

Сергей Михайлович Шахрай (1956 г.р.) – российский государственный и политический деятель. Специалист по конституционному праву, проблемам теории и практики федерализма, конституционному правосудию. Один из авторов Конституции Российской Федерации 1993 г. и целого ряда законопроектов.

Окончил Ростовский университет (1978) и аспирантуру юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (1982). Доктор юридических наук (2001), профессор, заслуженный юрист РФ (1995), действительный государственный советник РФ 1 класса (1997).

В 1982-1987 гг. – ассистент юридического факультета МГУ, в 1987-1990 гг. – заведующий лабораторией правовой информатики и кибернетики МГУ им. М.В. Ломоносова.

В 1990-1992 гг. – депутат Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета СССР, член Президиума Верховного Совета РСФСР. 1991 г. – государственный советник РСФСР по правовой политике. 1993-1997 гг. – депутат Государственной думы Федерального собрания РФ. В 1991-1996 гг. работал на разных должностях в Правительстве РФ (заместитель Председателя Правительства РФ, министр РФ по делам национальностей и региональной политике и др.). 1997-1998 гг. – полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде РФ. 1998-2000 гг. – аппарат Правительства РФ. 2000-2004 гг. – заместитель руководителя аппарата Счетной палаты РФ, с 2004 г. – руководитель аппарата Счетной палаты РФ.

Был участником рабочей группы, подготовившей соглашения о создании Содружества Независимых Государств. В 1992 г. участвовал в подготовке Федеративного договора, входит в число инициаторов и разработчиков федеральных конституционных законов «О Конституционном суде РФ», «О Правительстве РФ», федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», «О Счетной палате РФ» и мн. др. (всего более 100).

Научный руководитель Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты РФ, научный руководитель Высшей школы государственного аудита – факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Вице-президент Академического учебно-научного центра РАН–МГУ, руководитель научных проектов Фонда современной истории, председатель правления Российского исторического общества.

Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. Публичная лекция

Управление масштабными социальными и экономическими переменами – это не только серьезная наука, но также и особое искусство. А успех в любом искусстве, в том числе в искусстве управления, как известно, только на 10% состоит из таланта, а на 90% – из досконального знания основ своего ремесла, включая понимание принципов устройства целого арсенала различных инструментов и навыки практического владения ими. Возможно, после следующих слов классические юристы забросают меня камнями, но как практик с опытом политического управления в период крупнейших общественных перемен, я твердо убежден, что *современная конституция является одним из наиболее эффективных инструментов общественно-политического и экономического управления*. И каждый профессионал, претендующий на занятие командных постов в работе по управлению общественно-политическими и экономическими изменениями, а попросту говоря – в работе по управлению страной, должен не только знать этот инструмент, но и владеть им.

Когда я употребляю слово «знать» – это не означает вызубривание наизусть номеров и текстов статей Основного закона (хотя это тоже не помешает). Когда я употребляю слово «владеть» – это не означает кроить и перекраивать по своей воле конституцию.

«Знать и владеть», в моем представлении, означает следующее:

Во-первых, необходимо четко понимать, зачем вообще нужны конституции, какова их роль в современном обществе.

Во-вторых, важно представлять, как принципиально устроен этот документ (не столько структурно, сколько функционально). То есть, условно говоря, хорошо было бы знать, для чего в конституции имеются те или иные, как нынче модно говорить, «гаджеты» и как они действуют.

В-третьих, нужно иметь представление, почему в нашей стране действующая конституция устроена так, а не иначе. Это избавляет от фантазий как на тему возможности «экспорта» основного закона, так и на тему создания некой «идеальной» конституции.

Четвертый вопрос: каким образом этот инструмент работает? Как сам факт существования, а самое главное, функционирования конституции, влияет на политическую и социально-экономическую реальность?

И наконец самое главное – как этим инструментом можно и нужно пользоваться, чтобы он надежно выполнял свои основные функции – был гарантом политической стабильности и одновременно давал все необходимое для эффективного и динамичного развития страны.

Именно в такой логике я решил построить свою лекцию.

Введение

В декабре 2013 года исполнится 20 лет Конституции Российской Федерации. Это первый в истории нашей страны конституционный акт, который, вопреки многочисленным инициативам, не был изменен с приходом нового лидера.

Роль конституций в целом и российской Конституции в частности трудно переоценить. Конституция – это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость Основного закона является залогом политической стабильности и успешного развития любого государства.

Но Конституция – это не абстрактные нормы, а живой, действующий документ, который не только непосредственно взаимодействует с общественно-политической действительностью, развивает свои положения в законодательстве и других нормативных правовых актах, но также самым непосредственном образом влияет на ход современной истории страны.

Как известно, действующая российская Конституция была принята в очень сложный период нашей истории.

То, что этот документ не был плодом согласия элит, является скорее нормой, чем отклонением, потому что в любой стране, переживающей период изменений («эпоху перемен»), происходит постоянная конкуренция различных, порой абсолютно противоположных представлений о целях преобразований, о желаемом будущем, о должном устройстве государства и общественных отношений, за которыми стоят различные политические силы. Другое дело – уровень ожесточенности этой конкуренции. К сожалению, в России начала 1990-х годов противоборствующим сторонам не хватило то ли терпения, то ли мудрости, и в результате – события, сопровождавшие принятие новой Конституции страны, оказались одной из самых драматических страниц современной отечественной истории.

В условиях эскалации политического и экономического кризиса на фоне торможения реформ из-за отсутствия единства по поводу стратегии и тактики необходимых изменений разработчикам действующего Основного закона, к коим я имею честь относиться, необходимо было решить очень непростую задачу. Суть ее заключалась в ответе на вопрос: как в ситуации общественного раскола создать конституцию, которая могла бы стать главным инструментом восстановления общественного согласия и одновременно быть эффективным инструментом трансформации социально-экономической системы, иными словами – реально работать?

Сейчас я могу сказать, что эта задача была решена. Сам факт, что действующая Конституция РФ занимает сегодня второе место по «продолжительности жизни» среди всех российских конституций*, говорит о ее жизнеспособности и устойчивости.

Тем не менее, с момента принятия Конституции 1993 года и по сегодняшний день не смолкают дискуссии о необходимости изменения Основного закона. Такие идеи циркулируют не только в экспертном сообществе, но и в общественном мнении. Многолетние исследования ВЦИОМ демонстрируют примерно одни и те же показатели: меньше 1/5 населения читали Конституцию РФ, но при этом почти половина опрошенных уверены, что ее необходимо изменить**.

Такие настроения создают риски для Конституции и политической стабильности в целом, поскольку, как выразился на встрече с судьями Конституционного суда РФ Президент РФ В.В. Путин, «размывание, расшатывание Основного закона, безусловно, означает предтечу к размыванию и расшатыванию самого государства»***. По большому счету, стремление считать единственным способом решать любые насущные

---

* Первое место по «долголетию» занимает Конституция РСФСР 1937 г. (существовала до 1978 г.).

** См., например: Пресс-выпуск ВЦИОМ № 2186 (декабрь 2012 г.) «Конституция России: менять или не менять?». http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113463

*** См.: Выступление Президента РФ В.В. Путина на встрече с судьями Конституционного суда РФ 12 декабря 2012 г. http://www.kremlin.ru/news/17119

вопросы – от борьбы с коррупцией до починки котельной – путем немедленного изменения Конституции свидетельствует скорее о «подростковом максимализме» общества, чем о несовершенстве Основного закона.

В отличие от общественности, чье мнение, основано скорее на эмоциях, эксперты пытаются найти разного рода теоретические аргументы для своих попыток добиться конституционной реформы. Нередко приходится слышать, что, дескать, сама возможность уместить практически любую современную реальность в рамки действующей Конституции как раз и является ее основным недостатком. Якобы в тексте Основного закона чересчур много «воздуха», то есть слишком много свободы для политических импровизаций.

Уверен, что свободы слишком много не бывает. На самом деле, попытки превратить Конституцию в бюрократическую инструкцию, которая бы детально регламентировала каждый шаг влево или вправо, каждый вздох или прыжок на месте, свидетельствуют всего лишь о незрелости правящего класса и гражданского общества. Зрелые элиты в рамках развитой демократии умеют следовать принципам и законам независимо от того, насколько суровы санкции за их невыполнение.

Опыт конституционного строительства в российскую «эпоху перемен» представляет интерес не только для истории или теории. Он актуален для *практики управления общественными изменениями* как в период стабильности, так и в эпохи кризисов и потрясений.

Конституционное право принципиально мертво, если оно ежесекундно не соприкасается с политической практикой и государственным управлением. Текстуальное знание статей Основного закона, безусловно, полезно, но это мало что дает в каждодневной деятельности, если специалист в области государственного или экономического управления не знает, как устроена и работает Конституция; почему она выглядит так, а не иначе; какой потенциал в ней содержится, и как использовать этот инструмент для управления масштабными изменениями, для модернизации страны и перехода к новому уровню развития.

