КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

RUSSIA'S CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT: YESTERDAY, TODAY, TOMORROW

УДК 342.4(091)»19»(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/9-15

В. А. Шеховцов¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: shekhovtsov.va@mail.ru

ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ (ДЕКАБРЬ 1988 г. – ДЕКАБРЬ 1993 г.)

Аннотация. В конце XX в. конституционно-правовое реформирование в России проходило в три этапа, определяемых во времени и по субъектам (участникам) процесса преобразований. Изменение, порой непродуманное, конституционно-правовых норм в режиме шоковой терапии способствовало дезорганизации государственного управления и возникновению конституционно-правового хаоса. Четверть века тому назад на референдуме была принята Конституция Российской Федерации 1993 г., имеющая несомненные достоинства и отдельные недостатки. Новая Конституция подвела итоги преобразований, стала фундаментом российских государства и законодательства. В статье анализируются этапы, события бурной пятилетки отечественных конституционных реформ, дана оценка значения и роли участников процесса конституционно-правовых преобразований в России, предлагается новый взгляд на состав создателей Конституции Российской Федерации 1993 г.

Ключевые слова: Конституция, конституционные реформы, этапы, Съезд народных депутатов, конституционные новеллы, поправки к Конституции, конституционно-правовой хаос, субъекты процесса преобразований, шоковая терапия, референдум, конституционно-правовое регулирование, многопартийность.

¹ Виктор Афанасьевич Шеховцов, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Шеховцов В. А. Этапы конституционных преобразований в России (декабрь 1988 г.– декабрь 1993 г.) // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 9–15.

V. A. Shekhovtsov¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: parlament6348@mail.ru

STAGES OF CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS IN RUSSIA (DECEMBER 1988 – DECEMBER 1993)

Abstract. The end of the 20th century brought three stages of constitutional and legal reforming determined in time and by subjects (participants) of the transformation process. Changes, sometimes unreasonable, as well as constitutional precepts of law in the mode of shock therapy resulted in disorganization of public administration and triggered constitutional and legal chaos. A quarter of a century ago, the Constitution of the Russian Federation of 1993 was adopted in the course of referendum. This Constitution had doubtless advantages and certain disadvantages. The new Constitution summed up the transformations, and became the foundation of the Russian state and legislation. The article analyzes the stages, events of a stormy five-year period of domestic constitutional reforms, assesses the significance and role of participants in the process of constitutional and legal changes in Russia, as well as suggests a new look at the creators of the Constitution of the Russian Federation in 1993.

Keywords: the Constitution, constitutional reforms, stages, Congress of People's Deputies, constitutional novels, amendments to the Constitution, constitutional legal chaos, subjects of transformation process, shock therapy, referendum, constitutional regulation, multiparty system.

Тридцать лет тому назад и народ, и власть в России пришли к выводу, что политические, социально-экономические преобразования могут быть успешными только тогда, когда они сопровождаются конституционно-правовыми реформами. Конституции создаются в результате значительных качественных изменений государства и общества. В итоге либо возникает новое по социально-политической сущности государство, либо закрепляется определённый следующий этап в развитии государства и общества [1, с. 6]. 1 декабря 1988 г. были приняты Закон об изменениях и дополнениях Конституции СССР и Закон о выборах народных депутатов, ставшие первыми, в известной степени определяющими вектор развития, ша-

¹ Victor A. Shekhovtsov, Candidate of Legal Sciences, Professor of Constitutional and Administrative Law Department Law School Far Eastern Federal University, Honored Lawyer of Russia, Vladivostok, Russia.

For citing: Shekhovtsov V.A. Stages of constitutional transformations in Russia (December 1988–December 1993) // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 9–15.

гами противоречивой пятилетки конституционного развития, завершившегося четверть века тому назад принятием на референдуме действующей Конституции Российской Федерации. В конце XX в. конституционно-правовое реформирование в нашем Отечестве проходило в три этапа, определяемых во времени и по субъектам (участникам) процесса преобразований.

