

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 23

Под редакцией доктора юридических наук

В.Ф. Воловича



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2005

КОНСТИТУЦИОННОЕ СОВЕЩАНИЕ 1993 г.: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

М.А. Митюков

Десять лет жизни нашей Конституции – это миг в истории, но в нем, пожалуй, спрессованы многие десятки лет, необходимых в обычных условиях эволюционного развития страны. Результатом этого стали новый конституционный и экономический строй, внешняя политика и стратегические подходы к будущему России.

К Конституции 1993 г. страна шла не простым путем, а через сложные политические, экономические противоречия, коллизии, многие из которых до сих пор не исчезли, а некоторые даже усложнились.

Необходимость в новой Конституции стала очевидной уже в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века. К ней подвели объективные причины, связанные не только с кризисом так называемого социалистического строя, но и с начавшимся поиском государственно-правовой модели для развития зарождающегося в "муках" демократического правового государства.

Первые демократические выборы 1989 и 1990 гг. создали ту политическую трибуну, с которой была заявлена идея о новой Конституции и предприняты первые шаги к ее материализации. На первом Съезде народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 г. была образована Конституционная комиссия во главе с Председателем Верховного Совета Б.Н. Ельциным. Естественно, что те исторические условия предопределили начало работы над проектом новой Конституции на основе Декларации от 12 июня 1990 г. "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" и в рамках существовавшего тогда Союза ССР.

В 1990–1992 гг. работа над проектом Конституции фактически осуществлялась по двум направлениям. Первое из них реализовывалось под эгидой Верховного Совета созданной Конституционной комиссией, где в конечном итоге пытались придать легитимность политическим идеям Р. Хасбулатова и О. Румянцева, соединить прошлое – "советскую модель" – с парламентской республикой. Эклектические варианты проекта Конституционной комиссии так и остались "памятниками" право-

вой мысли, породив сложные политико-юридические дискуссии. Однако нужно признать, что ряд положений, апробированных Конституционной комиссией, стали важным материалом для будущей Конституции.

Второе – практическое – направление отличалось стремлением создать новую Конституцию путем принятия серии кардинальных и концептуальных изменений и дополнений в действующую тогда Конституцию 1978 г. Его реализация осуществлялась стихийно, чаще всего под влиянием сиюминутных потребностей той или иной ветви власти, в том числе амбициозных устремлений Верховного Совета. В Конституцию было внесено поправок: в 1990 г. – 53; в 1991 г. – 29 и в 1992 г. – около 300¹.

Результаты оказались весьма противоречивы. С одной стороны, такие приобретения цивилизованного демократического государства, как закрепление путем поправок политического плюрализма, принципа разделения властей (в то время, конечно, весьма формального), учреждение института Президента и проведение первых его выборов, создание Конституционного Суда и основ для судебной реформы, включение в Конституцию содержания Декларации прав и свобод человека и гражданина и Федеративного договора, с другой стороны, большое количество изменений и дополнений в Конституцию привели к главному пороку – противоречию между старым и новым, возник серьезный дисбаланс законодательной и исполнительной властей. Конституционная декларация приверженности принципу разделения властей на практике сводилась на нет сохранением ст. 104 прежней Конституции РСФСР о полномочиях Съезда народных депутатов. Все это ослабляло государственную власть, что ставило под сомнение само продолжение строительства демократической российской государственности и судьбу реформ.

Каждое из названных направлений оказалось малопродуктивным. Первое в течение трех лет не могло выдать окончательный, одобренный Верховным Советом и субъектами Федерации проект, а второе направление вело к углублению конфронтации между ветвями власти, к ее ослаблению и всеобщей безответственности в конечном итоге.

Результаты апрельского референдума 1993 г. предопределили экономические и политические причины интенсивной подготовки проекта новой Конституции, концептуально отличающегося от тех подходов, которые господствовали в Конституционной комиссии и законодательной практике Верховного Совета.