Как известно, необходимым условием перехода к постиндустриальному обществу и экономике, основанной на знаниях, является пробуждение в людях внутреннего стремления к максимальной реализации своего творческого потенциала. Включение этого механизма творческого саморазвития возможно только в условиях свободы, под которой, как отмечал лауреат Нобелевской премии по экономике 1998 г. *Амартия Сен (Sen, Amartia)*, нужно понимать не только гарантии прав человека и гражданина, но также свободу от нищеты и насилия, от скудости экономических возможностей и социальных лишений, от убожества структур, обслуживающих население, а также от нетерпимости или от чрезмерной активности репрессивных учреждений*.

Но все эти условия не возникают сами по себе и не существуют в безвоздушном пространстве. Для того чтобы их создавать, развивать и поддерживать, нужны сильные государственные институты и эффективная правовая система. Как наглядно подтвердил опыт последних десятилетий XX века, реальная свобода возможна только при наличии эффективно работающего государства и *стабильной* конституции. Об этом же говорил и Президент РФ В.В. Путин на встрече с судьями Конституционного суда РФ 12 декабря 2012 г.: «Основной закон... это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности, значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации»**.

Сегодня практически во всех успешно развивающихся (читай – «изменяющихся») странах *адаптивность* правовой системы и *креативность* политической практики сочетаются с неизменностью действующего Основного закона.

1. Что такое конституция? Роль конституции в «эпоху перемен»

1.1. Что такое конституция?

Конституция (от лат. *constitutio* – установление) – это особый юридический документ, основной закон государства, обладающий высшей юридической силой.

Первые представления о конституции разрабатывались еще в Древней Греции (в частности, Аристотелем) и были связаны в основном с вопросами о рациональном устройстве государственной власти в соответствии с понятиями демократии и справедливости. Самые ранние конституционные акты, или конституции в современном смысле этого слова, появились в XVII-XVIII вв. в США и Европе, когда идеи эпохи Просвещения о высшей ценности личных прав и свобод гражданина логично вылились в представления о необходимости ограничения абсолютной власти и подчинения «государственного Левиафана»*** неким заданным

---

* Подробнее см.: *Сен А.* Развитие как свобода / Пер. с англ. под. ред. и с послеслов. Р.М. Нуреева. М.: Новое издательство, 2004. – 432 с.

** См.: Выступление Президента РФ В.В. Путина на встрече с судьями Конституционного суда РФ 12 декабря 2012 г. - http://www.kremlin.ru/news/17119

*** *Левиафан* – мифическое морское чудовище, воплощающее зло. Английский философ *Томас Гоббс (Thomas Hobbes, 1588-1679 гг.)* использовал образ Левиафана применительно к государству.

правилам. Совокупность этих воззрений лежит в основе философской и политической концепции конституционализма*.

Первая конституция появилась в 1787 г. в США. В 1791 г. была принята конституция Франции, в 1793 г. – Польши.

К числу первых конституционных проектов в России можно отнести «План государственного преобразования» графа *Михаила Михайловича Сперанского* (1809 г.) и «Государственную уставную грамоту Российской империи» графа *Николая Николаевича Новосильцева* (1818 г.).

Сегодня в мире действует около 200 конституций государств и примерно 300 конституций (уставов) субъектов федераций и автономных образований.

«Писаных конституций» нет в Великобритании и Новой Зеландии, вместо Основного закона там действуют судебный прецедент, правовой обычай и отдельные нормативные акты (часто в судебной интерпретации).

Современная конституция определяет принципы отношений в системе человек – общество – государство, закрепляет основы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, очерчивает функции государства, устанавливает структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления.

1.1.1. Общие функции конституции

Конституция является «многомерным» объектом и оказывает непосредственное влияние на все стороны жизни общества и государства. Поэтому ее функции можно рассматривать и определять в координатах самых различных наук: конституционного права, политологии, философии, культурологии и так далее.

В глазах *юриста*, смысл и значение конституции определяется следующими ее функциями:

Учредительная функция – выражается в установлении и юридическом оформлении важнейших институтов общества (придании им соответствующей государственно-правовой формы). При этом в Основном законе закрепляется конкретный перечень прав и обязанностей органов государственной власти и иных субъектов конституционного права.

Регулятивная функция – конституция является основным источником права, содержащим исходные начала для всей правовой системы и непосредственно регулирует основополагающие государственно-правовые отношения.

Охранительная функция – конституционные нормы направлены на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

Целеполагающая функция – заключается в закреплении Основным законом стратегических целей и задач развития общества и государства.

Те же самые функции, но в координатах политических наук, можно было бы определить следующим образом:

Учредительная функция – конституция выполняет функцию верховной легализации основ существующего общественного и государственного строя, общественного порядка.

Политическая функция – конституция устанавливает основы организации государственной власти, основы взаимоотношений государства и личности, определяет принципы функционирования политической системы в целом.

Стабилизационная функция – усложненный характер изменения конституции позволяет обеспечить стабильность закрепленных или устанавливаемых ею порядков.

Конструктивная функция – Основной закон устанавливает исходные начала для развития новых институтов на основе закрепленных в конституции «должных моделей будущего», дает нормативный прогноз для развития общественных отношений.

Конституция, несомненно, обладает мощным *идеологическим потенциалом* и оказывает самое непосредственное влияние на духовную жизнь общества путем распространения и утверждения определенных политических и правовых идей, представлений и ценностей, является основой идеологической самоидентификации государства, что имеет большое значение для его позиционирования на международной арене и внутри страны.

Кроме того, конституция имеет важное *социально-культурное значение,* поскольку Основной закон является ничем иным, как отлитой в юридическую форму матрицей конкретного общества. Эта матрица воплощает собой квинтэссенцию идеологических предпочтений и ценностей данного социума, сложившийся баланс интересов его политических сил, предпочтительные принципы властвования, формы политических институтов, особенности экономического устройства.

---

* *Конституционализм* – сложная общественно-политическая и государственно-правовая категория, основу которой составляют идеалы конституционной демократии (демократии, базирующейся на наличии конституции как особом документе государства и общества), наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и система защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом. Конституционализм – это идеал, к которому должно стремиться общество, идущее по пути социального прогресса. Подробнее см.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. Отв. ред. – д.ю.н., профессор С.А. Авакьян. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М, 2001. С.304-305.

1.1.2. Конституции юридические и фактические

Правоведы различают конституцию *юридическую* и *фактическую*.

Юридическая конституция – это должный, установленный принципами и нормами действующей конституцией порядок. *Фактическая конституция* – это реально существующая система общественных отношений и институтов.

В период революций и глубоких общественно-политических модернизаций, когда трансформируется или полностью разрушается прежняя система общественно-политических отношений и институтов, *юридические конституции начинают стремительно устаревать* и уже не могут оказывать регулирующее воздействие на общество, служить основой согласия и стабильности. Более того, не только отдельные нормы, но и сама конституция в целом, могут становиться поводом для политических разногласий и конфликтов.

В случае, когда наблюдается сильный разрыв, дисбаланс фактической и юридической конституции, говорят о *конституционном кризисе*, который означает невозможность дальнейшего нормального функционирования конституционной системы без радикального изменения и обновления всех ее институций. Выходом в такой ситуации является *создание новой конституционной системы*, основой которой должен стать обновленный Основной закон, способный привести в соответствие юридическую и фактическую конституции, прекратить дестабилизацию и разрушение общества.

С теоретической точки зрения возможны два идеальных способа принятия новой конституции – либо на основе договора (*консенсусная модель*), либо на основе разрыва согласия (по сути своей *октроированная*[*] или *делегированная конституция*). На практике происходит смешение этих способов, использование тех или других элементов в зависимости от потребностей текущей политической ситуации.

1.2. Общие закономерности «переходных периодов», влияющие на процесс управления изменениями

Существует множество определений тем событиям, которые происходили в конце XX века в СССР, России, а также на всем постсоветском пространстве, включая страны бывшего социалистического лагеря. «Выход из застойного состояния», «попытка вернуться к исходному гегемонистскому проекту построения социализма», «демонтаж политической системы», «переход к рынку и демократии», «революция», «ускорение эволюционного развития за счет административно-силового вмешательства в механизмы функционирования общества», «системная трансформация» – за каждым термином стоят большие теории и научные школы[**].

Но как бы ни называли теоретики эти процессы, суть была одна – общества переживали «эпоху перемен», переходный период, которому свойственны общие закономерности, не зависящие от географических, хронологических или культурных факторов. Среди таких закономерностей, создающих особый динамичный контекст в период «перехода», можно выделить следующие:

– *неустойчивость* – «переходные процессы ... являются неравновесными, их характеризует нелинейность, стохастический, вероятностный характер развития»[***];

– *объективная нецелостность системы* – переходная политическая система, переходная экономика характеризуются сочетанием как старых, так и новых форм и отношений;

– *альтернативный характер развития* – итоги «перехода» могут быть различны и далеки от первоначально ожидаемых, поскольку каждое частное изменение порождает изменение общего контекста, а вступление общества в переходное состояние исключает возврат к прежней ступени развития, так как после начала переходного периода «система не помнит своего прошлого»[****];

– появление *различных переходных форм* (институциональных, правовых), существование которых

---

* *Октроированная конституция* (от франц. octroyer – жаловать, даровать) – конституция, издаваемая главой государства без участия представительных органов.