Весной 1989 г. на первом этапе (декабрь 1988 г. – май 1990 г.) впервые на альтернативных выборах были избраны 2250 народных депутатов СССР, которые сформировали постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет. На продолжительных сессиях, пленарных заседаниях, в комитетах и комиссиях законодатели всесторонне рассматривали и решали актуальные политические, экономические и социальные вопросы. Парламентские механизмы, организационно-правовые формы деятельности, процедуры создавались с трудом, в борьбе и спорах. Уже в мае-июне 1989 г. произошло размежевание, расслоение депутатского корпуса: одни «блистали» на митингах, телевидении, давали интервью, другие создавали необходимые проекты законов, помогали избирателям решать сложные проблемы [9, с. 64].

На съездах народных депутатов СССР обсуждались и решались актуальные задачи демократии, государственного строительства, экономики, укрепления правопорядка. Принимались поправки к Конституции СССР 1977 г., которые в дальнейшем, в несколько измененном виде, были внесены в текст Конституции РСФСР 1978 г. народными депутатами республики. Например, на III внеочередном Съезде народных депутатов Союза ССР 14 марта 1990 г. приняли три блока принципиально значимых решений. Из преамбулы и ст. 6 Конституции исключили положения о руководящей и направляющей роли КПСС. Принципы: многопартийность, идеологическое многообразие, плюрализм мнений утверждались на конституционном уровне. В новой редакции статьи 51 Конституции закрепили, что граждане СССР имеют право объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях, которые способствуют развитию политической активности и самостоятельности, удовлетворению их различных интересов.

Из Конституции СССР убрали положение о том, что основу экономической системы страны составляет социалистическая собственность. Согласно ст. 10 Конституции основу экономической системы Союза образуют собственность граждан, коллективная и государственная собственности. Государство создает условия для их развития и обеспечивает равную защиту.

Был учрежден пост Президента СССР – главы государства, определены порядок его избрания, компетенция, организационно-правовые формы деятельности и взаимодействия с другими органами государственной власти [8, с. 75]. Названные значительные конституционные поправки и другие государственно-правовые новеллы были созданы за два месяца до начала работы I Съезда народных депутатов РСФСР.

На втором этапе конституционного реформирования (май 1990 г. – декабрь 1991 г.), в котором активно участвовали законодатели СССР и РСФСР, взаимопонимания, сотрудничества достичь не удалось. Народные депутаты РСФСР 12 июня 1990 г. приняли Декларацию о суверенитете, в которой закрепили верховенство российских Конституции и законов над Конституцией и законами Союза ССР. Это было начало разрушения, ликвидации союзного государства. По образному выражению профессора Н. А. Бобровой, пунктом пятым Декларации о суверенитете депутаты союзной республики сняли с Советского Союза голову, а впоследствии заплакали по волосам... [3, с. 165].

Российский Президент Б. Н. Ельцин издал указ об уголовном наказании граждан и должностных лиц, посмевших исполнять законы Союза, не ратифицированные властями РСФСР. Впервые в истории уголовное наказание установили не за нарушение, а за соблюдение законов [6, с. 90].

Процесс преобразования России в конституционное правовое государство был очень сложным в условиях, «когда всеобщий подъём, определяемый большими достижениями в сфере политических прав и свобод, уступает место повсеместному разочарованию, вызванному резким обнищанием части населения, неспособностью государства обеспечить достойное существование нашим незащищенным в социальном плане гражданам, усилением межнациональных конфликтов и т.д.» [5, с. 3].

Обновление, реформирование конституций СССР и РСФСР продолжалось. На союзном уровне идея местного самоуправления была развита и закреплена в Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», в котором местное самоуправление рассматривалось как форма самоорганизации граждан и включало в свою систему местные Советы, органы территориального общественного самоуправления, местные институты непосредственной демократии. В результате в Конституции РСФСР 1978 г. статьи 137, 138, регулировавшие организацию и деятельность местных органов власти, получили новую редакцию.

Изменение, порой непродуманное, государственного права в режиме шоковой терапии способствовало дезорганизации государственного управления и возникновению конституционно-правового хаоса. Нарушение де-юре действующих, обновленных Конституций Союза ССР и РСФСР обосновывалось тем, что они устарели, не соответствовали общечеловеческим ценностям [4, с. 12–13].