¹ См.: *Шаблинский*. Пределы власти: Борьба за российскую конституционную реформу (1989–1995 гг.). М., 1997. С. 32–33.

29 апреля 1993 г. на совещании руководителей республик в составе Российской Федерации, глав администраций краев, областей, автономных образований и городов федерального значения Президент России Б. Ельцин среди политических причин, обуславливающих изменение хода работы над проектом Конституции, назвал следующие: "Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика мирным путем стала Российской Федерацией. Государство сменило не только свою "юридическую личность", но и общественный строй... а Конституция у нас пока старая, с большим количеством изменений и дополнений. Этот Основной Закон тянет государство назад, в прошлое. С прошлым, понятно, порвать нельзя, историческую память нужно сохранять, но надо идти вперед, жить по новым нормам и правилам, конечно, если эти правила соответствуют действительности, внутри не противоречат друг другу, как это имеет место в действующей Конституции. Поэтому Российской Федерации нужен новый Основной Закон"¹.

Тогда же Президентом, как Председателем Конституционной комиссии, был представлен проект новой Конституции. Проект был комплексным, он вобрал в себя все лучшее из получивших политический резонанс конституционных проектов, в том числе и идеи проекта, поддерживаемого Съездом. Он уже фактически был частично действующим, благодаря Федеративному договору. С точки зрения содержательной, как подчеркивал С.С. Алексеев, главными в этом документе являлись общезначимые ценности цивилизации, апробированные и действующие в мире, такие как свобода, собственность, обеспеченность личности, ее защищенность. В этом аспекте существенное влияние на проект имели идеи А.Д. Сахарова. Пять главных положений пронизывали проект: человек, крепкая стабильная власть, экономическая свобода на основе закона, правосудие и действительная Федерация².

В представленном Президентом проекте Конституции РФ были интегрированы положения, содержащиеся в проектах, подготовленных: рабочей группой Конституционной комиссии, рабочей группой под руководством С.М. Шахрая (вариант «О»)³, Международным фондом

¹ См.: Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. Т.1. М.: Юрид. лит., 1995. С. 4.

² Там же. С. 5.

³ Проект был подготовлен рабочей группой в составе: Е.Б. Абросимова, Н.П. Азарова, И.А. Бунин, А.В. Маслов, Г.В. Минх, Р.Г. Орехов, А.Я. Слива, О.А. Тарасов (см.: Архив Президента Российской Федерации. Ф. 92. Оп. 4. Д. 100. Л. 94–156).

«Реформа» (А.А. Мишин, Ю.И. Скуратов)¹ и рабочей группой РДДР (А.А. Собчак, С.С. Алексеев, Ю.Х. Калмыков, С.А. Хохлов и др.). Во всех этих проектах содержались положения о правах и свободах человека в России как демократическом, правовом, светском, федеративном государстве с республиканской формой правления. Эти базовые положения непосредственно отражены в «интегрированном» проекте. В нем в качестве исходного взят принцип президентской республики (в интерпретации А.А. Мишина и С.М. Шахрая). Непосредственно из проекта рабочей группы Конституционной комиссии в «интегрированный» документ включены преамбула, основные положения о народовласти и суверенитете, общие положения о правах и свободах (неотчуждаемость, равенство, пределы осуществления), положения о гражданстве, основных гарантиях прав и свобод, отдельных обязанностях граждан (защита Отечества, охрана окружающей среды), составе Российской Федерации и изменении границ между ее субъектами, положение о государственном языке, принципах правосудия.

Из проекта, подготовленного под руководством С.М. Шахрая, в «интегрированный» проект включены положения о защите прав и свобод, основные положения о государственном устройстве, правовой и судебной системах, местном самоуправлении. Используются также главные положения о двухпалатном парламенте, порядке принятия федеральных законов, порядке выборов и полномочиях Президента.