** Например, известный специалист по экономической истории, д.э.н., профессор Владимир Александрович Мау называет 1985-1999 годы временем «революционной трансформации», поскольку в этот период одновременно происходили четыре трансформационных процесса в условиях коллапса государства: кризис индустриального общества, трансформация экономической и социальной структуры общества в постиндустриальную; кризис коммунистической системы; макроэкономический и финансовый кризис; политический кризис, или полномасштабная революция. См.: История современной России: проблемы, документы, факты (1985-1999) / Материалы международной конференции 25 октября 2010 года. В 2 т. Т.1. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. С. 32-39; *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции: От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2004.

*** *Радаев В.В.* Концептуальные основы анализа переходной экономики. М., 1995. С.5; *Шургалина И.Н.* Формирование новой теоретической парадигмы и методологические проблемы изучения переходных процессов и социально-экономических трансформаций // Экономическая теория на пороге XXI века. СПБ., 1996. С. 362.

**** *Моисеев Н.Н.* Универсальный эволюционизм (Позиция и следствие) // Вопросы философии. 1981. № 3. С. 3.

противоречиво, но объективно вызвано к жизни прагматическими потребностями переходного периода*;

– *историчность* – то есть преходящий характер различных черт политической, правовой и экономической системы конкретного государства**.

Как показывает опыт, управление изменениями в условиях системного кризиса является скорее *искусством, чем наукой*, поскольку требует учета таких сложно формализуемых факторов, как:

– принципиальная неустойчивость ситуации, возможность ее «взрывного» изменения;

– одновременное сосуществование и конкуренция старого и нового во всех сферах;

– непредсказуемость и несоразмерность масштаба последствий, возникающих под влиянием незначительных и случайных факторов;

– резкое снижение горизонта достоверного прогнозирования и планирования, распад механизмов реализации принятых решений на фоне конкуренции целевых указателей и стратегий.

Горбачевская «перестройка» (1985) положила начало системной трансформации в СССР, которая означала состояние временного хаоса, когда старый социальный порядок и институты оказались почти разрушены, а новые еще не созданы. В этом «первичном бульоне» постоянно возникали и распадались элементы новых структур и отношений, альтернативы траекторий развития, судьба которых зависела от жизнеспособности конкурирующих моделей «желаемого будущего».

Проблема всех переходных периодов заключается в том, что одновременно существуют *несколько моделей развития, несколько концепций желаемого будущего и несколько политических «команд», конкурирующих за один и тот же ресурс* – страну, людей, экономику – в целях создать новый мир в соответствии с собственными представлениями о нем. Вопрос в том, какая из этих моделей окажется более конкурентоспособной, а какая команда – более успешной. Чем быстрее достигается согласие элит, тем скорее и точнее происходит выбор стратегии развития и завершается период трансформации.

В случае с СССР и Россией конкуренция «альтернативных моделей будущего» затянулась. В результате процесс сборки элементов «нового мира», совершающийся под диктовку сразу нескольких «задающих центров», порождал массу болезненных химерических образований, существование и последующий распад которых серьезно осложняли процесс выбора эффективной стратегии и последующее становление нового государства, жизнеспособной экономики и здорового гражданского общества***.

Перелом наступил с принятием новой российской Конституции, которая стала документом своего рода *политического предвидения,* «ядром кристаллизации» новой структуры общества, нового государственного и экономического устройства. Для того чтобы выполнить эту миссию, конституция должна была обладать *особыми свойствами*, а также *специальными механизмами, обеспечивающими ее защиту*****.

1.3. Конституция как инструмент трансформации прежнего социального порядка

Еще в конце XX века считалось аксиомой, что любая конституция является закреплением некоего «общественного договора», который фиксирует текущее состояние дел, закрепляет сложившуюся расстановку политических сил и достигнутый консенсус элит. Однако на рубеже веков ученые стали все больше сомневаться в адекватности такой точки зрения. Сегодня специалисты, работающие на стыке политической теории и практики, все чаще приходят к выводу, что конституция в современном мире является не столько закреплением сложившегося общественного консенсуса, сколько специальным *механизмом, необходимым для построения нового социального порядка,* то есть ни чем иным как *инструментом управления социальными трансформациями*******.

---

* Например, сохранение в статье 65 Конституции Российской Федерации различных наименований субъектов Российской Федерации можно расценивать как переходную форму, временный компромисс на пути от национально-территориального к чисто территориальному принципу государственного устройства.

** См.: *Белокрылова О.С., Вольчик В.В., Мурадов А.А.* Институциональные особенности распределения доходов в переходной экономике. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2000.

*** *Яник А.А.* История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985-1999). М.: Фонд современной истории; Изд. Моск. ун-та, 2012. – С. 598-599.

**** Не только новая конституция, но и любые серьезные реформы нуждаются в политической и юридической защите. В конце 1980-х все говорили о необходимости экономических реформ, но никто особенно не задумывался об их политической защите. Ключевым инструментом, гарантирующим саму возможность сохранения реформаторского курса, стал Закон РСФСР «О референдуме», который мы с экспертами написали в конце 1990 г. на легендарной 15-й даче в Архангельском. Я считал и считаю этот закон главным для эволюционной смены политической системы и экономической трансформации страны.

***** См., например: *Weingast B.R.* Constitutions as governance structures: The political foundations of secure markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149 (1). P. 289; *Alberts S.* Why Play by the Rules? Constitutionalism and Democratic Institutionalization in Ecuador and Uruguay // Democratization. 2008. Vol. 15 (5). P.850-867; *Acemoglu D., Robinson J.* A Theory of Political Transitions // The American Economic Review. 2001. № 91 (4). P. 938-963 и др.

Такое отношение к конституции является достаточно новым для классического конституционного права. Однако этот подход вполне эффективно используется в политологии, теории общественного выбора, конституциональной экономике и других гуманитарных дисциплинах. Более того, в последние годы в условиях кризиса так называемой «Вашингтонской гипотезы»* особенно активно развиваются международные исследовательские проекты, направленные на анализ взаимосвязи внутреннего устройства («дизайна») демократических конституций, их устойчивости и способности содействовать созданию и поддержанию нового социального порядка**. А одной из самых актуальных проблем, занимающих сегодня не только теоретиков, но и практиков, стала попытка понять, почему демократические конституции живут очень недолго. Как отмечено в одном из недавних исследований, «средний период "полураспада" демократических конституций, принятых между 1789 и 2005 годами, составляет всего 16 лет»***. На этом фоне действующая Конституция РФ, которой в текущем году исполняется уже 20 лет, представляет явный интерес.

И здесь я хотел бы сделать маленькое отступление личного характера.

Историческое время, когда создавалась новая российская Конституция, все дальше уходит в прошлое. Из памяти современников практически стерлись конкретные обстоятельства тех драматических событий. При этом наука не стоит на месте – как я уже говорил, возникают новые теории, новые представления, новое понимание. И я часто ловлю себя на мысли, что теперь для исследователей нового поколения может показаться чем-то почти очевидным то, что двадцать лет назад было подлинным открытием, настоящей творческой находкой.

Я имею в виду представление о конституции как об инструменте управления социальными изменениями. Да, сегодня мы можем четко сформулировать и доказать, что новая российская Конституция с самого начала создавалась как «план будущего для России». И новейшие исследователи на базе десятков примеров последних лет обрисуют какие-то элементы и принципы, характерные для такого рода конституций.

Но я хочу подчеркнуть, что двадцать лет назад всего этого багажа попросту не существовало. И то, что мы делали в начале 1990-х годов, родилось не как результат каких-то кабинетных изысканий и математических расчетов. *Конституция 1993 года возникла как итог живого юридического творчества и политического искусства.* Фактически, *в условиях глубокого политического конфликта* был создан уникальный конституционный акт, который содержал в «свернутом» виде модели нового социального порядка и был способен не только воплотить, развернуть эти модели в действительности, но и стать основой для восстановления общественного согласия.

Такие конституции, *способные «переформатировать» действительность* в заданном направлении, несмотря на отсутствие в стране политического консенсуса и временную слабость институтов государства, теперь называют *«самореализующимися» (self-enforcing constitution).*

1.4. Особенности «самореализующихся» конституций

Итак, в условиях изменяющегося общества особое значение приобретает *конструктивная* функция Основного закона, который играет роль важного стимулятора социального прогресса. Но эта задача не решается автоматически. Для того чтобы образ желаемого будущего не остался благим пожеланием, а был реализован на практике, конституция должна обладать особыми свойствами, которые позволят, как уже говорилось, «*переформатировать*» *реальность* в соответствии с новыми принципами и противостоять неблагоприятному влиянию отживающих форм институтов и отношений.