Третий, заключительный этап конституционных преобразований начался 25 декабря 1991 г. и завершился принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. После крушения, ликвидации СССР радикальное реформирование продолжили Президент и народные депутаты России.

Чтобы устранить возникшие несоответствия и противоречия, закрепить возникающие прогрессивные общественные отношения, в Конституцию вносились новые дополнения и изменения (всего конституционных поправок было принято

более трёхсот). Активно работала созданная на I Съезде народных депутатов РСФСР Конституционная комиссия, проекты Конституции подготовили Президент, Конституционное совещание, рабочая группа С.М. Шахрая, Российское движение демократических реформ, депутаты-коммунисты [2, с. 122–171]. Однако попытки найти компромисс не давали результата. Противоречия и в жизни, и в конституционно-правовом регулировании возрастали.

Трагические события осени 1993 г. предопределили победу Президента Б. Н. Ельцина и его сторонников, их проект Конституции, имеющий несомненные достоинства и отдельные недостатки, поддержали российские граждане на референдуме.

Как известно, реальность (основная черта Конституции) предполагает соответствие Основных Законов существующим общественным отношениям. Для эффективной реализации конституционных норм необходимы усилия, организаторская работа государства, его органов, а также общественных организаций, в том числе политических партий, по претворению в жизнь предписаний Конституции. Реальность Основного Закона должна обеспечиваться развитием и углублением его политических, социально-экономических и организационных гарантий.

К сожалению, политика не всегда обеспечивает соответствие Конституции реальности. В российской действительности одни положения остаются декларациями (правовое государство, система сдержек и противовесов, принцип «Человек, его права и свободы – высшая ценность»), другие, например, конституционные права и свободы, реализовать в некоторых случаях затруднительно. Да, право на труд закреплено (ст. 37 Конституции), но трудоустроены не все. Право на жилище – вот оно, в Конституции (ст. 40), а в реальности миллионы наших людей не могут приобрести квартиры.

Конституция оправдывает своё предназначение только тогда, когда её принципы и нормы воплощаются в реальности, на практике, осуществляются в деятельности органов государственной власти, общества. Недостаточно иметь хорошую Конституцию, надо создавать условия и механизмы, чтобы она не оказалась в забвении, а была реальным и действенным фактором общественного развития [7, с. 58].

Представляется правильной позиция профессора С. А. Авакьяна, который полагает, что почву для появления нового Основного Закона составляет необходимость отказа от крайностей действующей Конституции, заложенного в ней неоправданного баланса властей, а также её отделения от тех печальных событий, которыми сопровождалось принятие действующей Конституции.

Создание новой Конституции в недалеком будущем по разным причинам может отвечать интересам не только народа, но и правящей политической группы. Отказавшись от Основного Закона переходного периода, в новой Конституции предстоит закрепить правовой баланс политических сил, а также экономических,

политических и социально-культурных интересов различных социальных групп и слоёв, национальностей и региональных общностей граждан Российской Федерации, в реальности создать механизмы и гарантии их реализации.

Сравнительно-правовой анализ норм Конституций СССР и РСФСР (в последних редакциях) и Конституции Российской Федерации 1993 г. даёт основания сомневаться в том, что значительная часть норм действующей Конституции были новыми в декабре 1993 г. Многие демократические принципы и нормы, украшающие современную Конституцию, были не только закреплены в Конституции СССР (конституционные поправки 1989–1991 гг.) и в Конституции РСФСР (поправки 1990–1993 гг.), а также в законах, но и реализованы в жизни.