Проект Международного фонда «Реформа» использован как основа для определения ряда прав и свобод граждан (презумпция невиновности, недопустимость обратной силы закона, устанавливающего ответственность, обеспечение образования граждан, свобода творчества, общие принципы избирательного права, запрет цензуры). Из этого проекта заимствованы схема формирования двухпалатного парламента, положения о статусе Президента как главы государства, положение о компетенции высших судебных органов и принципах правосудия.

Проект РДДР использован при определении общих положений о Президенте как главе государства, принципах разделения властей, характеристике России как светского государства, положений о частной собственности, свободном обращении товаров, недопустимости обременительных налогов, порядке формирования Правительства и способах разрешения правительственного кризиса.

¹ Этот проект рассматривал президентскую республику американского типа и отличался, по мнению специалистов, от других (в числе прочего) хорошей юридической техникой (см.: Независимая газета. 1993. 11 марта; *Варламова Н.В.* Конституционный процесс в России (1990–1993 гг.). М., 1998. С. 36).

В «интегрированном» варианте проекта нашли отражение и выводы и положения, предложенные на совещании юристов у Президента РФ 9 апреля 1993 г.¹

Президентом была выдвинута идея подготовки проекта Конституции, его доработки в специально созданном широкопредставительном органе – Конституционном совещании. Эта идея во многом была необычна, ее эффективность и демократизм можно оценить уже сейчас, не дожидаясь оценки историков в будущем.

Первоначально, как известно, Президент колебался в выборе организационной формы создаваемого института по доработке проекта Конституции. На одном из апрельских совещаний с юристами он заинтересовался дореволюционным опытом разрешения кризиса, связанного с роспуском II Государственной думы (в либеральной до 1917 г. и в советской историографии именуемым «третьеиюньским государственным переворотом»). У него созрела мысль создать Конституционное собрание, или Конституционное совещание, и в таком альтернативном варианте она была высказана 29 апреля 1993 г. Как вспоминает помощник Президента Ю. Батурин, по его совету глава государства сделал акцент на более осторожном варианте – Конституционном совещании, дающем более широкий правовой простор для работы над проектом и последующих действий.

В отличие от Конституционной комиссии (в составе лишь 101 депутата), в Конституционном совещании над проектом Конституции работали по 4 представителя от каждого субъекта Российской Федерации, 65 представителей Президента и Правительства, 134 представителя федеральных органов государственной власти, в том числе 95 членов Конституционной комиссии, представители от каждой фракции народных депутатов Российской Федерации, 250 представителей местного самоуправления, политических партий, общественных организаций, массовых движений, профсоюзов, товаропроизводителей, предпринимателей, религиозных конфессий. В работе Конституционного совещания принимали участие представители Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генеральной прокуратуры, а также члены рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации. В общей сложности в работе Конституционного совещания участвовало не более 765 человек². Таким образом, *Конституционное совещание, по существу,*

¹ Архив Президента РФ (далее – АП РФ). Ф. 92. Оп. 4. Д. 459. Л. 104–105.

² В информации Управления делопроизводства Администрации Президента Российской Федерации о регистрации участников Конституционного совещания 10 июня 1993 г. по состоянию на 16 часов отмечалось, что всего должно быть участников совещания – 765, зарегистрировано – 586 (см.: АП РФ. Ф. 92.

представляло собой подобие Учредительного собрания, выражающего практически все спектры политической жизни государства¹.

Естественно, что вопрос о правовой природе Конституционного совещания является одним из дискуссионных в современном конституционном праве России. Сам Президент, открывая Конституционное совещание, подчеркивал его совещательно-согласовательное назначение. Подобную позицию высказал в литературе и С.А. Авакьян². В.Л. Шейнис, полагая, что Конституционное совещание не могло быть не чем иным, как консультативным органом, в то же время отмечал его «позитивную роль» в устранении либо смягчении ряда дефектов «президентского» проекта Конституции³. По мнению Н.В. Варламовой, созданное в июне 1993 г. Конституционное совещание рассматривалось как «промежуточная» стадия конституционного процесса (своего рода «предприятие»), необходимая для легитимации президентского проекта. С точки зрения репрезентативности этот орган формировался на основе делегирования и являлся «искусственно сконструированным представительством». Историческим аналогом подготовки проекта Конституции Российской Федерации 1993 г., а затем его принятием является конституционный процесс во Франции 1958 г.⁴ А.Н. Медушевский считает Конституционное совещание «по существу, конституирующей властью», сформированной исполнительной властью и находящейся в полной зависимости от нее. При этом автор не отрицает, что оно – аналог опыта подобных «институтов в разных странах Нового и Новейшего времени»⁵.

