

Разработка, принятие Конституции России 1993

года и её содержание

Р. С. Арустамян

Ныне действующая Конституция России была принята 12 декабря 1993 года. Вопрос о ее подготовке был поставлен уже во второй половине 80-х годов, т.е. с первых дней начала глобальных реформ в стране.

Начиная со второй половины 80-х годов, когда был взят курс на обновление всех сторон государственной и общественной жизни, возникает объективная необходимость в решительном обновлении и всей системы законодательства, включая Конституцию.

В основе обновления Конституции на новом этапе развития российского общества и государства лежали, как и прежде, процессы глубинного характера, связанные с изменением соотношения социальных сил в обществе, формированием принципиально новых общественных отношений и, прежде всего, рыночных. Основными характеристиками этих процессов явились: а) решительный отказ от тоталитарной политической системы государственного социализма и формирование новой политической системы в соответствии с принципами плюралистической демократии, что приводило к деформации парламентского представительства интересов народа и превращало Съезд и Верховный Совет в слабоуправляемые органы; б) обновление всей системы отношений собственности, переход от государственно монополистической к рыночной экономике, основанной на множественности и равноправии всех форм собственности; в) возникновение на основе новых экономических и политических отношений новой социальной структуры общества. И само принятие новой Конституции могло стать важнейшим фактором консолидации различных слоев российского общества.

На конституционное развитие России оказали также процессы, связанные с распадом СССР и обретением Россией полной независимости как суверенного государства. Все эти факторы общественно-политического

развития должны были быть отражены в Основном Законе страны. Наконец, Конституция РСФСР 1978г. к этому времени претерпела значительные изменения в результате внесения в неё многочисленных изменений и дополнений и в юридическом плане она фактически стала весьма далекой от реальной жизни. Достаточно отметить, что период 1989—1992 г.г. в неё было внесено около 350 поправок. В частности, в 1989г. законом был учрежден новый высший орган государственной власти — Съезд народных депутатов РСФСР, государство стало называться Российской Федерацией и был введен пост Президента. Всё это нашло отражение в Конституции. Одновременно все эти факторы общественно — политического развития предопределили основные параметры новой Конституции России.

Процесс осуществления конституционной реформы имел следующие этапы.

Первый этап конституционной реформы заложил правовую основу для развертывания демократических преобразований и слома партийно — государственной, административно — командной системы.

К этому историческому отрезку времени относится так называемый перестроечный период 1988—1990 годов, когда был осуществлен переход к демократической избирательной системе на основе альтернативных выборов и началось формирование на основе этих выборов новой системы высших представительных органов — Съезда народных депутатов РСФСР.

Второй этап конституционной реформы в России — это этап конституционного провозглашения государственного суверенитета РСФСР в условиях существования Союза ССР.

Начало этого этапа было положено I Съездом народных депутатов РСФСР и принятой на нем Декларацией о государственном суверенитете РСФСР. Была устранена конституционная основа монополии КПСС на политическую власть и признана многопартийность. В декабре 1990 года II Съезд народных депутатов РСФСР внес важные изменения в конституционные положения об экономической системе, был провозглашен принцип мно —

жественности и равноправия всех форм собственности, 24 мая 1991 года IV Съездом народных депутатов были приняты два важных Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию РФ. Одним из них была учреждена должность Президента России. Это говорит о том, что Россия от республики Советов постепенно переходила к президентской республике. Второй Закон был принят 24 мая 1991 года и касался реформы местного самоуправления. На его основе в России были начаты глубокие процессы преобразований местных органов власти и управления в направлении их постепенной муниципализации.

Третий этап конституционной реформы охватывает период, начиная с распада Союза ССР (августовский путч 1991 года) до эволюционно конституционного формирования новой российской государственности как самостоятельного суверенного государства (21 сентября 1993 года). На этом этапе путем ратификации беловежского Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года) и денонсации Договора об образовании СССР, юридически был оформлен факт распада Союза ССР. Конституция 1978 года прекратила свое действие. В апреле 1992 года были внесены конституционные изменения в само название государства. Государство стало именоваться "Российская Федерация — Россия"

Важное значение имело также принятие двух документов конституционного характера. Это принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 Декларация прав и свобод человека и гражданина и подписанный субъектами федерации 31 марта 1992 года Федеративный договор.

22 июня 1990 г. на I Съезде народных депутатов была образована Конституционная комиссия председателем которой стал Б.Н. Ельцин — Председатель Верховного Совета Российской Федерации. Уже через четыре месяца проект новой Конституции был не только подготовлен, но и опубликован для широкого обсуждения. Однако быстрота подготовки проекта новой Конституции не свидетельствовала о наличии политического согласия по

вопросам содержания Основного Закона. На данном этапе в стране сложилась ситуация "конституционного параллелизма", когда две ветви власти (законодательная и исполнительная) подготовили в условиях политического противостояния свои взаимоисключающие варианты проекта Конституции РФ – парламентской и президентской.

