Конституция Российской Федерации: история принятия и основные положения

16 июня 1990 года Съезд народных депутатов РСФСР он образовал Конституционную комиссию, в состав которой были включены народные депутаты РСФСР. Созданный ею в течение двух лет проект новой Конституции РФ получил высокую оценку научной общественности.

Однако в связи с конфронтацией между законодательной и исполнительной властью России решение вопроса о принятии Конституции РФ все время откладывалось, что породило в стране тяжелый конституционный кризис. Чтобы разрешить кризис, Президент РФ Б.Н. Ельцин издал 12 мая 1993 г. Указ о мерах по завершению подготовки проекта новой Конституции. Согласно его предписаниям в Москве было созвано Конституционное совещание, состоящее из представителей государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, местного самоуправления, политических партий и общественных объединений, деловых кругов и религиозных конфессий. Перед совещанием была поставлена задача подготовить на базе президентского проекта и проекта Конституционной комиссии текст своего проекта Конституции РФ. Результатом работы совещания стал проект Конституции РФ, одобренный 12 июля 1993 г. на его заключительном заседании.

Вопрос о способе принятия Конституции РФ был окончательно решен Указом Президента РФ от 15 октября 1993 г. "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации". Всероссийский референдум был назначен Президентом РФ на 12 декабря 1993 г. одновременно с выборами депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ. В нем приняли участие 54,8% избирателей страны, из которых 58,4% проголосовали за проект Конституции РФ. По результатам референдума Конституция РФ была официально опубликована в "Российской газете" от 25 декабря 1993 г., после чего она вступила в законную силу.

Конституция РФ 1993 г. представляет собой основной закон государства, закрепляющий основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство государства, систему органов государственной власти и основы местного самоуправления.

В определении Конституции РФ подчеркнуто, что она является основным законом государства. Это означает, что Конституция РФ, во-первых, обладает всеми признаками закона и, во-вторых, занимает особое место в системе российского законодательства.

Под законом в юридической литературе обычно понимается систематизированный нормативный правовой акт, принятый в особом порядке законодательным (представительным) органом государственной власти или на референдуме, обладающий высшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений. В законе содержатся сформулированные нормы права, которые представляют собой общеобязательные веления, государственно-властные предписания, адресованные неопределенному кругу лиц и рассчитанные на многократное применение.

Конституции РФ присущи все отмеченные признаки закона. Она принята на референдуме, действует в форме систематизированного нормативного правового акта, содержит нормы права, комплексно регулирует наиболее важные общественные отношения и обладает высшей юридической силой.

Однако Конституция РФ является не просто одним из некоего множества законов страны, а основным законом государства. В отличие от других законов она служит основой российской системы законодательства, устанавливает принципиальные положения правового регулирования всех видов общественных отношений, является первоисточником для всех остальных нормативных правовых актов, обладает юридическим верховенством по сравнению с другими законами государства, изменяется и отменяется в особом, усложненном порядке.

Конституция РФ состоит из преамбулы, двух разделов, 9 глав и 136 статей. Открывается Конституция преамбулой, в которой сформулированы основополагающие нормы-цели, реализация которых является главной задачей государства. В их перечне четко выделяются следующие нормы-цели:

- утверждение прав и свобод человека;

- утверждение в России гражданского мира и согласия;

- сохранение исторически сложившегося государственного единства;

- возрождение суверенной государственности России;

- утверждение незыблемости демократических основ Российского государства;

- обеспечение благополучия и процветания России.

Эти нормы-цели определяют основные направления конституционно-правового регулирования общественных отношений, характерные особенности правовой политики Российского государства. Они лежат в основе всех норм Конституции РФ, предопределяют их смысл и содержание.

Первый раздел Конституции РФ объединяет в своем составе девять глав. Первая из них - "Основы конституционного строя" - занимает главенствующее положение в структуре Конституции РФ, является своего рода "конституцией в конституции". В ней закреплены правовые нормы, регулирующие систему общественных отношений, выражающих и обеспечивающих суверенитет народа, основные права и свободы человека и гражданина, определяющих принципы гражданского общества, тип и форму государства, организацию государственной власти и местного самоуправления. В содержании этой главы находит свое выражение структурированная система принципов конституционного строя России, в состав которой входят в качестве ее элементов три группы принципов.

Первую группу составляют принципы, определяющие тип и форму государства, возникшего в России в начале 90-х годов прошлого столетия: демократизм; федерализм; политико-территориальная организация Российской Федерации на основе государственной целостности, равноправия и самоопределения народов; равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; правовое государство; верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны; высшая юридическая сила и прямое действие Конституции РФ; включение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ с иностранными государствами в национальную правовую систему в качестве ее составных частей; республиканская форма правления; государственный суверенитет; социальное государство; светское государство.