Легитимный характер Конституционному совещанию придавал не только его представительный характер, но и "мандат", данный Президенту Всероссийским референдумом 25 апреля 1993 г. и Федеративным договором от 31 марта 1992 г. Порядок работы Конституционного совещания также имел под собой организационно-правовую основу в виде Регламента, утвержденного Указом Президента от 2 июня 1993 г.

Оп. 461. Л. 127, 165). В литературе приводятся несколько иные данные, noticeably отличающиеся от названных (см.: Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации. М., 2002. С. 32).

¹ См. об этом: Митюков М.А. К истории создания Конституции РФ 1993 года // Актуальные проблемы правоведения в современный период. Ч. 1 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 1998. С. 3–10.

² См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 165.

³ См.: Шейнис В.Л. Российская Конституция 1993 года в исторической ретроспективе // Новый исторический вестник. 2002. № 3 (8). С. 12–14.

⁴ См.: Варламова Н.В. Указ. соч. С. 114–115.

⁵ См.: Медушевский А.Н. Российская конституция в мировом политическом процессе // Мир России: социология, этнология. М., 2003. Т. 12, № 3. С. 85.

№ 840, четко определившего работу в пленарных заседаниях и в группах представителей (таких групп было образовано 5), а также в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции¹.

Несмотря на острую оппозицию идее Конституционного совещания со стороны руководства Верховного Совета и определенных политических сил оно было воспринято обществом. И уже по состоянию на 4 июня 1993 г. на опубликованный в печати проект Конституции, подлежащий рассмотрению и доработке на Конституционном совещании, поступило более 2000 содержательных поправок, которые выражали интересы как противоборствующих политических сил, так и населения страны, объективно заинтересованного в стабильном развитии государства. Это были также предложения от 15 республик, 63 краев и областей, депутатов, граждан России².

Открытием 5 июня 1993 г. пленарного заседания Конституционного совещания конституционная реформа вступила в решающую фазу. Началась работа над проектом Конституции, закрепляющим вошедшие в нашу жизнь такие политические и юридические институты, как частная собственность, Федеративный договор, президентская власть, конституционный контроль, многопартийность. Результатом этой работы, как тогда отмечалось на Конституционном совещании, должен был стать документ, гарантирующий единство страны и стабильность общественной жизни, ликвидирующий конституционную основу для политических кризисов. "Надо построить российскую государственность, – подчеркивалось Президентом на Конституционном совещании, – государственность свободы, государственность права, государственность процветания." Переходом к такой демократической государственности могли быть только конституционные реконструкции органов представительной власти, создание выверенного баланса между законодательной и исполнительной властью, реальный федерализм как важное условие единства российского государства и широкое местное самоуправление как компонент стабильности.

Дальнейшая содержательная работа Конституционного совещания сначала проводилась, главным образом, в форме групп представителей:

1) федеральных органов государственной власти (координаторы В.С. Черномырдин и А.М. Яковлев);

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (координаторы С.М. Шахрай, В.А. Степанов, А.С. Тяжлов);

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2105.

² См.: Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 1. С. 139–466.

3) местного самоуправления (координаторы Ю.Ф. Яров и Б.А. Золотухин);

4) политических партий, общественных движений, профсоюзов и конфессий (А.А. Собчак, В.Л. Шейнис);

5) товаропроизводителей и предпринимателей (В.Ф. Шумейко и С.С. Алексеев).

