

# П Р А В О

УДК 342

## ДВАДЦАТЬ ЛЕТ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

© 2014 г.

*А.В. Петров, М.К. Горбатова*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

avpetrov@unn.ru

*Поступила в редакцию 05.02.2014*

Рассматриваются этапы становления российского конституционного законодательства, особенности действующей Конституции Российской Федерации, ее значимость на современном этапе.

*Ключевые слова:* конституционализм, Конституция Российской Федерации, развитие конституционного законодательства в России.

В структуре современного конституционного (государственного) права теоретические концепции конституции и конституционализма достаточно основательно проработаны [1]. Конституция (от латинского термина *constitutio* – установление) в современной научной и учебной литературе обычно определяется как основной закон государства, обладающий высшей юридической силой и определяющий основы государственного и общественного строя страны [2]. Признанный авторитет в области конституционного права М.В. Баглай пишет: «Под конституцией... понимают основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу. Этот закон закрепляет основные принципы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, а также структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления (форму правления). Конституция очерчивает круг функций государства, устанавливает основы его отношений с человеком и обществом» [3].

Понятие конституции включает в себя многозначное содержание. По мнению Б.С. Эбзеева, оно интегрирует в себя, по крайней мере, следующие позиции:

«Во-первых, Конституция есть основной закон, обладающий особыми гарантиями стабильности. Он может быть пересмотрен в особом, предусмотренном самой Конституцией порядке. Следовательно, любая попытка пересмотра или новация Конституции в нарушение или в обход установленного действующей Конституцией порядка есть узурпация власти, подлежащая влечь установленные законом правовые последствия.

Во-вторых, Конституция есть закон, который в известном смысле учреждает государство, систему его органов и порядок их формирования, их компетенцию, определяет характер взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

В-третьих, Конституция есть закон, формирующий и обеспечивающий политическое единство народа. <...>

В-четвертых, Конституция... выступает особым способом формализации государственного строя... путем закрепления его фундаментальных основ. Она определяет основные ценности государства и общества и порядок их государственной защиты.

В-пятых, Конституция есть закон, устанавливающий пределы государственной власти посредством закрепления прав человека и гражданина и возложения коррелирующих с этими правами обязанностей на государство, а также пределы индивидуальной автономии личности и государства и меру их взаимной лояльности и ответственности.

В-шестых, Конституция есть способ закрепления и выражения высших правовых норм и в этом смысле является так называемой абсолютной нормой, которой не могут противоречить любые правовые акты, действующие в государстве» [4].

Наличие конституции является неотъемлемым, атрибутивным признаком современного цивилизованного демократического государства. В настоящее время конституционно-политическая палитра мира представлена более чем 200 конституциями различных государств. В жизни современного общества конституция

выполняет ряд важнейших политических и юридических функций. Среди них С.М. Шахрай отмечает следующие:

«Учредительная функция – выражается в установлении и юридическом оформлении важнейших институтов общества (придания 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, моделей желаемого будущего» [5].

Анализируя имеющиеся в научной и учебной литературе определения конституции, можно отметить некоторую расплывчатость предмета конституционного регулирования. Он формулируется, как правило, путем простого перечисления тех или иных сторон общественной и государственной жизни, попадающих под действие конституции. Такое перечисление по природе не может быть исчерпывающим, полным и всегда дает основания для критики. Так, в приведенном выше определении М.В. Баглая замечаем, что конституция, закрепляя форму правления государства, почему-то не включает в предмет конституционного регулирования форму государственного устройства. Это вряд ли можно признать верным.

Полагаем, что данный логический недостаток определений конституции преодолевается путем выделения основного в предмете конституционного регулирования. С точки зрения структуры общественной системы ее основными наиболее значимыми и крупными элементами являются гражданское общество и государство. Их изменяющиеся параметры, соотношение, характер исторически установленной взаимосвязи требуют как главные в социальной системе закрепления на уровне основного высшего законодательного акта страны. Это объективно необходимо для ее нормального функционирования и развития. Принципы, основные параметры организации и взаимоотношения гражданского общества и государства являются

предметом правового регулирования конституции как основного закона страны.

Исходя из такого понимания, можно определить Конституцию нашей страны как имеющий высшую юридическую силу законодательный акт Российской Федерации, закрепляющий, регулирующий и охраняющий основы устройства, внутренней организации и взаимоотношения российского гражданского общества и государства. Это определение, как представляется, покрывает и обычно выделяемые отдельно взаимоотношения государства и личности, а также коллективных субъектов общественной жизни и их организаций.

Развитие конституционного законодательства в России началось в конце XIX – начале XX века, одновременно со становлением в рамках самодержавия элементов буржуазных отношений. Тогда были приняты отдельные законодательные акты, такие как Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года и Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года, закреплявшие некоторые фундаментальные, в основном политические, отношения гражданского общества и государства.

Как самостоятельные официальные правовые документы, конституции в России принимались при республиканском строе в 1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 годах [6].