Инициативу в деле завершения работы по подготовке проекта новой Конституции взял на себя Президент Российской Федерации. В его Указе "О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации" от 12 мая 1993 года была поставлена задача завершить подготовку новой Конституции в июле 1993 года, положив в ее основу проект, подготовленный Президентом.

Многие положения президентского проекта были подвергнуты критике участниками Конституционного Сопения, созданного в соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 1993г. В частности, участники Сопения отмечали, что в проекте не выдержан принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Президент по проекту обладал широкими правами по роспуску Государственной Думы. Поэтому созданное Верховным Советом в конце мая – начале июня совещание двух тысяч депутатов полностью отвергло президентский проект, а 4 июня Верховный Совет предложил свой порядок согласования и принятия проекта Конституции. Конституционное Сопение работало более месяца. В его адрес поступали многочисленные замечания и предложения. В результате их обсуждения были изменены многие статьи. В разработанный Сопением проект вошли и статьи из проекта Конституционной комиссии.

12 июля 1993 года проект был Сопением одобрен. Однако и законодательная, и исполнительная власть имели свои проекты Конституции. Достижение согласия между ними стало невозможным. Возникавшие разногласия приобретали острый характер по основным вопросам разделения полномочий двух властей (законодательной и исполнительной). Поэтому ни VII (декабрь

1992г.), ни VIII (март 1993г.), ни IX (апрель 1993г.) Съезды народных депутатов не оказались в состоянии принять Конституцию.

Четвертый, заключительный этап конституционной реформы начинается с 21 сентября 1993 года и завершается принятием 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации. 21 сентября Президент подписал Указ о поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации N 1400, который, прервал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функции Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Приостанавливалась также деятельность Конституционного Суда. Таким образом, выявилось противоречие между принципом законности и идеей следования высшим интересам России в соответствии с требованиями не Конституции, а некой высшей справедливости. Это обстоятельство признавалось и в Указе, в котором, в частности, говорилось: "принимая во внимание, что безопасность России и ее народов — более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти", в стране вводится президентское правление. Противостояние между исполнительной и законодательной властью закончилось разгромом парламента.

Осенью 1993г. Указом Президента Российской Федерации "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации" от 15 октября 1993 г. устанавливается дата проведения референдума по проекту Конституции — 12 декабря 1993г.

Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.

Новая Конституция России — документ, который отразил характерные черты времени и условия, сложившиеся в стране. Она отразила кардинальные перемены, происшедшие в жизни российского общества, в его политике, экономике, духовной сфере с момента принятия Конституции РСФСР 1978г.

По структуре Конституция Российской Федерации состоит из преамбулы и двух разделов. Первый раздел состоит из девяти глав, включающих 137

статей. "Заключительные и переходные положения" являются вторым раз — делом.

Конституция РФ как Основной закон государства занимает верховенствующее место в правовой системе. Ее положения являются первичными, исходными, основополагающими. Все остальные правовые акты, принимаемые в государстве, в том числе федеральные законы, конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения автономной области и автономных округов, должны соответствовать Конституции Российской Федерации.

В современном мире проводится деление конституций на две разновидности: "мягкие" и "жесткие". К "мягким" конституциям относятся те, которые изменяются и дополняются быстро и легко. Конституция РСФСР 1978г. была именно такой, поскольку поправки в ней вносились сразу же после принятия соответствующего решения квалифицированным большинством на Съезде народных депутатов.

Конституция РФ 1993г. является жесткой. "Жесткость" российской Конституции проявляется во многом. Пересмотр положений глав 1, 2 и 9 возможен только по решению специально созываемого в этих целях органа — Конституционного Собрания. Предложение о таком пересмотре должно быть поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Поправки к остальным главам Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, однако нуждаются в дополнительном одобрении органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов федерации.

Конституция РФ 1993г. касается различных сторон жизни гражданского общества. В ней определяются основы статуса человека и гражданина, отношения государства и личности, закрепляется многоукладность экономики страны, заложены принципы политического многообразия, многопартийности. Конституция РФ 1993г. значительно полнее регулирует институт прав и свобод

человека. В действующей Конституции Российской Федерации четко проведена идея уважения к человеку. Человек — главная ценность государства и всего общества. Принципы, определяющие конституционный статус личности, отражают общемировой уровень, закрепленный в международно — правовых документах: в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

По Конституции, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Однако, конституционные права и свободы нередко игнорируются и нарушаются. В России еще нет системы эффективной защиты прав граждан от ведомственного и чиновничьего произвола.