Аналитическая деятельность, обобщающая результаты работы групп представителей, а также обсуждение концептуальных ключевых проблем проводились в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции, возглавляемой С.А. Филатовым. Распоряжением Президента Российской Федерации от 26 мая 1993 г. № 386-рп в целях обеспечения своевременной подготовки материалов к Конституционному совещанию была образована оперативная группа по анализу и обобщению предложений и замечаний по проекту Конституции Российской Федерации во главе с заместителем начальника Государственно-правового управления Президента А.Я. Сливой. В состав группы вошли ученые (В.Е. Гулиев, И.П. Ильинский, Л.С. Мамут, В.А. Туманов, С.А. Хохлов, С.И. Шишкин) и специалисты Администрации Президента, Аппарата Правительства и Минюста Российской Федерации (А.В. Маслов, И.Г. Цыганенко, Н.А. Хованский)¹.

В период деятельности Конституционного Совещания с 5 июня по 10 ноября состоялось: пленарных заседаний Конституционного совещания – 5 (5, 10, 16, 26 июня и 12 июля), заседаний групп представителей – 63, заседаний комиссий по доработке Конституции – 34, Общественной палаты – 4, Государственной палаты – 1). Уже к середине июля в адрес Конституционного совещания поступило более 5 тысяч предложений и замечаний от граждан, их объединений, научных учреждений, федеральных, региональных и местных органов. В ходе работы Конституционного совещания к этому времени было предложено еще свыше 500 поправок к проекту. Рабочей комиссии по итогам рассмотрения поправок изменено более 200 положений проекта и дополнительно включено в него 36 принципиально новых норм. Без изменений воспроизведены в доработанном документе только 3 (из 133) ст. первоначального текста. Таким образом, уже в начале июля Конституционным совещанием был создан новый вариант Основного Закона².

Были заслушаны поправки, предложения, замечания, реплики, мнения и заявления 573 участников Конституционного совещания, большинство из

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 22. Ст. 2058.

² См.: *Ильинский И.* Согласие не за горами // Народный депутат. 1993. № 12. С. 10.

которых выступали многократно¹. В их числе представители юридической науки: С.С. Алексеев, М.В. Баглай, А.М. Барнашов, Н.А. Богданова, Ф.М. Бурлацкий, Р.В. Васильев, А.Б. Венгеров, В.Т. Кабышев, А.И. Ковлер, В.Н. Кудрявцев, М.И. Кукушкин, О.Э. Лейст, И.И. Лукашук, А.В. Мицкевич, В.В. Невинский, И.Л. Петрухин, В.А. Рахмилович, В.М. Савицкий, Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет, Л.М. Энтин, А.М. Яковлев и многие другие. Характерным являлось и вовлечение в процесс обсуждения проекта Конституции иностранных экспертов (М. Лесаж, Ст. Холмс и др.)² и Венецианской комиссии³.

В качестве «промежуточных» результатов деятельности Конституционного совещания в архивах ждут своих исследователей не менее семи редакций Конституции РФ (от 26 июня, 6 и 12 июля, 29 и 30 октября, 5 и 8 ноября 1993 г.), каждый из которых выражает этап в многотрудных дискуссиях формирования окончательного текста Конституции⁴.

Впервые в российской конституционной практике в доработке Конституции, в решении спорных юридических вопросов был применен институт конституционного арбитража, организованного распоряжением Президента Российской Федерации от 24 июня 1993 г. в виде специальной Комиссии конституционного арбитража Конституционного совещания, членами которой являлись видные российские ученые-правоведы В.Н. Кудрявцев, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, Ю.А. Калмыков, А.М. Яковлев, В.Ф. Яковлев и крупные юристы-практики, в том числе судьи Конституционного Суда Российской Федерации, руководители Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Состоялось 17 решений Комиссии конституционного арбитража по проблемам способа принятия Конституции, толкования понятия "конституционный строй", пределов самостоятельности местного самоуправления, порядка назначения Председателя Правительства, полномочий Президен-

¹ Рассчитано по данным справочного тома: Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1996. С. 3–79.