Кроме того, необходимы специальные усилия, чтобы обеспечить внедрение новых конституционных установлений в живую ткань общественных отношений, в деятельность государственных органов и поведение граждан. В противном случае новая конституция может остаться всего лишь красивым фетишем, который требует поклонения, но не выполнения, и потому не имеющим ни значения, ни социальной и юридической ценности****.

Для того, чтобы произошел реальный переход к новой системе общественно-политического устройства, возникли и укрепились новые принципы отношений и новые институты, конституция *должна достаточно долгое время оставаться стабильной* и неизменной, потому что нельзя построить прочную правовую систему на постоянно меня-

---

* «*Вашингтонская гипотеза*» (своеобразное «политическое измерение» стандартного пакета макроэкономических реформ, известного под названием «Вашингтонский консенсус») – идея, предполагающая, что следствием глобального внедрения либеральной экономики является становление и развитие либеральной демократии. Подробнее см.: *Яник А.А.* Указ. соч. – С. 214.

** См., например: американский «Компаративный конституционный проект» (*Comparative Constitutions Project*) – http://www.comparativeconstitutionsproject.org/boardofadvisors.htm с его сайтом «Ресурсы для конституционного дизайна» (*Resources for Constitutional Design. ConstitutionMaking.org*) – http://www.constitutionmaking.org

*** *Alberts S., Warshaw Ch., Weingast B.R.* Countermajoritarian Institutions and Constitutional Stability. – http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LEO/LEO_Weingast.pdf; *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J.* The Lifespan of Written Constitutions // Alumni Magazine. Spring 2009. - http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan

**** См.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М.: Юрид.лит., 2005. С. 155-156.

ющейся основе. *Защита стабильности Основного закона в переходный период* – это сложная политическая и юридическая задача, поскольку в пылу борьбы за политическое влияние оппозиционные силы могут активно «раскачивать лодку», подвергая конституцию ожесточенной критике и попыткам ревизии, а то и прямо саботируя ее установления. Поэтому наряду с политической волей и расширением общественной поддержки сторонников новой конституции, важнейшим условием сохранения стабильности Основного закона является его собственная *внутренняя* устойчивость и жизнеспособность, которая обеспечивается, помимо прочего, различными юридическими и политическими методами.

Конституции, которые отвечают этим условиям, и называют «*самореализующимися*», поскольку в такого рода документах изначально заложены все здоровые и эффективные принципы, механизмы и стимулы, обеспечивающие неизбежность и адекватность реализации конституционных положений на практике.

Создать жизнеспособную конституцию – очень непростая задача, которая требует глубокого знания не только юридической теории и философии конституционализма, но также *конкретной политической практики, особенностей культуры и политических традиций своей страны.*

Из этого следует, что идеальные с теоретической точки зрения конституционные акты скорее всего будут *мертворожденными*. А любая *живая, действующая конституция в каком-то смысле всегда выглядит «неправильной» и несовершенной*. Такое положение дел является объективным, потому что конституционные нормы не только являются продуктом конкретной исторической ситуации, но и сами активно влияют на эту ситуацию, изменяя ее и изменяясь вместе с ней.

Очевидно, что никакое новое государственное устройство, правовая система или экономические отношения *не вызревают в стерильных условиях*. Объективно невозможно построить «дивный новый мир» с чистого листа, и в реальной действительности всегда существует динамичный баланс и взаимосвязь традиций и новаций. Перефразируя известную максиму германского канцлера *Отто фон Бисмарка*[*], можно сказать, что *конституция, как и политика, есть искусство возможного*. Поэтому любой основной закон не может быть абсолютно новым и обязательно должен отражать существующие общественно-политические реалии, которые порой бывают очень противоречивы. Для того чтобы эти противоречия не «взорвали» конституционную модель изнутри, она должна быть *гибкой* – не углубляться в детальное описание каких-либо структур, институтов и отношений (особенно, если все эти элементы находятся в стадии становления), но при этом содержать *ясные и четкие процедуры,* указывающие, что нужно делать в случае возникновения проблем и противоречий.

Эффективно работающая конституция всегда содержит *целый набор разнообразных инструментов*, помогающих урегулировать возможный конфликт в рамках существующего правового поля мирным и цивилизованным путем.

Устанавливая структуры и процедуры, конституция позволяет тем самым снизить возможные политические риски[**].

Процедурные границы уточняют, каким образом осуществляется конкретная деятельность органов власти. Например, в каком порядке происходит обсуждение и принятие нового закона, как и кем производится назначение Генерального прокурора и т. д. Существуют и структурные границы, которые очерчивают пределы полномочий и ответственности различных органов и уровней власти – центральных, территориальных, местных. Конституция устанавливает также пределы вмешательства государства в права и свободы граждан.

> Например, конституции, которые действительно гарантируют защиту права частной собственности, обычно содержат механизмы, ограничивающие возможности властей произвольно конфисковывать собственность граждан.

Еще одним способом обеспечения устойчивости конституции является включение в текст нового Основного закона различных идей и принципов, которые в целом разделяются и поддерживаются большинством населения. Возможно, эти идеи и ценности, собранные вместе, покажутся философам противоречивыми. Но с практической точки зрения, такой подход имеет больше плюсов, чем минусов: конституционно закрепленные «*точки консенсуса*» становятся основой для постепенной консолидации общества, для формирования широкого общественно-политического согласия.

2. Конституция РФ 1993 года – «как это устроено»?

Краткий экскурс в историю принятия Конституции 1993 года содержится в «Приложении». Это была целая история, растянувшаяся на три года.

Еще на первом съезде РСФСР в 1990 году депутаты практически сразу приняли решение готовить проект новой

---

* *Отто Эдуард Леопольд фон Бисмарк-Шёнхаузен (Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen; 1815–1898 гг.)* – князь, германский государственный деятель, первый канцлер Германской империи (Второго Рейха), прозванный «железным канцлером».

** *McNollgast (Mathew D. McCubbins, Roger Noll, and Barry R Weingast*). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies // Virginia Law Review. No 75 (March 1989). PP. 431-482.

Конституции и создали конституционную комиссию во главе с Ельциным, который тогда был Председателем Верховного Совета. Поскольку в Верховном Совете РСФСР я стал председателем Комитета по законодательству, то в этом качестве, естественно, оказался вовлечен в работу конституционной комиссии. Имел честь и тексты писать, и, кстати, отбирать кандидатов в первый состав российского Конституционного суда.

Но на тот момент моя работа над новой Конституцией шла, хотя и активно, но как бы фоном, потому что на первом месте стояли проблемы с оформлением новой политической власти и особенно с экономикой, дела в которой обстояли просто катастрофически. Еще с середины 1980-х в СССР все говорили о необходимости рыночных реформ. Сочинялись разные программы, на всех трибунах шли дискуссии. Но реальных подвижек не было, поскольку партийное руководство на союзном уровне не могло договориться ни о стратегии, ни о тактике.

Потом Б.Н. Ельцин заявил, что Россия уже не может ждать, когда СССР начнет что-то реально делать с экономикой, и потому республика приступает к реформам самостоятельно. Официальные эксперты со своими программами как-то разом исчезли с горизонта. Остались один Е.Т. Гайдар с командой, готовые что-то делать на практике. Но они позиционировали себя, главным образом, как узкие специалисты, занимались только экономическими вопросами. А в той ситуации реформы нуждались в первую очередь в политической и юридической защите.

Эта история – тема другого большого рассказа. Сейчас скажу лишь, что необходимость проводить реформы в отсутствие должной «политической обороны» привела к тому, что возникшие социально-экономические трудности стали козырем в руках оппозиции и резко обострили политическую ситуацию. А работа над проектом новой конституции превратилась в поле борьбы различных сил за право определять будущее страны. *Конституционный кризис* стал перерастать юридически в *войну проектов конституций*, а политически – в *двоевластие*.

Тогдашний Верховный Совет активно использовал такой инструмент, как внесение поправок в действующую конституцию, чтобы «подмять» под себя президента и правительство. Президент же несколько раз обращался к такому механизму как всенародное голосование или референдум с тем, чтобы «удержать» политическую ситуацию в нормальных рамках. Кульминационным стал *апрельский референдум 1993 года*, на который были вынесены вопросы о доверии президенту и его социально-экономическому курсу, а также о необходимости досрочных выборов депутатов и главы государства.

Во время подготовки к этому референдуму Президент РФ пригласил к себе меня и Сергея Сергеевича Алексеева*, который был ключевым юристом еще в Верховном Совете СССР, и предложил нам подготовить окончательный текст Конституции, с которым он мог бы выйти на референдум. Для Б.Н. Ельцина было важно не просто поставить вопрос о доверии президенту, правительству и курсу реформ, но и показать обществу, что будет потом, какие принципы и модели будут положены в основу новой российской государственности.