И в заключение: признавая заслуги учёных и политиков, завершивших конституционные преобразования и написавших окончательный вариант текста, к создателям Конституции Российской Федерации 1993 г. справедливости ради нам следует отнести и народных депутатов Советского Союза и РСФСР, учёных, экспертов, которые осознавали необходимость системных, коренных демократических реформ и активно участвовали в разработке и принятии поправок к Конституциям вначале СССР, а затем РСФСР, в создании и развитии конституционных новелл современных государства и законодательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян, С. А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи : в 2-х т. Т. 1 / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2004. – С. 5–20.
2. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. – 2-е изд. – М. : РЮИД «Сашко», 2000. – 528 с.
3. Боброва, Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России / Н. А. Боброва. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 264 с.
4. Колюшин, Е. И. Проблема конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 4. – С. 12–16.
5. Кутафин, О. Е. Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. – М. : Норма, 2008. – 544 с.
6. Лукьянов, А. И. Парламентаризм в России (вопросы теории, истории и практики) : курс лекций / А. И. Лукьянов. – М. : Норма, 2010. – 304 с.
7. Лучин, В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
8. Шеховцов, В. А. Съезд наших надежд // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 74–76.
9. Шеховцов, В. А. Некоторые аспекты становления российского парламента // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 63–65.

REFERENCES

1. Avak'yan S. A. *Konstitutsiya kak simvol epokhi* [The Constitution as a symbol of the era]. Avak'yan S. A., ed. *Konstitutsiya kak simvol epokhi* [The Constitution as a symbol of the era]. Vol. 1. Moscow: Moscow St. Univ. Publ. House, 2004, pp. 5–20.
2. Avak'yan S. A. *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'* [The Constitution of Russia: nature, evolution, modernity]. 2nd ed. Moscow: Russian Legal Publ. House «Sashko», 2000. 528 p.
3. Bobrova N. A. *Konstitutsionnyi stroi i konstitutsionalizm v Rossii* [The constitutional system and constitutionalism in Russia]. Moscow: YUNITI-DANA Publ., 2003. 264 p.
4. Kolyushin E. I. Problema konvergentsii v konstitutsionnom (gosudarstvennom) prave Rossii [The problem of convergence in the constitutional (state) law of Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2018, no. 4, pp. 12–16.
5. Kutafin O. E. *Rossiiskii konstitutsionalizm* [Russian constitutionalism]. Moscow: Norma Publ., 2008. 544 p.
6. Luk'yanov A. I. *Parlamentarizm v Rossii (voprosy teorii, istorii i praktiki): kurs lektsii* [Parliamentarism in Russia (theory, history and practice): a course of lectures]. Moscow: Norma Publ., 2010. 304 p.
7. Luchin V. O. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii* [The Constitution of the Russian Federation. Implementation issues]. Moscow: YUNITI-DANA Publ., 2002. 687 p.
8. Shekhovtsov V. A. S"ezd nashikh nadezhd [Congress of our hopes]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 7, pp. 74–76.
9. Shekhovtsov V. A. Nekotorye aspekty stanovleniya rossiiskogo parlamenta [Some aspects of the formation of the Russian parliament]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, no. 7, pp. 63–65.

**АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКИЙ
РЕГИОН**

**ЭКОНОМИКА
ПОЛИТИКА
ПРАВО**

**Научный
и общественно-политический
журнал**

2018

№ 4

Главный редактор

В.И. Курилов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ

Редакционная коллегия

Ч. Р. Айриш, П. Я. Бакланов, В. Г. Белкин,
Е. П. Жариков (зам. гл. ред.), С. Д. Князев, А. И. Коробеев (зам. гл. ред.),
Ли Се Ун, Пак Ноенг, В. Ф. Печерица, Н. Г. Присекина,
Дэниел Снайдер, Фу Куен-чен, Хуан Даосю

Ответственный за выпуск

В. В. Короченцев

Редактор *Т. Л. Федотова*

Перевод на английский язык *Н. В. Бетанкурт*

Редактор References *Т. В. Поликарпова*

Компьютерная вёрстка *С. А. Прудкогляд*

Подписано в печать 11.01.2019 г.

Дата выхода в свет 28.02.2019 г.

Формат 70x100 1/16. Усл. печ. л. 9,84. Тираж 500 экз. Заказ 063.

Дальневосточный федеральный университет
690091, г. Владивосток, ул. Суханова, 8

Отпечатано в Издательстве
Дальневосточного федерального университета
690091, г. Владивосток, ул. Пушкинская, 10