Конституция РСФСР 1918 года была первым российским нормативным актом в ранге основного закона, принятым уже в советское время. Она включала «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», где Россия объявлялась республикой, построенной как федерация на основе свободного союза свободных наций, власть в которой в центре и на местах принадлежит Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Весь земельный фонд и природные ресурсы объявлялись национальным достоянием, подтверждался переход банков в собственность государства, а в качестве первого шага к национализации фабрик, заводов и других средств производства устанавливался рабочий контроль над ними.

Закреплялось отделение церкви от государства и свобода совести; свободы печати, собраний, союзов; ставилась задача предоставить рабочим и крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование. Вводились обязанности трудиться и защищать социалистическое отечество. Провозглашалось равенство граждан независимо от расовой и национальной принадлежности.

В то же время отдельные лица и социальные группы лишались прав, которые могли использоваться ими в ущерб интересам революции, в частности эксплуататорские классы – некоторых политических прав.

Устанавливалась система власти в виде съездов Советов и их исполнительных комитетов, которая возглавлялась в центре Всероссийским съездом Советов, Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Советом Народных Комиссаров (правительством).

Конституция РСФСР 1937 года была принята на основе Конституции СССР 1936 года и закрепила изменения в обществе и государстве за двадцать лет советской власти.

К ее наиболее существенным нововведениям относятся:

- провозглашение победы социализма в стране, господства социалистической собственности и системы хозяйства; изменение социальной основы государства в связи с ликвидацией эксплуататорских классов;

- установление всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; расширение спектра социально-экономических, политических и личных прав граждан, в частности закрепление права на труд, отдых, материальное обеспечение, образование, неприкосновенность личности;

- установление новой структуры органов государственной власти в виде системы избираемых на определенный срок Советов (заменивших съезды Советов) и их исполнительных комитетов, которые возглавлялись в центре Верховным Советом и Советом Министров.

Несмотря на свой достаточно демократический, прогрессивный характер, эта Конституция оказалась во многом формальным документом, что стало особенно заметным на фоне массовых репрессий и беззакония 1930–1950-х годов.

Конституция РСФСР 1978 года, принятая на основе Конституции СССР 1977 года, не внесла принципиальных изменений в подходах к регулированию экономического, социального и политического устройства РСФСР, однако расширила его содержательную сторону, отразив результаты 40-летнего развития страны.

Вместо классового характера государства был закреплен принцип полновластия народа, в качестве политической основы названы Советы народных депутатов, предусмотрена такая форма выражения воли народа, как референдум, закреплены принципы демократического централизма и законности в деятельности государственного аппарата.

Был расширен спектр прав граждан, в частности закреплены права на охрану здоровья, на

жилище, пользование достижениями культуры, право вносить предложения и критиковать недостатки в работе государственных органов, право обжаловать в судебном порядке действия должностных лиц, ущемляющих права граждан и др.

Хотя и в меньшей степени, чем ранее, эта Конституция также обнаруживала признаки формализма, несоответствия политическим реалиям, особенно в сфере соблюдения прав человека.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов в Конституцию РСФСР 1978 года были внесены существенные изменения, связанные с началом качественных преобразований российского общества.

Они коснулись:

- основ политической системы (закрепление принципа многопартийности);

- экономической системы (закрепление многообразия форм собственности, в том числе признание частной собственности);

- раздела «Государство и личность», который был полностью заменен принятой в 1991 году «Декларацией прав и свобод человека и гражданина»;

- национально-государственного устройства в связи с заключением Федеративного Договора.

Изменилась система высших органов государственной власти в связи с введением поста Президента Российской Федерации. Однопалатный Верховный Совет РСФСР был заменен на двухуровневый высший представительный орган, состоящий из Съезда народных депутатов и двухпалатного Верховного Совета.

Конституция России 1993 года – это действующий основной закон Российской Федерации. В отличие от других конституций ее проект был подготовлен особым органом – Конституционным совещанием, одобрен Президентом Российской Федерации и принят путем референдума (всероссийского голосования) 12 декабря 1993 года.

Содержание Конституции соответствует качественно новому этапу в развитии российского общества и государства. В первой главе Конституции «Основы конституционного строя» Россия определяется как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Здесь закреплены ключевые принципы организации и функционирования российского общества и государства, такие как: приоритет прав человека, народовластие, суверенитет, федерализм, единство и равенство гражданства, социальный характер государства, равноправие форм собственности и свобода экономической деятельности, разделение властей, самостоятельность местного самоуправления, политический и идеологический плюрализм, верховенств-

во Конституции и законов, публичность законов, приоритет норм международного права.

Стабильность основ конституционного строя обеспечивается тем, что первая глава Конституции не может быть изменена самими государственными органами, в том числе и высшими законодательными, а только специальным Конституционным собранием или референдумом. В соответствии со ст. 16 Конституции нормы других ее глав не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Приоритет норм конституционного строя – важное правовое нововведение Конституции России 1993 года.

Не менее важна в этом отношении глава вторая Конституции, определяющая конституционный статус личности в цивилизованном, демократическом, правовом обществе. В главе второй «Права и свободы человека и гражданина» закреплены принципы правового положения личности, ее основные личные, политические, экономические и социально-культурные права, свободы и обязанности, их конституционные гарантии.