Во вторую группу входят принципы, составляющие конституционные основы организации государственной власти и местного самоуправления: народовластие, разделение властей; осуществление государственной власти в Российской Федерации специально уполномоченными органами; самостоятельность субъектов РФ в установлении собственной системы органов государственной власти; самостоятельность и гарантированность местного самоуправления.

Третья группа представлена принципами, определяющими становление и развитие в России гражданского общества. Она включает следующие принципы: приоритет прав и свобод человека и гражданина; свобода индивида в экономической, политической, личной и духовной жизни; единство и гарантированность российского гражданства; равенство и государственная защита всех форм собственности; свобода предпринимательства и частной инициативы; идеологическое и политическое многообразие; равенство общественных объединений перед законом; отделение религиозных объединений от государства.

В своем системном единстве нормы-принципы первой главы Конституции РФ определяют основы правового статуса человека и гражданина, фундаментальные устои жизни общества и государства. Согласно ст. 16 Конституции РФ они составляют основы конституционного строя Российской Федерации, которым не могут противоречить никакие другие положения настоящей Конституции.

Глава вторая Конституции РФ - "Права и свободы человека и гражданина" - конкретизирует наиболее важные положения конституционного строя России. В ее содержании реализован прежде всего принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. На конституционном уровне установлено, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ст. 17).

В ст.18 Конституции РФ получил развитие такой принцип конституционного строя России, как прямое действие Конституции на всей территории страны. В ней записано: "Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием".

Всеобъемлющий принцип правового государства пронизывает содержание практически всех статей Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина. С ним корреспондируют принципы равенства прав и свобод человека и гражданина, их всеобщности и полноты, гарантированности и защищенности государством (ст.ст.19, 45, 55 Конституции РФ).

Конституция РФ закрепляет разветвленную систему прав и свобод человека и гражданина, перечень которых полностью соответствует международным стандартам.

Закрепляя права и свободы человека и гражданина, Конституция РФ в отличие от советских конституций увязывает их с конкретными правомочиями, которые реализуются в действиях субъектов конституционного права. Таковы, например, статьи Конституции РФ о свободе совести (ст. 28), свободе мысли и слова (ст. 29), политических правах (ст. 32), праве собственности (ст. 35), правах обвиняемого (ст. ст. 48 - 50). В ряде статей указаны юридические факты, при наступлении которых возникают правоотношения по реализации прав и свобод человека и гражданина, их судебной защите (ст. ст. 22, 32, 42, 52, 56, 60). Это способствует повышению эффективности реализации прав и свобод на территории России.

В Конституции РФ закреплены основы правового статуса гражданина, общие и специальные гарантии прав и свобод человека и гражданина, их основные обязанности, а также некоторые ограничения прав и свобод.

Третья глава Конституции РФ - "Федеративное устройство" - развивает и конкретизирует принцип федерализма, входящего в качестве одного из элементов в структуру основ конституционного строя государства. В ней перечислены все субъекты Российской Федерации, определен их правовой статус и порядок его изменения, провозглашен государственным языком РФ русский язык, гарантировано всем народам страны право на сохранение и развитие родного языка, проведено разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, закреплены символы суверенитета России. В Конституции РФ закреплены гарантии государственной целостности России, единства ее экономического пространства, системы государственной власти. На конституционном уровне гарантированы права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69).

Четвертая глава Конституции РФ - "Президент Российской Федерации" - раскрывает один из важнейших аспектов механизма осуществления государственной власти на территории страны. Ее нормы по существу детализируют такой принцип конституционного строя России, как единство системы государственной власти, закрепленный в ст. 11 Конституции РФ. В ней определены конституционные требования к кандидату на пост Президента Российской Федерации, установлен порядок его избрания и вступления в должность, закреплен исчерпывающий перечень полномочий Президента РФ, правовые основания и процедура их прекращения.

Пятая глава Конституции РФ - "Федеральное Собрание" - раскрывает основы организации и деятельности парламента России. В ней нормативно определены статус Федерального Собрания РФ, его структура, конституционные основы формирования Государственной Думы и Совета Федерации, закреплены полномочия каждой из палат, очерчен круг субъектов законодательной инициативы, проведено разграничение стадий законодательного процесса, названы виды нормативных правовых актов, принимаемых российским парламентом. В Конституции РФ заложены правовые основы статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, должностных лиц каждой из палат Федерального Собрания РФ, сформулированы основания роспуска Государственной Думы.

Шестая глава Конституции РФ - "Правительство Российской Федерации" - закрепляет статус и место Правительства РФ в системе федеральных органов государственной власти страны.

Конституция РФ не содержит легального определения Правительства России. В ст. 110 Конституции РФ сформулирована лишь норма, согласно которой Правительство РФ осуществляет исполнительную власть государства. Однако системный анализ норм ст. ст. 11 и 110 Конституции РФ дает основание сделать вывод, что оно является высшим органом исполнительной власти Российской Федерации.