К тому времени мы с С.С. Алексеевым оба имели собственные проекты конституций – так называемый «проект Алексеева – Собчака» и мой «Вариант “ноль”», опубликованный весной 1992 года. Но мы сразу договорились, что оба откладываем свои личные проекты в сторону. Потому что к тому моменту уже не было речи о написании классической конституции. Необходимо было решать с помощью текста нового Основного закона *нетривиальную политическую задачу*.

2.1. «Ядро согласия» в Конституции 1993 года

С «классической» точки зрения, конституции принимаются, чтобы закрепить согласие элит, утвердить новые договоренности о системе власти, о принципах отношений, оформить новый «общественный договор». В России ситуация была далеко не классической: кризис по всем направлениям, общество расколото, конфликт властей нарастает с каждым днем. Противостояние элит при отсутствии традиций к поискам компромисса было настолько глубоким, что спустя полгода оно закончилось эпизодом гражданской войны. Для страны было спасением, что это противостояние не вышло за рамки Москвы.

Поэтому при разработке проекта пришлось идти «от противного»: поскольку конституция не могла быть принята

---

* *Алексеев Сергей Сергеевич* – российский правовед, доктор юридических наук, член-корреспондент РАН (1991; член-корреспондент АН СССР с 1987 года). Лауреат Государственной премии СССР (1977). Заслуженный деятель науки РСФСР. Первый лауреат высшей юридической премии России «Юрист года» (2009). Создатель и первый директор Института философии и права УрО РАН.

В 1989 г. был избран народным депутатом СССР от АН СССР и научных обществ, а затем по решению Съезда народных депутатов стал членом Совета Союза Верховного Совета СССР. Входил в Межрегиональную депутатскую группу, являлся председателем комитета по вопросам законодательства, законности и правопорядка Верховного Совета СССР (1989-1990). В 1989-1991гг. первый председатель Комитета конституционного надзора СССР.

С осени 1991 г. главным направлением деятельности С.С.Алексеева стала организация Исследовательского центра частного права. Центр был организован на базе Комитета конституционного надзора СССР распоряжением М.С. Горбачева, затем указом Б.Н. Ельцина преобразован в Исследовательский центр частного права при Президенте РФ.

в результате общественного согласия, то необходимо было создать такой документ, чтобы общественное согласие стало результатом его принятия.

Мы выбрали следующую модель – начать с закрепления в Основном законе тех общественных ценностей, тех принципов, которые не вызывали сомнений ни у одной из противоборствующих сторон. Например: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Это разделение властей, правовое, социальное, федеративное государство, многообразие форм собственности и другие. Все эти вещи были абсолютно понятны, общеприняты и стали первой «точкой согласия» и для коммунистов, и для демократов, и для кого угодно. Наша «находка» с С.С. Алексеевым состояла в том, что мы эти «заповеди» изложили в самом первом разделе Конституции – «Основы конституционного строя». Причем максимально защитили этот раздел юридически: изменить его можно только путем референдума или путем созыва специального Конституционного собрания.

Достаточно очевидным стал и второй раздел Конституции «Права и свободы человека и гражданина», который был полностью основан на общепризнанных нормах и принципах международного права, включая «Всеобщую декларацию прав человека». Все эксперты и внутри страны, и за рубежом признают, что это один из сильнейших разделов действующей российской Конституции. Он был также хорошо защищен от возможных попыток изменить его в угоду сиюминутной политической конъюнктуре.

2.2. Конституция 1993 года как набор инструментов и процедур для достижения согласия

Далее в Основном законе содержатся разделы, посвященные механизмам осуществления государственной власти.

В сложившейся ситуации конфликта властей, как уже не раз упоминалось, остро был необходим инструмент «принуждения к согласию» и одновременно механизм формирования и поддержания системы политических сдержек и противовесов.

Поскольку страна находилась в переходном периоде, то есть в ситуации еще не завершившегося политического творчества, Конституция не могла дать детальное описание институтов, которые еще только находились в процессе становления. Поэтому значительная часть новой Конституции имеет *процедурный характер*, представляет собой описание *типовых процедур*, связанных с поддержанием должного баланса ветвей власти, поисками и сохранением консенсуса, а также с указаниями, что следует делать в случае возникновения конфликтов внутри системы власти – между парламентом и правительством, между президентом и парламентом, между центром и регионами, между ветвями власти внутри региона и пр.

В итоге был создан целый *набор процедурных правил, которые никак не окрашены политически*. Неважно, кто сегодня стал президентом, председателем правительства, главой региона – фамилии можно менять, но процедуры поиска согласия остаются *типовыми*.

Например, если «поссорились» правительство и парламент, то оба этих органа могут или попробовать найти консенсус самостоятельно, или обратиться в Конституционный суд, или призвать президента в качестве арбитра. А что в этом случае может сделать президент? Он может так же обратиться в Конституционный суд, может созвать согласительную комиссию, может сформировать новое правительство или назначить досрочные выборы парламента.

Если возник конфликт центра и регионов, то можно опять-таки обратиться в Конституционный суд, либо создать согласительную комиссию, либо, в исключительных случаях, отменить неконституционные акты, снять с должности главу региона и даже ввести войска. Эти исключительные меры входят в институт «*федерального вмешательства*», который существует во всех федеративных государствах. Правда, прямо в Конституции про введение войск записано не было. Но в 1995 году Конституционный суд рассмотрел ситуацию, сложившуюся на Северном Кавказе, и де-юре легализовал так называемую «концепцию скрытых полномочий» президента, указав, что это не только право, но и обязанность главы государства применить все силы и средства, чтобы сохранить территориальное единство страны.

Еще один механизм, который позволяет учесть политические перемены без изменения конституционных принципов, – это нормы, в которых указано, что конкретные детали устройства и функционирования государственного механизма *регулируются специальными законами*. Жизнь не стоит на месте, постоянно совершенствуются общественно-политические и социально-экономические отношения, и каждый раз править Основной закон в соответствии с текущей конъюнктурой – не просто не разумно, но и опасно. В результате у нас есть целый спектр предусмотренных Конституцией законов – «О Правительстве РФ», «О чрезвычайном положении», «О Конституционном суде РФ» и другие, которые можно менять в соответствии с текущими реалиями, но при этом не трогать Конституцию.

А самым мощным механизмом сохранения правовой и политической стабильности стал *Конституционный суд*. Он получил исключительные полномочия – может отменять указы президента, федеральные и региональные законы, давать толкование Конституции, то есть создавать обязательные для всех ветвей власти правила ее применения.

Приложение

ПОЧЕМУ В КОНЦЕ XX ВЕКА ПОТРЕБОВАЛАСЬ НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ ДЛЯ РОССИИ: КРАТКИЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

1. Нарастание противоречий между юридической и фактической конституциями в конце 1980-х – начале 1990-х годов. Этапы конституционной реформы

Начиная с середины 1980-х гг., Конституция РСФСР 1978 г. стала стремительно устаревать. С точки зрения классического конституционализма, она носила *номинальный характер*. Несмотря на то что в тексте этой Конституции использовались все необходимые понятия – «свобода», «выборы», «власть народа», на практике они были наполнены совершенно иным смыслом. Подобного рода Основные законы современные исследователи называют «*псевдоконституциями*»*, поскольку в действительности они не обеспечивали прав и свобод человека и гражданина перед лицом власти (в чем состоит, собственно, основное назначение конституций), но, напротив, подчиняли их государству и коммунистической партии.

Новые общественно-политические и социально-экономические реалии, возникшие в результате реформ, начатых Президентом СССР М.С. Горбачевым, вошли в радикальное противоречие с нормами действующего Основного закона, который по-прежнему провозглашал государство основным орудием «защиты революционных завоеваний, строительства социализма и коммунизма», а Коммунистическую партию СССР называл ядром политической системы. Конституционно закрепленная система государственной власти представляла собой единую «вертикаль советов», где не было места принципу разделения властей, сильному правительству и независимому судопроизводству.

Таким образом, юридическая конституция в РСФСР пришла в противоречие с конституцией фактической, что означало наступление *конституционного кризиса* и необходимость проведения *конституционной реформы*.

Для России *началом* этого процесса можно считать 27 октября 1989 г., когда были приняты законы РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР и о выборах народных депутатов РСФСР**.

Что же касается даты *окончания* конституционной реформы, то тут ответ не столь однозначен. Если вести речь о реформировании прежней, «советской» Конституции РСФСР, то очевидно, что эта работа завершилась 12 декабря 1993 года с принятием на всенародном референдуме новой Конституции Российской Федерации. Если же понимать конституционную реформу более широко – как становление новой системы конституционного права, то этот процесс *не завершен и до настоящего времени*. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года не просто поставило точку в дискуссиях по поводу возможности или невозможности возврата в прошлую политическую реальность, но и положило начало претворению в жизнь нового конституционного механизма власти, реформированию в соответствии с новыми принципами всей системы права и регулируемых ею общественных отношений.