² См.: *Медушевский А.Н.* Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). С. 162; *Мишель Лесаж*: Американская модель не для России (беседу вел В. Дымарский) // Российская газета. 2003. 11 дек.

³ См.: Конституционное совещание: Стенограммы, материалы и документы: Справочный том. М., 1996.

⁴ См.: АП РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 462–463. Интересно отметить, что если в редакции проекта от 30 ноября 1993 г. вторым разделом Конституции Российской Федерации еще значится Федеративный договор, то в последующей редакции вторым, и последним, разделом становятся «Заключительные и переходные положения».

та в определении направлений внутренней политики, расширения круга субъектов законодательной инициативы, функций прокуратуры и др.¹.

Рекомендации Конституционного арбитража как высокоавторитетного органа, как правило, воспринимались Конституционным совещанием и Президентом РФ, хотя отдельными политиками решения этого органа ставились под сомнение. В частности, С.М. Шахрай в письме Б.Н. Ельцину (не позднее 7 июля 1993 г.) писал: «...рекомендации Конституционного арбитража не могут рассматриваться как «истина в последней инстанции», поскольку в основе своей (из-за участия в их заседаниях «московского» большинства) не учитывают многие принципиальные требования представителей республик и регионов»².

Демократический способ доработки проекта Конституции дополнялся подобным же подходом к согласованию этого документа с законодательными (представительными) органами государственной власти и главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 24 июля 1993 г. Президент своим Указом констатировал одобрение проекта Конституционным совещанием, счел необходимым провести его согласование с названными органами субъектов, а затем работой Комиссии по доработке проекта обобщить их позиции и рекомендовать соответствующие предложения³.

Как известно, Президент и Конституционное совещание в течение продолжительного времени не исключали возможность рассмотрения и принятия подготовленного проекта Основного Закона Съездом народных депутатов РФ. Проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием, был представлен в Верховный Совет Российской Федерации, однако Верховный Совет блокировал принятие новой Конституции. Это предопределило необходимость использования новых организационно-правовых форм в конституционном процессе. В целях учета общественного мнения, согласования интересов различных социальных групп и слоев населения 24 сентября 1993 г. Президентом было поддержано предложение участников Конституционного совещания, входящих в группы политических партий, профсоюзных организаций, религиозных конфессий, местного самоуправления, товаропроизводителей и предпринимателей, об образовании Общественной палаты Конституционного совещания, объединившей эти группы. Позднее, 11 октября 1993 г., была образована Государственная палата Конституционного совещания. Обе палаты на завершающем этапе доработки

¹ См.: Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 14. С. 3; АП РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 192–215.

² См.: АП РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 457. Л. 5.

³ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 31. Ст. 2837.

Конституции внесли существенный вклад в названный документ. В частности, еще 28 октября 1993 г. на заседании Государственной палаты мною докладывалось, что и после 12 июля 1993 г. (дата одобрения проекта Конституционным совещанием) продолжалось рассмотрение материалов и предложений по проекту, поступивших от 51 субъекта РФ, что было получено около 400 конкретных предложений и замечаний к 95 статьям проекта. Комиссией по доработке проекта Конституции внесены изменения в преамбулу и 58 статей. На этом этапе были более четко даны определения Российской Федерации, правового статуса ее субъектов, сформулированы полномочия Президента и Государственной Думы по вопросам назначения Председателя Правительства и принятия решения об отставке Правительства. Фактически заседания палат 28–30 октября 1993 г., решениями Комиссии конституционного арбитража от 1 ноября и заседанием рабочей комиссии по доработке проекта 29 октября была в основном закончена работа над новой Конституцией. Созданная по поручению Президента рабочая группа по доработке проекта Конституции Российской Федерации (в составе А.С. Белякова, Ю.М. Лужкова, В.Н. Степанова, Б.А. Золотухина, А.А. Собчака, С.М. Шахрая, М.А. Митюкова, Б.Н. Топорнина и др.) внесла в текст проекта последние изменения, которые касались редакции ст. 11 (ч. 2), 66, 73 и 76¹.