Конституция РФ определяет структуру Правительства РФ, его персональный состав, порядок формирования. Она закрепляет конституционные полномочия Правительства РФ, правовые основания и процедуры отставки и сложения им своих полномочий. Конституционными нормами установлены формы правовых актов Правительства РФ - это постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению на всей территории страны. Конституция РФ содержит бланкетную норму, согласно которой порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 114).

Седьмая глава Конституции РФ - "Судебная власть и прокуратура" - закладывает правовые основы организации и функционирования судебной власти, которая исходит непосредственно от государства и осуществляется от его имени в особой процедурно-процессуальной форме с применением методов государственного принуждения. Судебная власть является не только самостоятельной, но и особой ветвью в системе разделения властей. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Ее реальными носителями являются судебная система Российской Федерации, весь судейский корпус. В судебной системе не допускается создание чрезвычайных судов (ст. 118 Конституции РФ).

В седьмой главе Конституции РФ закреплена система федеральных судов, порядок их формирования, основные функции, принципы деятельности, правовой статус судей, гарантии их независимости при рассмотрении и разрешении в судебных заседаниях конкретных дел.

В ст. 129 Конституции РФ закреплен лишь порядок назначения на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов РФ и иных прокуроров. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Восьмая глава Конституции РФ - "Местное самоуправление" - конкретизирует важнейший принцип конституционного строя России о самостоятельности и гарантированности местного самоуправления (ст. 12). Ее нормы составляют институт конституционных основ местного самоуправления. В состав этого института входят правовые нормы, закрепляющие предметы ведения муниципальных образований, основы компетенции и формы осуществления местного самоуправления, его территориальные и финансовые основы, порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, гарантии местного самоуправления.

Девятая глава Конституции РФ - "Конституционные поправки и пересмотр Конституции" - закрепляет процедурно-процессуальные формы изменения и отмены ныне действующей Конституции РФ.

Конституция РФ определяет круг субъектов конституционной инициативы, которым дано право ставить вопрос об изменении или пересмотре ее положений. Согласно ст. 134 Конституции РФ предложения о поправках и пересмотре Основного Закона государства могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Инициатива о пересмотре Конституции РФ и внесении в нее поправок реализуется дифференцированно, с использованием совершенно разных процедур. Объясняется это тем, что изменение положений первых двух и девятой глав Конституции РФ путем внесения поправок не допускается. К ним может быть применена только процедура пересмотра Конституции РФ, которая состоит из четырех относительно самостоятельных стадий.

Во-первых, инициатива о пересмотре положений указанных глав Конституции РФ должна быть поддержана тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Во-вторых, если решение о поддержке конституционной инициативы будет принято, то созывается Конституционное Собрание. Порядок его созыва регулируется федеральным конституционным законом.

В-третьих, Конституционное Собрание вправе подтвердить неизменность действующей Конституции РФ и таким образом закончить процедуру ее пересмотра.

В-четвертых, Конституционное Собрание может разработать проект новой Конституции РФ и принять его двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Собрания или вынести на всенародное голосование (референдум).

В референдуме должно принять участие не менее половины зарегистрированных избирателей. Конституция РФ будет считаться принятой, если за нее проголосует более половины избирателей, принявших участие в референдуме (ст. 135 Конституции РФ).

Такой порядок пересмотра основополагающих глав Конституции РФ призван обеспечить стабильность конституционного строя и строгое соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Процедура внесения поправок применяется с целью внесения изменений в содержание глав 3 - 8 Конституции РФ. Как сказано в ст. 136 Конституции РФ, поправки принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Но они вступают в силу только после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Из этого правила есть одно исключение. Статья 65 Конституции РФ, которая содержит перечень наименований всех субъектов Российской Федерации, изменяется Указом Президента РФ, принимаемым по ходатайству законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Федерации о его переименовании. Приведенный вариант изменения текста ст. 65 Конституции РФ предусмотрен в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. "По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ".

Раздел второй Конституции РФ - "Заключительные и переходные положения" - содержит нормы, устанавливающие порядок вступления в силу Конституции РФ, приведения в соответствие с ее положениями действующего законодательства и Федеративного договора, сроки и конституционные процедуры формирования и деятельности федеральных органов государственной власти в переходный период, особенности соблюдения процессуальных гарантий лиц, подозреваемых в совершении преступления. В нем имеются нормы о применении законодательства, действовавшего до вступления Конституции РФ в силу; о сроках осуществления полномочий ранее избранного Президента РФ, Совета Министров, судов; о нераспространении на депутатов Государственной Думы - членов Правительства РФ конституционных положений о несовместимости мандатов и некоторые другие.

Практическое значение этого раздела состоит в том, что его нормы регулируют порядок реализации новой Конституции РФ, обеспечивая в то же время продолжение нормального функционирования государственной власти и правовой системы России в переходный период. Но поскольку в России завершился переходный период, большинство норм второго раздела Конституции РФ утратило свою юридическую силу, превратилось в исторический памятник бурной политической эпохи.