему Конституцией полномочий, вторгся в сферу полномочий законодательной власти, с точки зрения разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти. В запросе, поступившем в КС РФ 14 августа 1995 г., был поставлен вопрос о проверке соответствия Конституции РФ положения абзаца второго подпункта «и» пункта 2 статьи 22 Положения

Суд РФ установил, что в силу статьи 125 Конституции РФ и части первой статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» он не вправе проверять конституционность Конституции Российской Федерации, и что проверка конституционности нормативного акта, принятого до вступления в силу действующей Конституции, производится только по содержанию норм (ч. 2 ст. 86 ФКЗ), что он не правомочен проверить конституционность оспариваемого Указа № 1633 по означенным в запросе параметрам и отказал в его принятии к рассмотрению. Определение Конституционного Суда РФ является окончательным и обжалованию не подлежит¹. Вопрос считается закрытым.

Уже 24 декабря 1993 г. Президент приступил к началу реализации новой Конституции: подписал ряд указов, направленных на приведение законов РФ в соответствие с новой Конституцией, в том числе Указ № 2288 о мерах по приведению законодательства РФ в соответствие с ней, согласно которому признавались недействующими и не подлежащими применению «как противоречащие Конституции РФ» сразу 46 законодательных актов². Министерству юстиции в 3-месячный срок надлежало представить Президенту для внесения в Государственную Думу предложения об отмене законов РСФСР и законов РФ, противоречащих новой российской Конституции.

25 декабря 1993 г. по результатам всенародного голосования новая Конституция в соответствии с Указом Президента РФ от 6 ноября 1993 г. № 1845 «О проекте Конституции Российской Федерации, представляемом на всенародное голосование» была официально опубликована в «Российской газете» и вступила в силу на всей территории России³. Одновременно с этим с 25 декабря 1993 г. было прекращено действие Кон-

о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г. как вносящего изменения в норму действовавшего в тот период Закона РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР» о квоте голосов, необходимой для принятия Конституции. Заявители просили признать это положение не соответствующим Конституции РФ и предложить ЦИК России подвести итоги всенародного голосования 12 декабря 1993 г. по проекту Конституции РФ в соответствии с Законом РСФСР «О референдуме РСФСР». При подготовке данной книги текста указанного запроса в Архиве КС РФ обнаружить не удалось.

¹ См. с. 889–890 данной книги.

² В том числе были признаны утратившими силу преамбула, пп. 1–3, 9–12, 14–17 и два заключительных абзаца Указа от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ».

³ См.: Российская газета. 1993. 25 дек. С. 1, 3–6.

ституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой 12 апреля 1978 г., с последующими изменениями и дополнениями.

Начинался новый исторический период.

* * *

Принятием новой Конституции Российской Федерации была подведена черта под эпохой политической и конституционной реформы, начатой в 1989–1990 годах. Это была еще и личная политическая победа Б.Н. Ельцина, который сумел поддержать идею конституционного строя, создать и возглавить Конституционную комиссию, выполнив на посту ее Председателя свой долг: созданный с чистого листа в 1990 г. проект Конституции прошел сквозь все мыслимые и немыслимые испытания, сохранил значительную часть первоначального демократического замысла создателей, был «заточен» под традиционную для России авторитарную форму правления, стал одной из причин острейшей политической конфронтации и, несмотря ни на что, был доведен до логического конца — формального утверждения новой Конституции Российской Федерации.

История конституционного процесса 1990–1993 годов драматична и поучительна. Если, конечно, сегодняшние и завтрашние политики и правоведы смогут и захотят извлечь из нее уроки — серьезно и непредвзято.

Многомное наше издание подтверждает, что достоинствами своей новая Конституция в немалой степени обязана разработкам Конституционной комиссии. Но поскольку разработка Конституции происходила в условиях жесточайшего политического противостояния, это не могло не сказаться на юридическом качестве отдельных статей, что признал и сам Б.Н. Ельцин¹. Да, Конституция имеет ряд системных недостатков, но это документ конституционного строя, в рамках которого происходит развитие нашего общества и государства. И это главный итог деятельности Конституционной комиссии Российской Федерации. Можно лишь сожалеть о срыве принятия новой Конституции в 1991–1992 годах (что дало бы совсем иной старт новой России).

5 ноября 2008 г. в Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев выступил с инициативой внесения первых поправок в главы 4 и 5 Конституции, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. «Об укреплении российского государства. (Основные направления внутренней и внешней политики)». М., 1994. С. 11.

1. Вступительная статья

Через 15 лет после принятия Конституции РФ началась дискуссия по актуальным вопросам ее дальнейшего развития, которая будет затрагивать все более широкий круг вопросов и участников¹. Речь идет не только о восполнении пробелов и устранении противоречий в тексте Конституции, но и об обеспечении более строгого соблюдения положений об основах конституционного строя во всем ее тексте, о более полной реализации конституционных принципов в жизни, о многих правах и свободах и роли международного права в этой сфере, о многих институтах гражданского общества (которым в Конституции РФ явно не повезло) и целом ряде нерешенных вопросов системы органов публичной власти в России. Противоречия практического применения Конституции Российской Федерации, разумеется, мешают осуществлению не только государственного, но, что важнее, народного суверенитета, борьба за который находилась в основе устремлений подавляющего большинства участников конституционной реформы 1990–1993 годов.

Тем не менее Конституция 1993 г. содержит в себе программные направления движения общества и государства к конституционному строю современного не только технически, но и политически, и юридически модернизированного общества.

Эпоха реализации новой Конституции Российской Федерации продолжается.

¹ См., напр.: Конституционный вестник. Специальный выпуск. Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне). Международное исследование. Издательский центр Фонда конституционных реформ. Декабрь 2008. 1 (19). С. 281.