Таким образом, день 12 декабря 1993 года стал рубежным в сложном процессе взаимодействия юридической и фактической конституции: если до этого момента объектом изменений была юридическая конституция, а их содержание задавала политическая и социально-экономическая реальность; то после этой даты новая юридическая конституция стала образцом, в соответствии с которым начались трансформации действительности.

В процессах конституционной реформы, происходивших до 12 декабря 1993 года, логически можно выделить *два этапа*.

Первый этап охватывает период *с октября 1989 года по ноябрь 1991 года*.

Содержание этапа связано, главным образом, с попытками включить в действующую Конституцию РСФСР 1978 г. основные результаты политического творчества властных элит, начавших реформы, и поддерживающих их масс. Речь идет о новых государственных институтах, принципиальных изменениях политического режима, общественных отношений, основ экономической системы. Поскольку РСФСР входила в состав СССР, то никакие политические и конституционные реформы на республиканском уровне не могли развиваться автономно и были самым тесным образом связаны с аналогичными процессами в союзном центре. Находясь в рамках единой политической системы, республиканские элиты объективно были вынуждены реагировать на «управляющие сигналы» из центра, отвечая либо согласием, либо противодействием. И если поначалу российское руководство фактически копировало решения центральных органов власти, то уже с весны 1990 г. «перестройка» в РСФСР, как и в других союзных республиках, пошла собственным путем. Изменения, которые вносились в систему государственного управления в РСФСР и российскую Конституцию, стали отличаться от тех, что происходили на уровне Союза ССР.

Второй этап конституционной реформы в России начался с момента прекращения существования Советского

---

* См.: *Медушевский А.Н.* Конституционные циклы в Центральной и Восточной Европе // Социологический журнал, 2004. № 3-4; *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998; *Страшун Б.А.* Вступительная статья // Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М.: МОНФ, 1997. С. 1–15; Lewenstein K. Verfassungslehre. Tubingen: Mohr, 1969.

** Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303; Закон РСФСР от 27 октября 1989 года «О выборах народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305.

Союза *в декабре 1991 г.* и завершился принятием новой Конституции Российской Федерации *12 декабря 1993 г.*

Главное содержание этого этапа – исключительно сложный процесс внедрения в политическую действительность нового механизма государственного управления, основанного на разграничении ветвей власти. Практическая реализация этой идеи сопровождалась острейшими конфликтами между еще только нарождающимися ветвями российской власти как по поводу самого механизма государственного управления, так и по поводу разграничения своих полномочий. Усугубляло эту ситуацию исчезновение с политической арены сильного «внешнего врага» – союзного руководства, перед лицом которого различные группы российских политических элит были вынуждены временно забывать о своих разногласиях и принимать консолидированные решения.

2. Начальный этап разработки проекта новой российской Конституции (1989-1991)

Поначалу реформирование Конституции РСФСР 1978 г., как и перемены в республиканской политической системе, шли в фарватере изменений политической структуры и текста Основного закона, происходивших на союзном уровне.

Так, вслед за учреждением в 1988 г. Съезда народных депутатов СССР и внесением соответствующих изменений в Конституцию СССР 1977 года, в октябре 1989 г. были внесены аналогичные поправки в текст действующей Конституции РСФСР. Был учрежден Съезд народных депутатов РСФСР – новый высший орган государственной власти в России. Съезд состоял из 1068 делегатов, 900 из которых избирались от территориальных избирательных округов, а 168 – от национально-территориальных избирательных округов. К ведению Съезда был отнесен широкий круг вопросов, включая принятие Конституции РСФСР, внесение в нее изменений и дополнений. Что касается прежнего Верховного Совета РСФСР, то он был трансформирован в постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти, подотчетный Съезду, который впервые в истории России стал состоять из двух равных по численности палат: Совета Республики и Совета Национальностей.

Первый Съезд народных депутатов РСФСР (*16 мая – 22 июня 1990 г.)* фактически немедленно поставил задачу подготовки проекта новой российской Конституции и образовал 16 июня 1991 г. *Конституционную комиссию*. Председателем Конституционной комиссии был назначен избранный 29 мая 1991 г. на пост Председателя Верховного Совета РСФСР *Борис Николаевич Ельцин*, заместителем – первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР *Руслан Имранович Хасбулатов*, секретарем – народный депутат РСФСР *Олег Германович Румянцев*. Всего в состав Конституционной комиссии входили 102 депутата. Мне довелось участвовать в работе этой комиссии с самого начала ее создания в качестве председателя Комитета по законодательству Верховного Совета РСФСР.

Конституционная комиссия не начала свою работу с «чистого листа». На тот момент уже существовали самые разные идеи и проекты. Например, был известен проект «Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии», подготовленный в ноябре 1989 г. народным депутатом СССР, академиком Андреем Дмитриевичем Сахаровым. Этот документ трудно назвать настоящей конституцией в юридическом смысле, но это была цельная, логичная совокупность взглядов на политическое устройство обновленного государства.

Несмотря на то что новая Конституция РСФСР была настоятельно необходима, очевидно, что процесс ее создания, включавший согласование концепции, структуры, основных положений, объективно требовал довольно много времени. Но поскольку политическая жизнь не стояла на месте, российское руководство было вынуждено оперативно разрешать наиболее острые противоречия между новыми реалиями и действующим конституционным законодательством путем внесения изменений и дополнений в нормы действующего Основного закона.

В 1990 г. из Конституции РСФСР было полностью исключено упоминание о Коммунистической партии Советского Союза*. Тем самым российские депутаты сделали более радикальный шаг по сравнению с союзным центром, который включил в Конституцию СССР принцип многопартийности и одновременно сохранил упоминание о КПСС.

В связи с принятием 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР была изменена преамбула и статья 1 Конституции РСФСР**. Был установлен плюрализм форм собственности; учрежден Конституционный суд РСФСР; взамен должности Прокурора РСФСР, подчиненного Генеральному прокурору СССР, учреждена должность Генерального прокурора РСФСР, а вся система российской прокуратуры выведена из-под юрисдикции Генеральной прокуратуры СССР***.

24 мая 1991 г. в текст Конституции РСФСР была добавлена новая глава о Президенте РСФСР, который стал высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти со сроком полномочий в пять лет. Было установлено, что

---

* См.: Закон РСФСР от 16 июня 1990 г. № 38-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 3. Ст. 25.

** Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-I // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

*** См.: Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

одно и то же лицо не может быть Президентом РСФСР более двух сроков подряд. В отличие от Президента СССР, избиравшегося Съездом народных депутатов СССР, выборы Президента РСФСР должны были производиться непосредственно гражданами РСФСР «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»*. Одновременно был введен пост вице-президента РСФСР и учрежден Высший арбитражный суд.

Специальными статьями устанавливалась новая судебная система РСФСР, которую составили Конституционный суд РСФСР, Верховный суд РСФСР, Высший арбитражный суд РСФСР, Верховные суды и Высшие арбитражные суды республик в составе РСФСР, краевые, областные, городские суды и арбитражные суды, суды и арбитражные суды автономных областей и автономных округов, районные (городские) народные суды, и, кроме того, вводился институт присяжных заседателей.

Для того чтобы противостоять выдвинутому союзным центром так называемому «плану автономизации», который фактически провоцировал сепаратистские устремления российских автономий, в текст Конституции РСФСР были внесены терминологические изменения, содержащие глубокий политический смысл: вместо слов «автономная республика» делается запись «автономная республика в составе РСФСР». Кроме того, был учрежден пост главы исполнительной власти (президента) республики в составе РСФСР и введено местное самоуправление в РСФСР.

События 19-21 августа 1991 г. вызвали обвальный процесс самороспуска республиканских организаций КПСС и окончательного выхода союзных республик из состава СССР. Как и многие другие конституции республик СССР, Конституция РСФСР была дополнена статьями о новых символах независимой государственности. В частности, 1 ноября 1991 г. был утвержден новый Государственный флаг РСФСР**.

24 декабря 1991 г. прекращается членство СССР в Организации Объединенных Наций. Его место занимает РСФСР, к которой также переходят права постоянного члена Совета Безопасности ООН***. На следующий день Верховный Совет РСФСР принял официальное решение об изменении наименования российского государства, которое стало называться «Российская Федерация – Россия»****.

25 декабря 1991 г. в 19 ч. 00 мин. Президент СССР М.С. Горбачев выступил в прямом эфире Центрального телевидения с прощальным словом к народу, в котором объявил о своем уходе с поста Президента СССР «по принципиальным соображениям». После завершения его выступления над Кремлем вместо красного Государственного флага СССР поднимается трехцветный Государственный флаг Российской Федерации.

3. Бюрократизация процесса подготовки проекта Конституции и оформление конфликта по поводу распределения полномочий в треугольнике «президент – парламент – правительство»

Конституционная комиссия внесла большой вклад в разработку Основного закона, там работали лучшие юристы страны, лучшие эксперты. Но при всех этих плюсах был один существенный минус – дискуссиям не было видно конца. Более того, V Съезд народных депутатов РСФСР 2 ноября 1991 г. решил придать Конституционной комиссии статус *постоянно действующего органа* «для упорядочения работы над проектом Конституции Российской Федерации и проведения конституционной реформы в РСФСР»*****.