Права и свободы человека, закрепленные в Конституции, могут быть условно подразделены на три большие группы: 1) личные права и свободы; 2) политические права и свободы; 3) экономические, социальные и культурные права и свободы.

Перечень личных прав и свобод в Конституции открывается правом на жизнь. Большая группа прав и свобод, закрепленных в Конституции, нацелена на то, чтобы обеспечить свободу и неприкосновенность личности.

В систему политических прав и свобод входят прежде всего избирательные права, назначение которых путем — выбора формировать органы государственной власти, а также органы местного самоуправления.

Самое кардинальное преобразование в сфере экономики — это утверждение права частной собственности в качестве конституционного принципа Российского государства. Конституция закрепляет фундаментальный принцип о признании и равной защите всех форм собственности.

В сфере образования Конституция гарантирует общедоступное и бесплатное дошкольное, основное, общее и среднее профессиональное образование как в государственных, так и в негосударственных, частных учебных заведениях. В сфере здравоохранения медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях оказывается гражданам бесплатно* за счет средств бюджета, страховых взносов, других поступлений. Нужно отметить, что медицинское страхование, по Конституции, должно быть обязательным.

В сфере социального обеспечения Конституция предусматривает государственные пенсии и социальные пособия, поощряет создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность. Но в бюджетных организациях (больницы, школы) крайне низкая заработная плата и то выплачивается с задержкой. Не гарантировано также право на социальное обеспечение, на защиту от безработицы.

Российская Федерация — исторически сложившееся федеративное государство. После распада Союза ССР, в составе которого была РСФСР в качестве федерации (по действовавшей тогда Конституции), в России начались процессы суверенизации бывших автономных республик, изменений форм государственности бывших автономных областей. Известно, что после распада СССР о намерении стать самостоятельным субъектом федерации заявили края, области, города Москва и Санкт — Петербург. В настоящее время Российская Федерация представляет собой сложную систему государственного устройства, сочетающую федерализм, унитаризм и автономию. В ее составе находятся: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов — всего 89 субъектов федерации.

Суть российского федерализма выражена в Конституции следующим образом: федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государст —

венной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Важным этапом становления новой российской государственности стал Федеративный договор 1992г., который включает три отдельных акта — догово —
ры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и соответственно: 1) органами власти суве —
ренных республик в составе Российской Федерации; 2) органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт — Петербурга; 3) органами власти автоном —
ной области, автономных округов.

Федеративный договор не решил многих вопросов государственного устройства. Он не был учредительным актом и не создавал заново федера —
тивного государства. Его роль проявилась в том, что он способствовал реали —
зации идей федерализма в условиях, когда отношения между центром и субъектом Федерации еще испытывали сильное воздействие прошлого. Конституция принималась в изменившихся условиях, поэтому она оставила пространство для его развития.

Российский федерализм характерен тем, что республики, входящие в состав Федерации, заявили о своем суверенитете, т.е. сложилась ситуация для которой характерно сочетание двух суверенитетов в рамках одного государства.

Россия восприняла принцип разделения властей как условие построения демократического республиканского строя, правового государства, что четко закреплено в ст.1 Конституции.

По Конституции Российской Федерации 1993г. Президент — ключевой институт государственного механизма при соблюдении принципа разделения властей. Назвав Президента главой государства, Конституция наделила его широким кругом полномочий: представительство Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях, охрана суверенитета страны,

ее независимости и целостности, обеспечение взаимодействия органов государственной власти, решение вопросов гражданства, право помилования и др.

Конституция определяет Президента как гаранта Основного Закона, гаранта прав и свобод человека и гражданина в качестве ведущего принципа. Она предоставляет Президенту важные инструменты воздействия на ход государственной жизни. Это относится прежде всего к организации и деятельности Правительства. Президент предлагает Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства, назначает его заместителей и федеральных министров (по предложению Председателя Правительства). При этом Президент не связан никакими оговорками и ограничениями.

Президент наделен функцией обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Ему предоставлено право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти этих субъектов.

Конституция Российской Федерации 1993г. делает упор на сильного Президента.

По Конституции исполнительную власть в России осуществляет Правительство. Правительство выступает как самостоятельный институт. Оно издает постановления и распоряжения на основе не только Конституции и федеральных законов, но и нормативных актов Президента. Председатель Правительства вправе вносить лишь предложения о назначении на должность своих заместителей и федеральных министров. Решение принимает Президент.

На иных началах строятся отношения между Президентом и Федеральным Собранием. По Конституции Президент и Федеральное Собрание трактуются как самостоятельные и независимые друг от друга властные институты. Но это не говорит о том, что они полностью разведены. С одной стороны, установлены обязательные связи между ними — это обращение Президента к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положе-

нии в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, представление Президентом законопроектов, подписание Президентом законов. С другой стороны, Конституция предусматривает систему сдержек и противовесов в виде возможности отрешения Президента от должности и роспуска Президентом Государственной Думы. Президент вправе принимать указы и распоряжения, но его акты не должны противоречить Конституции и Федеральным законам. Он может отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, но в установленном порядке Государственная Дума и Совет Федерации способны преодолеть вето Президента.