Нормы главы второй Конституции России так же, как и нормы первой ее главы, не могут быть изменены государственными органами и пересматриваются Конституционным собранием.

Конституция на основе принципов единства российского государства и равноправия входящих в него субъектов решила вопрос о форме государственного устройства России. Исходя из принципа разделения властей, Конституция закрепила новую систему органов государственной власти, определила статус и полномочия Президента Российской Федерации, Федерального собрания, Правительства, систему судебной власти, самостоятельность местного самоуправления.

Несмотря на то что действующая Конституция Российской Федерации принималась в непростой и даже драматический период, она правильно отразила ожидаемый основной частью населения вектор движения, определила основы экономической, социально-политической и государственно-правовой организации, способные обеспечить стабильность и динамичное развитие российского общества на длительную перспективу, стала одним из основных факторов консолидации ведущих политических сил страны. Конституция и в профессионально-юридическом плане была подготовлена на высоком уровне. Вместе взятое, это определило стабильность Конституции, и за 20 лет действия в нее не было внесено принципиальных изменений.

Значимость в этом отношении Конституции Российской Федерации подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин на торжест-

венном заседании, посвященном 20-летию Конституции России, состоявшемся 12 декабря 2013 года в Кремлевском дворце, и на совещании с заведующими кафедрами конституционного права, состоявшемся в Ново-Огарево 7 ноября 2013 года.

На этих мероприятиях, участниками которых были и авторы настоящей статьи, обращалось внимание на то, что сейчас речь идет не об изменении действующей Конституции, хотя с течением времени отдельные корректировки текста, очевидно, неизбежны. Речь должна идти прежде всего об эффективности действия конституционных норм, о полном соответствии законодательства духу и букве Конституции, о масштабной работе по внедрению идей и принципов конституционализма в практику деятельности всех субъектов российского гражданского общества и его государственных структур.

В.Ф. Яковлев отмечает: «20 лет действия Конституции Российской Федерации выявили поистине историческую ценность Основного закона России. Появившийся на крутом переломе российской истории, этот документ, с одной стороны, воплотил в себе опыт многолетних усилий по формированию общества социальной справедливости. С другой стороны, он устремлен в будущее в учреждении путей и механизмов достижения этой цели на основе мирового опыта с использованием институтов демократии и рыночной экономики.

На современном этапе развития общества задача состоит не столько в том, чтобы совершенствовать дальше Основной закон страны (таким путем можно и ослабить его позитивное воздействие), сколько в том, чтобы в полной мере раскрыть и реализовать его регулятивный потенциал» [7].

Что касается высшей школы, то, помимо работы по качественной подготовке по конституционному праву и смежным дисциплинам профессиональных юристов, мы видим свою задачу еще и в том, чтобы каждый выпускник вуза знал и понимал российскую Конституцию, реально мог использовать ее потенциал, ее конкретные принципы и нормы в своей практической деятельности в любой сфере общественной и государственной жизни. Конституция может и должна стать для высшей школы важным инструментом воспитания гражданственности нового поколения.

#### *Список литературы*

1. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. М., 2007; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.,

2008; Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов. М., 2010; Стрекозов В.Г. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов. М., 2011; и другие.

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.

4. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

5. Шахрай С.М. О конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2014.

6. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2002.

7. Яковлев В.Ф. Конституция Российской Федерации и судебная система в современной России. В кн. Конституция Российской Федерации: к 20-летию принятия Основного закона. М., 2013.

## TWENTY YEARS OF THE CURRENT RUSSIAN CONSTITUTION

*A.V. Petrov, M.K. Gorbatova*

The article considers the stages of formation of Russian constitutional legislation, some features of the current Constitution of the Russian Federation, and its importance at the present stage.

*Keywords:* constitutionalism, Constitution of the Russian Federation, development of constitutional legislation in Russia.

### *References*

1. Habrieva T.Ja., Chirkin V.E. Teorija sovremennoj konstitucii. М., 2005.

2. Avak'jan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii: Uchebnyj kurs. V 2-h t. М., 2007; Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitucionnoe pravo Rossii: Uchebnik. М., 2008; Konstitucionnoe pravo Rossii: Uchebnik / Otv. red. A.N. Kokotov. М., 2010; Strekozov V.G. Konstitucionnoe pravo Rossii: Uchebnik dlja studentov vuzov. М., 2011; i drugie.

3. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. М., 1998.

4. Jebzeev B.S. Konstitucija, vlast' i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovanija. М., 2014.

5. Shahraj S.M. O konstitucii: Osnovnoj zakon kak instrument pravovyh i social'no-politicheskikh preobrazovanij. М., 2014.

6. Avak'jan S.A. Konstitucija Rossii: priroda, jevoljucija, sovremennost'. М., 2002.

7. Jakovlev V.F. Konstitucija Rossijskoj Federacii i sudebnaja sistema v sovremennoj Rossii. V kn. Konstitucija Rossijskoj Federacii: k 20-letiju prinjatija Osnovnogo zakona. М., 2013.