С *управленческой точки зрения,* это решение было не слишком эффективным, поскольку любая структура, получающая статус «постоянно действующего органа» и соответствующие материальные ресурсы, быстро бюрократизируется и стремится максимально продлить свое существование. В результате, цель скорейшего завершения проекта объективно приходит в противоречие с частными интересами людей, заинтересованных в сохранении своего положения******. Этот психологический фактор не следует сбрасывать со счетов, объясняя, почему подготовка текста новой Конституции РСФСР растянулась в итоге на три года.

За время своего существования Конституционная комиссия создала несколько вариантов проекта Конституции. Но все они в каком-то смысле были «мертворожденными», поскольку не содержали приемлемых в сложившейся на

---

* См.: Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-I «О выборах Президента РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 510; Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-I «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД И ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

** См. Ст. 14 Закона РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1827-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1497.

*** В этот день Генеральному секретарю ООН было направлено Послание Президента Российской Федерации о продолжении членства СССР в ООН Российской Федерацией, а также о передаче ей всех прав и обязанностей СССР в соответствии с Уставом ООН.

**** Закон РСФСР от 25 декабря 1991 года № 2094-I «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 2. Ст. 62.

***** Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 г. № 1837-1 «О проекте Конституции Российской Федерации и дальнейшей работе Конституционной комиссии» // Конституционный вестник. 1992. № 13. С. 268-271.

****** Подобный бюрократический эффект хорошо описывается шутливым «законом Паркинсона», который гласит, что проблема будет существовать до тех пор, пока существует комиссия по ее разрешению.

тот момент ситуации решений по целому ряду ключевых вопросов, касающихся, например, определения полномочий и баланса ветвей власти, как на федеральном уровне, так и в отношениях центра и регионов. В частности, настоящим «*бермудским треугольником*» стала для экспертов проблема разграничения компетенции между президентом, парламентом и правительством.

Очень быстро Конституционная комиссия потеряла свою «экспертную беспристрастность» и превратилась в площадку ожесточенной политической борьбы между чисто парламентской (а точнее, «советской») и чисто президентской моделями нового Основного закона. На самом деле, все эти теоретические дебаты были лишь отражением *нарастающего конфликта* между стремлением депутатов, большинство которых были членами КПСС, сохранить всевластие Советов и новой политической моделью, основанной на разделении властей.

Эти противоречия отражались также и на результатах реформирования действующей конституции, которое все больше напоминало «*латание дыр*». Новые изменения и дополнения в тексте Основного закона уже не снимали объективно возникавшие политические противоречия, а лишь подчеркивали и усиливали их.

Только в период с ноября 1991 по декабрь 1992 г. в текст Конституции РСФСР было внесено более 400, нередко конкурирующих поправок. В результате любая из политических сторон могла, опираясь на действующие конституционные нормы, одинаково убедительно обосновать прямо противоположные позиции. Несовершенство Конституции способствовало возникновению дефектной правовой реальности и провоцировало серьезные политические кризисы. Поскольку Основной закон не содержал в себе способов их преодоления, это обстоятельство подталкивало политические силы не к конституционным, а к силовым методам разрешения противоречий, что таило в себе реальную опасность гражданской войны.

Углублявшийся конституционный кризис привел в итоге к ситуации фактического *двоевластия*.

С одной стороны, всенародно избранный президент обладал достаточно широкими правами. Ему, согласно конституции, было подотчетно правительство, непосредственно осуществлявшее социально-экономическое управление в кризисный период.

С другой стороны, в решающих ситуациях, включая проведение экономической политики, президент РСФСР оказывался под контролем Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР. Кроме того, согласно той же конституции, Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР являлись *высшими органами* государственной власти, наделенными правом принимать к рассмотрению *любой вопрос* государственного строительства, включая изменение конституции. Поэтому Верховный Совет активно пользовался этим правом, кроя и перекраивая Основной закон, особенно в части, касающейся распределения полномочий между ветвями власти.

Ценность *идей конституционализма* о необходимости разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную «ветви» была не слишком очевидна для людей, еще вчера живших в системе всевластия Советов и КПСС. Более понятной и привлекательной, особенно в условиях экономического кризиса, выглядела возможность непосредственно распоряжаться общественными богатствами (бюджет, собственность, природные ресурсы). В противоречивых трансформациях положений Конституции РСФСР 1978 г. можно увидеть не столько концептуальные разногласия по поводу выбора наилучшей из возможных системы организации власти, сколько отголоски борьбы различных политических сил за вполне конкретное право контролировать действия исполнительного органа власти – правительства.

> Например, 9 декабря 1992 года VII Съезд народных депутатов Российской Федерации принял закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России»*. Ключевой идеей и целью вносимых изменений стала попытка усиления позиций Съезда народных депутатов в условиях *конституционного кризиса*. Фактически, Верховный Совет РФ начал открыто использовать конституционное законодательство как политическое и юридическое оружие в борьбе против Президента России.
>
> В частности, Верховный Совет РФ, как постоянно действующий федеральный орган государственной власти, наделялся правами принимать Основы законодательства и федеральные законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, устанавливать порядок организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также общие принципы организации системы органов представительной и исполнительной власти на территории страны.
>
> Одновременно Верховный Совет РФ установил для себя право назначать председателя Центрального банка России, давать согласие на назначение министров иностранных дел, обороны, безопасности и внутренних дел. Президенту РФ вменялось в обязанность представлять Верховному Совету РФ предложения о структуре органов исполнительной власти, а само Правительство России снова становится подотчетно не только Президенту, но также Верховному Совету и Съезду народных депутатов Российской Федерации.
>
> Для того чтобы исключить влияние на парламент так называемого «исполнительного лобби», Верховный

* Закон РФ от 9 декабря 1992 г. № 4061-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

Совет РФ запретил совмещение депутатских полномочий с исполнением обязанностей руководителей органов исполнительной власти и их заместителей. Таким образом, к концу 1992 года Верховный Совет фактически восстановил прежнюю советскую «вертикаль власти», снова поставив под свой контроль Правительство Российской Федерации*.

Понимание принципа разделения властей как «всевластия парламента» было юридически несостоятельным, поскольку всенародно избранный Президент обладал не меньшей легитимностью, чем Съезд и Верховный Совет СССР. В подобных случаях, как это признано мировой конституционной теорией и практикой, глава государства, опирающийся на мандат народа, *не подлежит контролю со стороны парламента***.

Юридическое несовершенство механизма государственной власти пагубно сказывалось как на общественно-политической, так и на экономической ситуации в стране, поскольку острая поляризация политических сил и постоянная борьба в парламенте реформаторской и оппозиционной тенденции порождала постоянные кризисы, осложнявшие решение практически любого вопроса. Особенно негативно такое положение дел влияло на ход проведения экономических реформ.

Уже после трагических событий осени 1993 года в своей книге «Записки Президента» Б.Н. Ельцин напишет: *«Какая сила затянула нас в эту темную полосу? Прежде всего – конституционная двусмысленность. Клятва на Конституции, конституционный долг президента. И при этом его полная ограниченность в правах»* ***.

Собственно, преодоление этой «конституционной двусмысленности» и привело в конечном итоге к рождению новой Конституции Российской Федерации.

4. Завершение конституционного кризиса (1993)

Конституционный процесс вышел на финишную прямую только после резкого обострения политической ситуации, когда весной 1993 года Съезд народных депутатов РФ открыто попытался отстранить от должности Президента страны. Эта попытка не удалась. Возникла идея остановить эскалацию конфликта, вынеся спор Президента и парламента на всероссийский референдум, который прошел 25 апреля 1993 года и запомнился всем по формуле «да-да-нет-да».

Референдум закончился следующими результатами:

– по вопросу о доверии Президенту России высказались «за» 58,7% от числа граждан, принявших участие в референдуме;

– по вопросу об одобрении социально-экономической политики кабинета Б.Н. Ельцина проголосовали «за» 53,0% от числа граждан, принявших участие в референдуме;

– с необходимостью досрочных выборов Президента Российской Федерации согласились 49,5% голосовавших, или 31,7% от числа граждан, имевших право участвовать в референдуме;

– по вопросу о необходимости досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации высказались «за» 67,2% голосовавших или 43,1% от числа граждан, имевших право участвовать в референдуме.

Верховный Совет РФ счел, что результаты референдума не имеют значения, поскольку народ оказался несамостоятельным, падким на пропаганду и проголосовал в пользу Президента и Правительства «вопреки суровым реальностям экономической жизни и логике здравого смысла»****.

Однако у президентских структур в 1993 г. не было реальной монополии ни на СМИ, ни на «административный ресурс». Например, в сельских районах, традиционно лояльных местной администрации, итоги голосования были для Президента неутешительными. Активную пропагандистскую работу вела перед голосованием и сама оппозиция. Например, к референдуму было приурочено широко распространенное по телевидению выступление вице-президента РФ А.В. Руцкого, который обвинил Правительство и косвенно Президента Б.Н. Ельцина в коррупции и потворстве мафиозным структурам, заявив, что располагает «одиннадцатью чемоданами компромата» на высших чиновников*****.