Принципиальным для российского государства является организация деятельности парламента. Российский парламент, по Конституции, состоит из двух палат Государственной Думы и Федерального Собрания. Палаты разведены друг от друга. К ведению Государственной Думы, кроме вопросов, связанных с утверждением Председателя Правительства и выражением недоверия Правительству, относится также назначение на должность и освобождение от должности высших должностных лиц — Председателя Центрального банка России, Председателя Счетной Палаты, Уполномоченного по правам человека. В тоже время Совет Федерации назначает на должность судей высших федеральных судов: Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации. Если Государственная Дума выдвигает обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности, то в ведение Совета Федерации входит отрешение Президента от должности. К ведению Совета Федерации отнесено также обязательное рассмотрение принятых Государственной Думой законов по ряду важнейших вопросов.

Государственная Дума избирается. В Совет Федерации входят представители представительных и исполнительных органов регионов, которые также избираются на местах.

Особое место в механизме управления страной занимает местное самоуправление. Местное самоуправление осуществляется населением. В пределах своих полномочий оно самостоятельно. Органы местного самоуправления обособлены от органов государственной власти и не входят в их систему. Но это не означает, что местное самоуправление оторвано от государства и своей деятельностью противоречит ему.

Органы местного самоуправления наделяются и некоторыми государственными полномочиями. Государство может передавать им часть функций своих органов, отдавать в муниципальную собственность новые объекты.

Конституция РФ 1993г. первой из российских конституций использовала понятие "судебная власть", чтобы подчеркнуть ранее недооцененную роль и значение правосудия в жизни общества и государства.

Судебная власть по Конституции действует самостоятельно, независимо от законодательной и исполнительной власти. Она осуществляется только судом. Никто другой в Российской Федерации не вправе вершить правосудие. Конституция наделяет судей особым правовым статусом. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 118, ч.2) судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Конституционное судопроизводство осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации.

Впервые в Конституции РФ 1993г. дается прямое толкование. Оно открывает возможность уточнения конституционного текста без обращения к сложной процедуре внесения изменений в текст Конституции.

1993թ. ՌՈՒՍԱՍՏԱՆԻ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅԱՆ
ՎԵՐԱՄՇԱԿՈՒՄԸ, ԸՆԴՈՒՆՈՒՄԸ ԵՎ ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ
Ռ. Ս. Առստամյան

Ա մ փ ո փ ու մ

Ներկայումս գործող Ռուսաստանի Սահմանադրությունը ընդունվել է 1993թ. դեկտեմբերի 12-ին: Դրա նախապատրաստման հարցը դրված էր դեռևս 80-ական թվականների 2-րդ կեսին:

Սկսած 80-ական թվականների 2-րդ կեսից, երբ ընդունվել է պետական և հասարակական կյանքի բանգմակողմանի նորացման կուրս՝ անհրաժեշտություն է առաջանում օրենսդրության ողջ համակարգի, նաև Սահմանադրության վճռական նորացման:

Սահմանադրության նորացման հիմքում ընկած են երևույթներ, որոնք կապված են հասարակության մեջ սոցիալական ուժերի փոխհարաբերությունների և շուկայական հարաբերությունների ձևավորման հետ:

Ռուսաստանի Նոր Սահմանադրությունը փաստաթուղթ է, որը արտացոլում է ժամանակի բնութագրական գծերը և պայմանները, որոնք ստեղծված են երկրում. ռուսական հասարակության կյանքում, նրա քաղաքականության մեջ, մշակութային ոլորտում կատարած արմատական փոփոխությունները՝ 1978 ՌՍՖՍՀ Սահմանադրության կիրառելուց հետո:

Elaboration, adopted of the Coustitution of Russia, 1993, and its
maintenance

R.S. Arustamyan

Summary

At present acting Russians Coustitution was adopted December 12, 1993. The question about its preparation had already put up in the second past of 1980-th.

Begining mith the second past of 1980-th. When a course of renewed of all sides of state and social life was taken, arises the necessity of decisive renewed and the whole system of legislation including the coustitution.

In formation of renewed the Coustitution were such processes which connected with changes of correlation of the social forces in the society and the formation of a new market relations. The new Russian Coustitution is a document, which reflects the typical frait of time and conditions turned out in the country. The essential changes which took place in the life of Russian society in its politics, economics, spiritual sphere when the Coustitution of R, S, F, S, R, 1978, was adopted.