По итогам Конституционного совещания Россия стала конституционной, а не конституционно-договорной федерацией: Федеративный договор перестал быть непосредственной составной частью Конституции; закреплялось равноправие всех субъектов Федерации, независимо от их типа; устанавливался демократический баланс в полномочиях палат Федерального Собрания (первоначально в проекте преобладающая часть парламентских полномочий сосредоточивалась в Совете Федерации); учреждались институты контроля – Счетная палата и Уполномоченный по правам человека; ограничивались основания роспуска Государственной Думы; вводилась норма об издании указов и распоряжений главы государства при условии непротиворечия их Конституции и законам; исключалась возможность учреждения «надсудебного» органа в виде Высшего судебного присутствия. Окончательный вариант проекта, подготовленный и предложенный Конституционным совещанием для вынесения на референдум, как обоснованно считают многие ученые, значительно отличался от исходных, так называемых «президентского» и «парламентского» проектов².

¹ См.: АП РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 457. Л. 162–164.

² См., напр.: *Тер-Овсепян В.С.* Государствообразующая роль Конституции Российской Федерации // *Философские науки.* 2002. № 5. С. 52.

Оставалось стилистическое и технико-юридическое редактирование документа. 5 ноября 1993 г. эту задачу Президент возложил на образованную им группу по редактированию проекта Конституции РФ (в состав ее вошли крупные ученые-филологи Ю.Н. Караулов, В.П. Нерознак, Э.И. Хан Пира, ученые-юристы Р.М. Цивилев, Е.Б. Абросимова, Н.К. Воеводенко). 6–7 ноября 1993 г. была осуществлена работа по редактированию (судя по отметке С.А. Филатова на титульном листе проекта, эта работа завершена в 00:30 8 ноября 1993), и в этот же день проект Конституции был представлен Президенту, который внес уточняющие поправки в несколько статей и в 15 часов 15 минут скрепил своей подписью проект¹.

Учредительный характер подготовки проекта Конституции дополнялся демократической процедурой принятия Конституции. Голосование по проекту было всенародным. Но и референдарный порядок, по существу, был обусловлен конституционным кризисом, неспособностью парламента завершить объявленную им же конституционную реформу, а затем заблокированную в результате конфронтации с исполнительной властью, вылившейся в октябрьские события 1993 г.

12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята новая Конституция и тем самым *de jure* был закреплен новый конституционный строй. В течение этих лет практически заново созданы все предусмотренные Конституцией государственные институты, болезненно, но последовательно учреждается принцип разделения властей и обеспечивается стабильность в государстве, созданы предпосылки для общественного согласия. Фактически Конституция 1993 г. сейчас принята всеми, по ней живут и те, кто подвергал ее остракизму и ставил под сомнение легитимность ее принятия. В последнее время критика Конституции идет под лозунгом ее "улучшения", т.е. внесения поправок и изменений. Не отрицая в перспективе отдельных поправок, хотел бы сказать, что главное в продолжении конституционной реформы – это "запуск" всех механизмов и институтов действующей Конституции, использование ее демократического потенциала, т.е. превращения ее в реальную в полном объеме. Для этого требуется совершенствование институтов публичной власти, принятие всего комплекса федеральных конституционных и федеральных законов, предусмотренных Основным Законом, особенно в сфере прав и свобод гражданина и человека, продолжение и завершение судебной реформы. Тогда можно будет твердо заявить, что Конституция действует в полной мере, в России надежно функционирует конституционный строй.

¹ См.: Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. С. 475, 543; АП РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 463. Л. 192–260.