Президентская сторона результаты референдума истолковала однозначно – избиратели выразили доверие Президенту РФ и проводимой им совместно с Правительством социально-экономической политике. Вдобавок, за переизбрание депутатов высказалось гораздо больше избирателей, чем за переизбрание Президента страны.

---

* Закон Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. № 4061-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

** Подробнее см.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. –М.: Издательство НОРМА, 2003. – С. 84.

*** *Ельцин Б.Н.* Записки Президента. М.: Огонек, 1994– 415 с., ил.

**** *Исаков В.Б.* Госпереворот: Парламентские дневники 1992-1993. – С. 328; Хасбулатов Р.И. Великая российская трагедия. – В 2-х т. – Т.1. – М.: ТОО «СИМС», 1994. – С. 120-121.

***** Россия-2000: Современная политическая история (1985-1999 годы) . – Т. 1: Хроника и аналитика. – С. 231; *Верховский А., Папп А., Прибыловский В.* Политический экстремизм в России. – С. 308.

Тем не менее, апрельский референдум не смог разрешить политический конфликт между ветвями власти, который приобрел форму противостояния двух моделей Конституции.

Как уже отмечалось, основные разногласия между Верховным Советом, с одной стороны, и Президентом и Правительством, с другой стороны, касались разделения полномочий между формирующимися ветвями российской власти. Оппозиционное большинство Съезда народных депутатов и Верховного Совета в течение 1992-1993 гг. окончательно осознало свои политические интересы и заняло непримиримую позицию по отношению к идее сильной исполнительной власти. Объективно тяжелые для населения последствия антикризисных экономических мер давали оппозиции возможность на волне популизма критиковать Президента и Правительство и требовать их практически полного подчинения законодательной ветви власти. Одновременно всенародно избранный Президент, обладавший не меньшей легитимностью, чем Съезд народных депутатов, полагал, что только сильная исполнительная власть, а не «съездовская митинговщина» способна вывести страну из кризиса. Он все решительнее ставил вопросы об усилении полномочий Правительства, порою даже требуя пересмотра уже согласованных положений проекта Конституции.

29 апреля 1993 года Верховный Совет Российской Федерации принимает постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации»*.

29 апреля 1993 года Б.Н. Ельцин на совещании в Кремле с участием глав республик, администраций краев и областей, автономных образований представил свой, так называемый «президентский» проект Конституции Российской Федерации. На следующий день проект Конституции был опубликован в газете «Известия»**.

В отличие от проекта, разработанного Конституционной комиссией, президентский вариант содержал недвусмысленный отказ от прежней «вертикали Советов» и в целом выдерживал принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти, устанавливая баланс их полномочий в рамках республики президентского типа.

12 мая 1993 года Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал Указ «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации»***, согласно которому для решения этой задачи 5 июня в Москве созывалось *Конституционное совещание*. В Указе предлагалось в целях «*преодоления главного препятствия осуществления демократических реформ – конституционного кризиса – подготовить в июне 1993 года проект новой Конституции Российской Федерации и положить в его основу проект Президента Российской Федерации*».

> Состав Конституционного совещания был гораздо шире и представительнее Конституционной комиссии, поскольку включал в себя представителей федеральных органов государственной власти РФ; органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга; местного самоуправления; политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей****. Предусматривалось, что в состав Конституционного совещания должны также войти народные депутаты Российской Федерации – члены Конституционной комиссии, представители от каждой фракции парламента, а также от Президента, Правительства, Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Конституционное совещание начало свою работу 5 июня 1993 года в Кремле. В заседании приняли участие более 700 представителей органов власти и общественности (около 90% от числа приглашенных). Президент России Б.Н. Ельцин выступил на открытии Конституционного совещания с большим докладом, основной идеей которого стало утверждение о том, что «*советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия несовместимы*».

Президент Российской Федерации внес на обсуждение Конституционного совещания собственный проект Конституции, но призвал всех участников выработать компромиссный текст с учетом положений проекта Конституционной комиссии.

Итоговый вариант проекта Конституции был одобрен Конституционным совещанием 12 июля 1993 года. За время работы Конституционного совещания в его адрес поступило более 50 тысяч замечаний и предло-

---

* Постановление Верховного Совета РФ от 29 апреля 1993 г. № 4907-I «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 696.

** Конституция Российской Федерации. *Проект С.С. Алексеева, С.М. Шахрая* // Газета «Известия». 1993, 30 апреля.

*** Указ Президента РФ от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 20. Ст. 1757.

**** Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 21. Ст. 1903.

жений*. В результате их обсуждения в первоначальный президентский проект было внесено свыше полутысячи поправок, около 40 принципиально новых норм, а также многие статьи из проекта Конституционной комиссии.

Однако еще в конце июня Верховный Совет РФ принял решение отказаться от сотрудничества с Конституционным совещанием и активизировал работу своей Конституционной комиссии. 25 июня 1993 года депутаты приняли постановление «О работе над проектом новой Конституции Российской Федерации», в котором уже Конституционной комиссии поручается доработать парламентской проект Конституции с учетом варианта Президента России и предложений субъектов Российской Федерации**.

В результате в конце июля 1993 года на рассмотрение представительных органов власти субъектов Российской Федерации были направлены сразу *два проекта Конституции Российской Федерации*. Один – подготовленный Конституционным совещанием, другой – Конституционной комиссией. Президент и Верховный Совет Российской Федерации надеялись, что обсуждение проектов завершится примерно к середине сентября 1993 года. Однако на практике этого не получилось. Региональные Советы народных депутатов, столкнувшись с неоднозначными предложениями федерального центра (вдобавок подрывающими саму основу их существования), в большинстве попросту устранились от обсуждения проектов Конституции.

К концу лета 1993 года стало ясно, что достижение согласия как по проекту Конституции, так и по порядку ее принятия, стало невозможным. Неразрешимый *политический конфликт* парализовал работу власти, конституционные процедуры поиска путей выхода из кризиса окончательно перестали работать, в результате чего противоборствующие стороны все чаще апеллировали к народу.

События сентября-октября 1993 года стали кульминацией конституционно-политического кризиса в новой России. Усугублявшиеся в течение полутора лет противоречия между различными политическими силами внутри российской власти не находили своего разрешения в рамках формально-правовых процедур, поскольку сама конституция стала предметом конфликта. В результате острое противостояние между ветвями российской власти было прекращено силовыми методами.

Трагическое завершение конституционного *кризиса*, возникшего из-за резкой поляризации политических сил и невозможности ветвей власти договориться по коренным вопросам развития России, заставило все общество еще острее осознать невозможность строительства нового государства в рамках старой конституционной системы. В сложившейся ситуации скорейшее принятие новой Конституции стало остро необходимым.

Поскольку в стране на тот момент отсутствовал высший представительный орган власти, конституционный вакуум мог быть заполнен только Президентом РФ. Но этой легитимности было недостаточно для введения в действие новой Конституции, несмотря на то что ее проект был разработан с соблюдением демократических процедур. Поэтому потребовалось снова обратиться к механизму прямого волеизъявления народа.

Следуя этому решению, Президент РФ своим указом назначил на 12 декабря 1993 года (одновременно с выборами в Федеральное собрание) всенародное голосование по проекту новой Конституции, одобренному Конституционным совещанием***.

12 декабря 1993 года состоялись выборы депутатов в Совет Федерации и Государственную думу, а также общероссийское голосование о принятии новой Конституции Российской Федерации****.

20 декабря Центральная избирательная комиссия Российской Федерации объявила официальные результаты всенародного голосования. В голосовании приняли участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8%. За принятие Конституции проголосовали 32 937 630 избирателей, или 58,4% от числа граждан, принявших участие в голосовании. Эти результаты означали, что Конституция принята.

25 декабря 1993 года текст Конституции Российской Федерации был официально опубликован в «Российской газете». Этот день считается днем вступления в силу Конституции Российской Федерации.

Обе палаты Федерального собрания Российской Федерации – Совет Федерации и Государственная дума – начали свою работу 11 января 1994 года. Этот момент можно считать официальным *завершением конституционного кризиса* власти.

Окончание в ГС № 2-2013

* «Президентский проект», в частности, критиковался за отсутствие характеристики российского государства как социального, за предоставление республикам в составе России больших прав, чем остальным субъектам федерации (например, предполагалось, что республикам будет принадлежать половина мест в Совете Федерации, тогда как они составляли менее 20% от общего числа субъектов федерации), за предоставление Президенту слишком широких полномочий по роспуску Государственной думы и пр.

** Постановление Верховного Совета РФ от 25 июня 1993 г. № 5240-I «О работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 27. Ст. 1025.

*** Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3995.

**** Этот день считается днем принятия Конституции Российской Федерации.